

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Facultad de Humanidades y Ciencias

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

**Economía social y solidaria y políticas públicas. Un análisis  
de las políticas implementadas en la ciudad de Santa Fe  
durante el periodo 2011-2015**

Maricel Lorena Massera

**Directora:** Dra. Andrea Delfino

Santa Fe  
JUNIO DE 2019

## **Agradecimientos**

Muchas personas e instituciones permitieron que este trabajo se concretara, aportando su tiempo y apoyo de diferentes maneras.

En primer lugar, quiero agradecer a las entrevistadas y entrevistados: autoridades, técnicas, técnicos, trabajadores y trabajadoras del gobierno provincial, municipal y de la Universidad Nacional del Litoral, quienes me recibieron y contestaron todas mis preguntas con una excelente disposición.

Agradezco especialmente a mi directora, Andrea Delfino, quien con su guía, su conocimiento, y también su apoyo constante, permitió que esta tesis fuera posible.

A mis compañeras y amigas, Luisina, Claudia y Valentina, por sus comentarios, su compañía, y por los diferentes proyectos compartidos que me ayudaron a crecer personal y profesionalmente. Al profesor Hugo Arrillaga, quien me sumó a este equipo y me acompañó en los primeros pasos de la tarea de investigar.

A la Universidad Nacional del Litoral, donde desarrollé mis estudios de maestría, la cual además me brindó el espacio y la estructura de trabajo necesaria para el desarrollo y redacción de esta tesis. Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), que financió mis investigaciones.

A mi familia, a mis amigas y amigos, que me acompañaron y apoyaron en todo momento.

# Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
1- Preguntas de investigación y objetivos	5
2- Abordaje Metodológico	7
3- Breve caracterización del espacio de implementación de la política: la ciudad de Santa Fe	9
4- Secuencia de la exposición	14
<b>CAPÍTULO 1: ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y POLÍTICA PÚBLICA: NOCIONES TEÓRICAS Y COORDENADAS PARA EL ANÁLISIS</b>	<b>16</b>
1- Nociones teóricas acerca de la economía social y solidaria	16
2- Intervención social del Estado y ESS: precisiones conceptuales y coordinadas para el análisis	21
2.1- Ciclo y dimensiones de la política pública	23
2.2- La ESS como objeto de la política pública	28
<b>CAPÍTULO 2: LA ESS COMO OBJETO DE LA POLÍTICA PÚBLICA: SU INSTITUCIONALIZACIÓN A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL</b>	<b>31</b>
1- Transformaciones en el mundo del trabajo: el surgimiento de la cuestión de la economía social y solidaria	31
2- La economía social y solidaria en la posconvertibilidad. Instancias de su institucionalización a nivel nacional	36
3- El proceso de institucionalización de la ESS en Santa Fe	42
3.1- La ESS a nivel local: antecedentes y normativas	45
<b>CAPÍTULO 3: LA CREACIÓN DE ÁREAS ESPECÍFICAS Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESS</b>	<b>48</b>
1- El surgimiento de áreas estatales específicas de ESS	48
1.1- La creación de la Subsecretaría de Economía Social de la Provincia de Santa Fe	48
1.1.1- Herramientas, programas y recursos	52
1.1.2- El sector de la ESS desde la mirada de la Subsecretaría provincial	56
1.2- Creación de la Dirección de Economía Social de la ciudad de Santa Fe	59
2- Diseño de dos políticas de ESS: El Centro de Emprendedores de la Economía Social y el Programa Ideas en Marcha	61
2.1- El Centro de Emprendedores de la Economía Social	61
2.1.1- Las actividades del CEES	64
2.2- El Programa Ideas en Marcha	67
<b>CAPÍTULO 4: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ESS: LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL DISEÑO Y SUS DESTINATARIOS</b>	<b>72</b>

1-	Herramientas, actividades y recursos de la política	72
1.1-	El Centro de Emprendedores de la Economía Social y el énfasis en la capacitación	72
1.2-	El Programa Ideas en Marcha y los desafíos de la construcción de espacios colectivos de producción	81
2-	Los destinatarios de la política: su organización, autonomía y la construcción de vínculos	86
2.1-	CEES: los límites de la autogestión colectiva en contextos de heterogeneidad	87
2.2-	El Programa Ideas en Marcha y las dificultades para sostener la participación	90
<b>CAPÍTULO 5: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ESS: LOS GESTORES Y LA TERRITORIALIDAD DE LA INTERVENCIÓN</b>		<b>95</b>
1-	Alcance de la política y espacio territorial de intervención	95
1.1-	El Centro de Emprendedores de la Economía Social y su amplio alcance en la ciudad	96
1.2-	Ideas en Marcha y la territorialidad de las políticas	99
2-	Estrategias de coordinación e intersectorialidad de la política pública	100
2.1-	Las potencialidades y dificultades de la coordinación inter-institucional en el CEES	102
2.2-	Los desafíos de la articulación en el territorio en el marco del Programa Ideas en Marcha	105
2.3-	Sobre la intersectorialidad de la política pública	107
3-	Los resultados y limitaciones de la política pública: una mirada desde los actores institucionales	111
3.1-	Los claroscuros de la experiencia del CEES	112
3.2-	Ideas en Marcha: los límites de una política territorializada	117
4-	La política pública después del periodo 2011-2015	120
<b>REFLEXIONES FINALES</b>		<b>122</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>		<b>130</b>

## Introducción

### 1- Preguntas de investigación y objetivos

En Argentina, durante la década de 1990 la aplicación del Plan de Convertibilidad y con ello la profundización del modelo aperturista (Torrado, 2007), supuso transformaciones profundas en la matriz productiva y en el mercado de trabajo, como asimismo un aumento en las formas de fragmentación y de vulnerabilidad social.

La profunda reforma laboral que implicó la flexibilización del mercado de trabajo, fue acompañada de un modelo de política social caracterizado por su descentralización y focalización (Merklen, 2005), enfocado en la lucha contra la pobreza y una red mínima de seguridad del mercado de trabajo (Soldano y Andrenacci, 2006).

Al mismo tiempo, y en un contexto de incremento del desempleo y la pobreza profundizado por la crisis económica y social del año 2001, importantes grupos de la población excluidos del mercado de trabajo formal comenzaron a generar respuestas colectivas novedosas a dicha situación (Vuotto, 2011), como fueron las fábricas recuperadas por sus trabajadores<sup>1</sup> bajo la forma cooperativa, los clubes de trueque, las asociaciones de productores, entre otras. Muchos otros conformaron emprendimientos individuales o familiares autogestionados –con el sentido de lograr la reproducción ampliada de la vida de sus miembros (Coraggio, citado en Hintze, 2007a)-, identificándose en algunos casos con los valores y principios de la economía social y solidaria (ESS), y con ello como parte de su universo.

Ello estuvo acompañado, a partir del año 2003, de un proceso de reestructuración de la política social y de empleo, el cual incorpora a la acción estatal a la economía social y le otorga un rol relevante como estrategia de abordaje de los problemas de desempleo y pobreza (Hopp, 2013). A nivel nacional, marcaron este nuevo rumbo el surgimiento del Plan Manos a la Obra en el año 2003 bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y posteriormente la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja en 2009. Ambos estuvieron dirigidos a la promoción del desarrollo local y la integración social de los sectores vulnerables a través del sistema productivo, por medio de la generación de puestos de trabajo y el fomento de la organización cooperativa (Res. MDS 1.375/04; Res. MDS 3182/09).

---

<sup>1</sup> De aquí en adelante, y con el fin de facilitar el proceso de lectura, utilizaremos el masculino como genérico aunque con él nos referiremos a personas de ambos sexos.

En la provincia de Santa Fe, acompañando lo acontecido a nivel nacional, en el año 2011 se crea un área de escala y alcance provincial para el desarrollo de políticas específicas dirigidas al sector: la Subsecretaría de Economía Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. A nivel municipal, en el año 2013 se crea la Dirección de Economía Social bajo la órbita de Gobierno, la cual actúa de forma coordinada con el área de nivel provincial. Ambas dependencias participan en el diseño de políticas de ESS, en un contexto de baja implementación en la ciudad de programas de nivel nacional dirigidos a este sector.

Atendiendo al creciente reconocimiento social y político de estas iniciativas, acompañado de su mayor incorporación a la acción pública como objeto de políticas sociales, resulta de especial relevancia el estudio y visibilización de las intervenciones estatales que se dirigen al sector de la ESS, en particular de aquellas surgidas en instancias subnacionales, las cuales han sido escasamente estudiadas hasta el momento.

A partir de lo expuesto, nos preguntamos acerca de las características que adoptan las políticas públicas a nivel local y provincial dirigidas al sector de la economía social y solidaria en la ciudad de Santa Fe durante el periodo 2011-2015, momento en que, como ya fuera mencionado, se institucionaliza el área bajo la forma de Subsecretaría a nivel provincial, y posteriormente de Dirección a nivel municipal. Particularmente, centraremos la atención sobre dos políticas que resultaron centrales durante este periodo, las cuales fueron diseñadas e implementadas por las áreas estatales mencionadas anteriormente: el Centro de Emprendedores de la Economía Social, y el Programa Ideas en Marcha.

Reconociendo la diversidad de perspectivas y conceptualizaciones en torno a las prácticas que conforman este universo, nos interrogamos acerca del modo en que los actores estatales se representan la ESS, a partir de cómo definen a los destinatarios de la política, cuáles son las intervenciones que se promueven y cuáles son sus objetivos. Nos preguntamos asimismo quiénes son los actores que participan en el diseño e implementación de dichas políticas, qué tipo de vínculos y articulaciones se establecen entre ellos, y de este modo cómo se institucionaliza la ESS en el territorio local.

Atendiendo a los interrogantes presentados, el objetivo de la presente investigación es describir y analizar las políticas públicas de economía social y solidaria a nivel local y provincial, implementadas en la ciudad de Santa Fe durante el periodo 2011-2015.

De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- 1- Identificar y analizar las políticas de ESS implementadas en la ciudad de Santa Fe por la Subsecretaría de Economía Social provincial y la Dirección de Economía Social local, prestando especial atención a los objetivos de dichas políticas, las órbitas y áreas estatales que participan de las mismas y los niveles de articulación que guardan entre sí.
- 2- Caracterizar y analizar la noción teórica del concepto de ESS contenida en el diseño de dichas políticas, a partir de los modos en que definen a la población objetivo y las intervenciones que se promueven.
- 3- Describir los actores intervinientes en el proceso de diseño e implementación de dichas políticas, analizando los modos que adquieren dichas intervenciones y las vinculaciones que se establecen entre ellos.

## **2- Abordaje Metodológico**

Reconociendo las críticas que existen sobre el modelo de análisis de la política pública "por etapas", o del "ciclo de la política pública" (Stone, 1989; Nakamura, 1987; entre otros), entendemos que esta metodología provee elementos que permiten ordenar y guiar el análisis en un contexto de complejidad. No perdemos de vista que cada una de las etapas no refiere a instancias autónomas y necesariamente correlativas, sino que la construcción de la política puede ir y venir entre los diferentes momentos, a partir del contacto con el territorio y sus actores.

El proceso considerado desde este enfoque comienza con la "definición de la agenda", seguida por el diseño, implementación, evaluación y resultado de la política pública (Parsons, 2007). Nos centraremos en esta tesis en el diseño e implementación de la política pública, haciendo referencia a la institucionalización de la ESS en el marco de un proceso a nivel nacional y latinoamericano, y en un particular contexto económico, social e institucional.

En miras a este objetivo, nos interesa la trama de relaciones que se tejen en las interacciones entre agencias estatales y referentes políticos o territoriales, al mismo tiempo que los conflictos, las contradicciones y tensiones que surgen en la cotidianeidad de este proceso. Una idea que permite observar el modo en que los problemas se van definiendo y redefiniendo en la práctica, donde entran en juego distintos intereses y representaciones de los agentes sociales intervinientes (Minteguiaga, 2003). Creemos que los sentidos que los diversos actores estatales le atribuyen a la ESS, las modalidades que asume su interacción, así como los marcos de negociación que se proponen y generan -entendiendo a su vez que éstos no cuentan con los mismos medios y recursos para imponer la direccionalidad y el sentido de las acciones-, van delineando a cada

momento el perfil de la política de ESS, y con ello contribuyendo a la construcción del sector en el territorio. Desde el análisis de los discursos y las prácticas de dichos actores, nos proponemos lograr un acercamiento a algunas dimensiones que consideramos relevantes para evaluar la intervención del Estado dirigida al universo de la ESS, y con ello sus modalidades de institucionalización en la ciudad.

Considerando estas premisas, se adoptó un diseño metodológico cualitativo, con el objeto de profundizar en una mayor cantidad de aspectos o características de las políticas públicas -que contribuyan a comprender los modos en que se institucionaliza el concepto de ESS-, en una cantidad de casos acotada: aquellas aplicadas en la ciudad de Santa Fe durante el periodo 2011-2015 por las dependencias de economía social de los gobiernos local y provincial.

Para llevar adelante este análisis, utilizamos fuentes de datos primaria y secundaria. En el primer caso, la información fue obtenida a partir de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos y personal de las áreas de economía social bajo análisis. Este método nos permitió, partiendo de preguntas generales elaboradas por la entrevistadora, que el entrevistado desarrolle los diferentes temas con la profundidad que desee, e incluso que introduzca nuevos aspectos a la conversación.

Para la selección de las personas a entrevistar, utilizamos la estrategia de muestreo teórico (Taylor y Bogdan, 1987), reconociendo que “lo importante es el potencial de cada ‘caso’ para ayudar al investigador en el desarrollo de las comprensiones teóricas sobre el área estudiada de la vida social” (1987:108). Definimos seguidamente el grupo de informantes a partir de la técnica de “bola de nieve” (accediendo a nuevos informantes a partir de cada uno de los entrevistados), sin haber fijado de antemano el número de entrevistas a realizar.

El trabajo de campo se desarrolló entre julio de 2015 y febrero de 2019. Fueron entrevistadas personas con diferentes niveles de responsabilidad en el diseño y la gestión de la política, en las tres áreas institucionales vinculadas a los programas analizados: Subsecretaría de Economía Social provincial, Dirección de Economía Social local, y Programa de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Quisiéramos destacar que en la presente investigación contamos con la ventaja de conocer a todos los informantes clave –debido a trabajos profesionales previos en áreas locales y provinciales de ESS-, lo que permitió un fácil acceso a cada uno de ellos, y la posibilidad de entablar un diálogo en un entorno de confianza.



Se entrevistaron un total de catorce personas<sup>3</sup>: tres funcionarios, cuatro técnicos y un personal de planta de la Subsecretaría provincial; dos funcionarios de la Dirección local; y cuatro docentes de la UNL. Resumimos en el siguiente cuadro los entrevistados por cada área, según su nivel de responsabilidad en las políticas analizadas:

**Cuadro 1: Personas entrevistadas según pertenencia institucional y nivel de responsabilidad**

	Subsecretaría de Economía Social (Provincia)	Dirección de Economía Social (Municipio)	Programa de Economía Social y Solidaria (UNL)
Responsable de área	1	1	1
Coordinador de área	2	1	1
Coordinador/responsable de Programa <sup>4</sup>	1		
Personal técnico	3		2
Personal de apoyo <sup>5</sup>	1		

Fuente: Elaboración propia.

Como fuentes de datos secundarias, se incluyen documentos oficiales referidos a las políticas analizadas y al sector en general (resoluciones, leyes, decretos y ordenanzas), documentos de trabajo de los organismos públicos involucrados, manuales operativos e informes de gestión. Esta documentación nos proporcionó elementos para el análisis de la política pública de ESS al momento de su diseño; en particular nos permitió observar sus objetivos y mecanismos de implementación previstos. Dicha información luego fue contrastada con la obtenida a partir de los discursos de las personas entrevistadas, referida particularmente a la implementación de la política pública.

### **3- Breve caracterización del espacio de implementación de la política: la ciudad de Santa Fe**

La ciudad de Santa Fe –capital provincial y cabecera del departamento La Capital-, se ubica en el centro-este de la provincia, y pertenece a la región geográfica llamada Llanura Pampeana. Los

<sup>3</sup> Con el objetivo de facilitar la lectura, a la vez de mantener el anonimato de los/as entrevistados/as, utilizaremos el masculino como genérico para todos los casos.

<sup>4</sup> Realizamos la diferenciación con entre Coordinador de área y Coordinador de programa para el caso de la Subsecretaría de Economía Social, única dependencia donde estas funciones se encuentran desdobladas en diferentes personas.

<sup>5</sup> Nos referimos con esta denominación a personas que trabajaban en el área mencionada, pero sin encontrarse abocadas a las políticas analizadas de manera técnica, sino colaborando en aspectos administrativos o de vinculación con otros programas.

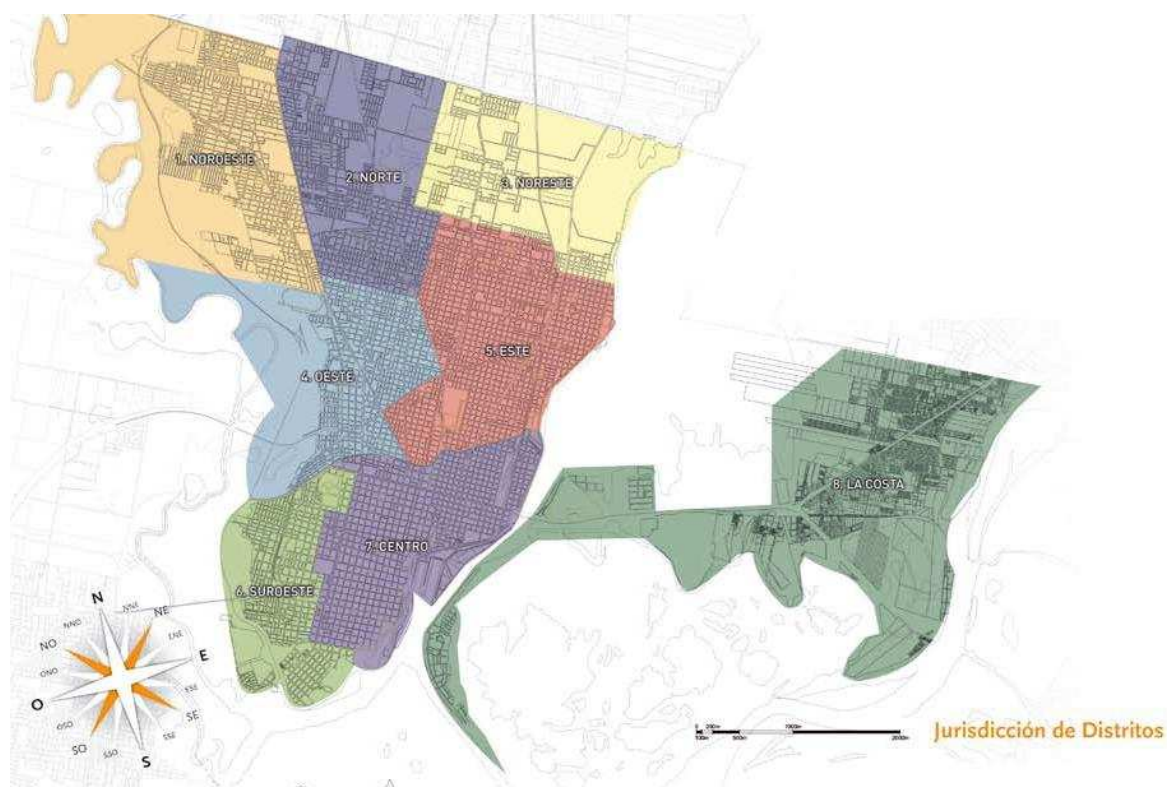
límites del municipio son mayoritariamente fluviales: al este, el río Paraná; al oeste, el río Salado; al norte, limita con la ciudad de Recreo; y al Sur, comprende el territorio entre el río Santa Fe y su confluencia con el río Salado y las islas adyacentes hasta el Paraná. El área metropolitana, o conglomerado Gran Santa Fe, comprende además las localidades de Santo Tomé, Sauce Viejo, Recreo, Monte Vera, Ángel Gallardo, San José del Rincón y Arroyo Leyes, al norte, sur y este de la ciudad (Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, 2012).

Según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, la población urbana del municipio de Santa Fe era en el año 2010 de 391.231 habitantes. Para el año 2015, la proyección poblacional era de 403.097 personas, lo que supone un crecimiento absoluto de 11.866 personas con respecto a 2010 (Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y Bolsa de Comercio de Santa Fe, 2016).

La jurisdicción territorial del municipio abarca 268 km<sup>2</sup>, de las cuales más de un 70% está conformado por ríos, lagunas y bañados. Para el año 2015, se estimó para la ciudad una densidad poblacional de aproximadamente 1.504 habitantes por km<sup>2</sup>, pero si se tiene en cuenta sólo el área habitable, la densidad asciende a 4.982 habitantes por km<sup>2</sup> (Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, 2012).

La ciudad está organizada, desde el año 2008, en ocho distritos, fruto de políticas de descentralización territorial en los niveles administrativo, político y social (Ordenanza N° 11513/2008): Noroeste, Norte, Noreste, Oeste, Este, Suroeste, Centro y La Costa. En estos distritos se transfieren funciones y recursos desde la administración central hacia otras dependencias distribuidas en el territorio. Dentro de estos, los distritos Norte, Noreste y Noroeste son los que presentan un mayor crecimiento poblacional de la ciudad, siendo además algunos de ellos, como el caso del Noroeste, los que presentan mayores índices de vulnerabilidad social vinculados sobre todo a condiciones estructurales como son la accesibilidad a servicios básicos, las condiciones habitacionales y la inserción en el mercado laboral (Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y Bolsa de Comercio de Santa Fe, 2017).

### **Imagen 1: Mapa de la ciudad de Santa Fe según distritos**



Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, 2012.

En términos de mercado laboral, según datos del INDEC, al año 2011 la tasa de actividad era en el GAU Santa Fe del 43,3%, llegando al 42,9% al año 2015. La tasa de desocupación, por su parte, alcanzaba en el año 2011 el 7,6%, disminuyendo en el año 2015 al 5,5%, más baja que en el Aglomerado Gran Rosario (7,6% y 8,6% respectivamente) y el resto de los 31 aglomerados urbanos relevados en el país (7,2% y 6,5% respectivamente).

#### Cuadro 2: Principales indicadores del mercado de trabajo. Años 2011 – 2015

Situación de actividad	2011	2012	2013	2014	2015*
Tasa de actividad	43,3%	44,5%	42,4%	43,9%	42,9%
Tasa de empleo	40,0%	41,3%	39,5%	40,7%	40,4%
Tasa de desocupación	7,6%	7,1%	6,8%	7,2%	5,5%
Tasa de subocupación horaria	7,5%	7,9%	6,4%	5,7%	7,8%

Fuente: Observatorio Económico Territorial de la Universidad Nacional del Litoral, en base a datos del INDEC.

\* No incluye datos del cuarto trimestre de 2015 por no encontrarse disponibles.

El principal sector de actividad de la ciudad lo constituye el comercio (con el 22,5% de los ocupados en 2011 y 19,5% en 2015), seguido por la administración pública, defensa y seguridad

social (11,9% en 2015) y la construcción (10,7% en 2015). El sector terciario por lo tanto se constituye en el principal sector económico (representando el 90% en el año 2015), y la participación de los ocupados en establecimiento privados alcanza el 77,1% en dicho año, un 2,5% más que en el año 2011.

**Cuadro 3: Participación de los ocupados por sector de actividad y tipo de establecimiento. Años 2011 – 2016**

	2011	2012	2013	2014	2015*
<b>Sector</b>					
Primario	0,3%	0,8%	1,0%	0,7%	0,8%
Secundario	7,4%	7,4%	8,3%	8,9%	9,3%
Terciario	92,3%	91,8%	90,7%	90,4%	90,0%
<b>Tipo de establecimiento</b>					
Público	23,1%	22,2%	23,8%	21,9%	21,8%
Privado	74,6%	76,2%	74,8%	76,6%	77,1%

Fuente: Observatorio Económico Territorial de la Universidad Nacional del Litoral, en base a datos del INDEC.

\* No incluye datos del cuarto trimestre de 2015 por no encontrarse disponibles.

En términos de ingresos, el ingreso medio per cápita familiar en el II trimestre del año 2011 era de \$1.401,78, frente a \$ 4.137,69 en el mismo trimestre en el año 2015<sup>6</sup>. Ambos valores resultaban mayores al promedio de los 31 aglomerados urbanos relevados por INDEC, los cuales alcanzaban el valor de \$ 1.164 para el año 2011 y de \$ 3.067 cuatro años después<sup>7</sup>.

Analizando la desigualdad en la distribución del ingreso a través del Coeficiente de Gini, observamos un valor en la ciudad de Santa Fe (y para el total de individuos) de 0,409 en el II trimestre de 2011, siendo en el mismo trimestre de 2015 de 0,390<sup>8</sup>. Ambos valores son menores a lo acontecido en el mismo periodo a nivel nacional (0,432 y 0,410 respectivamente), lo que sugiere una distribución más equitativa para el caso de Santa Fe.

Enfocándonos en el sector de la ESS en la ciudad, según el INAES, en el año 2018<sup>9</sup> se encontraban registradas 121 cooperativas, de las cuales 102 son de trabajo, y de ellas el 94% se

<sup>6</sup><https://www.unl.edu.ar/oet/userfiles/image/3949Gran%20Santa%20Fe%20Distribucion%20del%20ingreso%202017.pdf>

<sup>7</sup>[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos2trim\\_15.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos2trim_15.pdf)

<sup>8</sup><https://www.unl.edu.ar/oet/userfiles/image/3949Gran%20Santa%20Fe%20Distribucion%20del%20ingreso%202017.pdf>

<sup>9</sup> Consulta realizada el 10/10/2018.

matriculó luego del año 2001<sup>10</sup>. Éstas representan en la ciudad el 84,3% del total de cooperativas, seguidas por las cooperativas de provisión con un 9,1%; un 4,1% las de vivienda y construcción, servicios públicos con 1,7% y con el 0,8% las agropecuarias.

Al año 2014, según un estudio de Cardozo et. al (2017), se encontraban matriculadas en la ciudad 154 cooperativas, y registrados 859 emprendimientos productivos en el Registro de Emprendedores Productores Locales que lleva adelante el Gobierno de la Ciudad. Dentro de las actividades desarrolladas por dichos emprendimientos, se encontraba la elaboración de alimentos, artesanías, carpintería, herrería, textil, plantas, servicios y otros.

**Cuadro 4: Emprendimientos productivos por rubro en el municipio de Santa Fe. Año 2014**

<b>Rubro Emprendimientos</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Proporción</b>
Artesanías	259	30,2%
Otros	198	23,1%
Textil	180	21,0%
Servicios	108	12,6%
Alimenticio	80	9,3%
Herrería	21	2,4%
Carpintería	10	1,2%
Plantas	3	0,3%
<b>Total</b>	<b>859</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Cardozo et. al (2017)

Estos últimos datos dan cuenta de la relevancia de los emprendimientos autogestionados al interior de la ciudad, universo al que se dirigirán las políticas que analizaremos en la presente investigación.

Finalmente, y en términos políticos, desde el retorno a la democracia hasta el año 2007, la provincia fue gobernada por representantes del Partido Justicialista. Lo mismo sucede en la ciudad, a excepción de un breve periodo entre los años 1990 y 1991.

En el año 2007 gana las elecciones tanto provinciales como municipales el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), una alianza política de centro-izquierda que surge en el año 2006, y es integrada originalmente por el Partido Socialista, el GEN, la Unión Cívica Radical, el Movimiento Libres del Sur, CC-ARI y el Partido Demócrata Progresista. El representante que

<sup>10</sup> Luego del año 2015, fin del periodo bajo análisis en el presente trabajo, se matricularon 4 cooperativas de trabajo de las 102 mencionadas

sume la gobernación de la provincia, Hermes Binner, pertenece al Partido Socialista (el cual gobierna la ciudad de Rosario desde el año 1989), mientras que en la ciudad asume su socio de la UCR, Mario Barletta.

En el año 2011 vuelve a ganar las elecciones el FPCyS en ambos distritos, siendo electos un representante del Partido Socialista para el gobierno provincial (Antonio Bonfatti) y de la UCR para el gobierno municipal (José Corral).

Al mismo tiempo, a nivel nacional, se desarrollan los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, ambos representantes del Partido Justicialista, y enfrentados políticamente a los partidos que conforman la alianza del FPCyS.

#### **4- Secuencia de la exposición**

En el primer capítulo de esta tesis, introduciremos los principales aportes teóricos relativos al concepto de economía social y solidaria (ESS), haciendo especial referencia a las conceptualizaciones de origen latinoamericano. Caracterizaremos las experiencias y prácticas que se consideran parte de este universo, poniendo el acento en las características y dimensiones de este concepto, así como en sus potencialidades en tanto proyecto alternativo a partir de diferentes perspectivas. Seguidamente, introduciremos las nociones de política pública, política social, ciclo y dimensiones de la política pública. Presentaremos además las nociones de intersectorialidad y coordinación de la política pública, lo cual contribuirá al análisis de los casos bajo estudio. Finalmente, analizaremos la relación entre la ESS y la política pública, para culminar con las características deseables –según diversos enfoques teóricos- de este tipo de políticas.

En el capítulo 2 describiremos los principales rasgos del proceso de institucionalización de la ESS a nivel nacional y provincial. En primer lugar, describiremos las principales características del modelo neoliberal de la década del '90, poniendo especial énfasis en aquellas que adquirió el mercado de trabajo y la intervención estatal, particularmente la política social. Seguidamente, describiremos las transformaciones ocurridas con el agotamiento del modelo y la crisis del 2001, y el nuevo periodo de recuperación que se inicia en 2003. Haremos hincapié en las transformaciones en la política social y en las diferentes posturas al momento de definir las continuidades y rupturas con la década anterior, particularmente en lo relativo al mercado de trabajo.

En segundo lugar, abordaremos el proceso de incorporación a la acción pública de la ESS a partir del año 2003, con la creación de estructuras burocráticas, normativas y de políticas públicas bajo diferentes áreas estatales. Realizaremos este mismo recorrido a nivel provincial y local.

En el tercer capítulo, abordaremos la creación de estructuras burocráticas específicas al interior del Estado provincial y municipal para la implementación de políticas de ESS. Caracterizaremos para ello las competencias y funciones de estas áreas estatales, sus líneas de acción e instrumentos de promoción, los objetivos que persiguen las intervenciones estatales y los sujetos a los cuales se dirigen, y con ello cómo van conformando su mirada sobre el sector. En segundo término, describiremos dos políticas en particular que surgen de dichas estructuras y que son objeto de la presente investigación: el Centro de Emprendedores de la Economía Social y el Programa Ideas en Marcha, dando cuenta de las características que presentan al momento de su diseño, así como lo describe la normativa oficial y la voz de los actores involucrados en dicha etapa.

En los dos últimos capítulos de esta tesis analizaremos las políticas públicas mencionadas en el momento de su implementación.

En el capítulo 4, nos enfocaremos en el análisis de las actividades, herramientas y recursos propuestos por ambas políticas, dando cuenta de las dificultades y limitaciones que atravesaron durante el periodo bajo estudio. Seguidamente, analizaremos las características de quienes finalmente se constituyeron en los destinatarios de la política pública, los vínculos que generaron en tanto colectivo y entre éstos y el Estado, así como su participación en procesos decisorios propios de la política pública.

En el capítulo 5, continuando con el análisis de la implementación de la política pública, nos centraremos en el alcance que tuvieron los programas bajo estudio, y cuál ha sido su espacio territorial de intervención. En segundo lugar, analizaremos las formas en que se configuró la política en términos de transversalidad e intersectorialidad, y con ello las articulaciones que se llevaron adelante entre diferentes áreas estatales y no estatales.

Cerraremos este último capítulo con la valoración de la política pública desde la mirada de los actores estatales: cuáles fueron sus resultados positivos, sus dificultades y limitaciones, y los desafíos que se planteaban al momento de culminar este análisis, en el año 2015.

Finalmente, y previo a las reflexiones finales, daremos cuenta de cómo ha sido la continuidad de ambos programas post 2015, lo cual nos ayudará a comprender la importancia de algunas de las variables aquí consideradas, a la vez de ponerlas en perspectiva.

## **Capítulo 1**

### **Economía social y solidaria y política pública: nociones teóricas y coordinadas para el análisis**

El objetivo de este capítulo es presentar los principales conceptos que estructuran la investigación.

En primer lugar, se introducen los principales aportes teóricos relativos al concepto de economía social y solidaria (ESS), fundamentalmente a nivel latinoamericano. Se definen las características y dimensiones de este concepto, así como sus potencialidades en tanto proyecto alternativo a partir de diferentes perspectivas.

En segundo lugar, se introducen las nociones de política pública, política social, ciclo y dimensiones de la política pública. Se presentan además las nociones de intersectorialidad y coordinación de la política pública.

Finalmente, se analiza la relación entre la ESS y la política pública, para culminar con las características deseables –según diversos enfoques teóricos- de este tipo de políticas.

#### **1- Nociones teóricas acerca de la economía social y solidaria**

Con el concepto de Economía Social se hace referencia a distintas expresiones y procesos socioeconómicos orientados por principios autogestivos y solidarios. Singer (2014) plantea que éste surge como un modo de producción y distribución alternativo al capitalismo, al unir el principio de la unidad entre posesión y utilización de los medios de producción y distribución (propio de la producción simple de mercancías) con el principio de socialización de esos medios (propio del capitalismo).

Específicamente, esta propuesta contempla un sistema fundado en los valores de la cooperación, la participación, la reciprocidad y la solidaridad, y organizado en forma autogestionaria a partir de las necesidades y aspiraciones de las personas y comunidades. Según Defourny y Develtere (2001), los principios éticos que la componen son la finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad, la autonomía de gestión, los procesos de decisión democrática y la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en la repartición de los beneficios. A ello se suma la no



separación del trabajo respecto de la propiedad/gestión de los medios de producción y el producto, y la subordinación del valor de cambio al valor de uso (Coraggio, 2007b). Esta economía entonces implica experiencias de relaciones económicas que intentan reproducir sociedad, priorizando los lazos sociales sobre la acumulación de lazos del capital.

Una característica primordial de estas formas es el trabajo asociativo (Vuotto, 2011) definido como “el proceso por el cual una persona y/o grupo(s) deciden reunirse en forma regular, pero no necesariamente continua, para atender demandas comunes” (Albuquerque, 2004: 31). La creación de nuevos vínculos y valores entre las personas en que se basa ese trabajo favorece la implementación de prácticas y estrategias basadas en estos valores.

Se trata en principio de organizaciones de trabajadores que se asocian para producir de manera conjunta para el mercado (no orientados por la ganancia en sí), comprar conjuntamente, socializar riesgos y/o autoproversearse de créditos, y generar de este modo, y de forma conjunta, mejores condiciones o medios de vida, para uso propio o colectivo (Coraggio 2007b).

En el caso latinoamericano, existe una variedad de conceptualizaciones en torno a la heterogeneidad de estas prácticas. Entre ellas podemos mencionar a la economía social (Defourny 2009), economía solidaria o de solidaridad (Gaiger, 2007; Singer, 2007; Razeto, 2002), economía popular (Quijano, 2007; Nuñez, 2007), economía social y solidaria (Coraggio 1999, 2004, 2011), Economía del Trabajo (Coraggio 1991, 1999), Socioeconomía Solidaria (Melo Lisboa, 2007) o economía plural (Laville, 2009), las cuales dan cuenta de una propuesta en desarrollo, abierta a permanentes revisiones y modificaciones.

Sin embargo, viene ganando aceptación en términos teóricos la utilización del concepto economía social y solidaria<sup>11</sup> como modo de denominar tanto a este sector en cuanto sistema económico que asegura la base material integrada a una sociedad justa y equilibrada, pero también en tanto proyecto de acción colectiva dirigido a contrarrestar las consecuencias negativas del capitalismo (Coraggio, 2011). En otros términos, como un modo de incluir en dicho concepto tanto la larga tradición de cooperativas y mutuales, como las recientes experiencias y prácticas de trabajo asociativo y autogestionado, que se reconocen como de economía solidaria (Hintze, 2007a).

---

<sup>11</sup> Adoptaremos aquí este último para denominar este tipo de experiencias y prácticas, sin desconocer las distintas significaciones que encierran cada una de las denominaciones mencionadas.

Conceptualmente, la ESS implica introducir otro tipo de racionalidades en torno a la producción social y a las capacidades humanas, como así también en torno al papel de la intersubjetividad como generador de riqueza (Pastore, 2008). Las experiencias que conforman este sector se basan en gran medida en arreglos no capitalistas en términos de organización de la producción, la distribución y el consumo, predominando relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad, y un cierto hibridismo entre arreglos formales e informales, prácticas no mercantiles e integradas al mercado (Nyssens, 1998).

El análisis de las prácticas que conforman este universo, a su vez, contempla diversas dimensiones. Por una parte, en tanto dimensión empírica este concepto involucra una gran diversidad de experiencias, en cuanto a sus modalidades organizativas, a sus capacidades y sus recursos para potenciar este tipo de economía.

Históricamente, la economía social y solidaria ha contado como fuerza propulsora a quienes se encuentran excluidos o marginados del mercado de trabajo y deben asegurar su reproducción social, a través de por ejemplo la creación de cooperativas o asociaciones que favorezcan la inclusión social de sus miembros (Defourny y Develtere, 2001).

Hasta mediados del s. XX, este sector en Argentina estuvo conformado por iniciativas del mutualismo, el cooperativismo y el asociativismo –con una fuerte impronta de organizaciones sociales y sindicales-, a las que se añadieron otras experiencias significativas impulsadas durante las últimas décadas, como las fábricas recuperadas, las empresas sociales y los emprendimientos asociativos de la Economía Solidaria. Ese conjunto, promovido en muchos casos por movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, refleja un amplio universo compuesto por unidades productivas y personas insertas tanto en el sector formal y dinámico de la economía, como también pertenecientes a los sectores más vulnerables y produciendo para el autosustento (Casalis, 2007). Experiencias que combinan viejas prácticas de la economía doméstica –las cuales forman parte del sustrato económico informal- y prácticas más novedosas, caracterizadas por la politización de formas de producción que saltan a la esfera pública, situándose en el ámbito de la economía social y solidaria (Merlinsky y Rofman, 2004).

Por otra parte, y atendiendo a su dimensión como proyecto, Pastore (2008) identifica tres visiones o perspectivas relacionadas a estas experiencias.

La primera de ellas contempla la ESS como mecanismo de "atención en la emergencia", donde el mercado se constituye en el principal regulador de las relaciones económicas, por lo que esta dimensión social de la economía sólo surge cuando falla el Estado en su rol de asegurar el buen

funcionamiento del mismo. Se trataría entonces de prácticas que surgen en momentos de crisis económica y social, y que luego de que el sistema económico vuelve a reestructurarse permanecerán en forma de “residuos” de esta economía marginal, de menor importancia. Por este motivo, y según esta perspectiva, resulta un error entender que la expansión de la economía social y solidaria —la cual se desarrolla en los márgenes del sistema— pueda revertir y alterar sustancialmente la esencia de la lógica del sistema productor de mercancías y de valorización del capital (Antunes, 2005; Trincheró, 2007; Presta, 2011; Quijano, 2007).

Vinculado a esta perspectiva podemos ubicar a Salvia<sup>12</sup>, para quien estas prácticas se constituyen en “expresiones de una economía política de la pobreza” (Salvia, 2005:1), surgidas en contextos de crisis y regresión de los mecanismos tradicionales de movilidad social, y acompañadas de una mayor dependencia del Estado, una mayor fragmentación de los espacios sociales y de los actores políticos locales involucrados. Se trata según este autor de “estrategias desmercantilizadas de subsistencia de base organizacional” (Salvia, 2007: 46), las cuales lograrían una creciente aceptación, legitimación e institucionalización en torno a su “antiderecho” a contar con un trabajo informal, precario y no registrado.

En términos de acción estatal, Álvarez Leguizamón (2013) menciona que las políticas que se dirigen a estas prácticas formarían parte de una Nueva Economía Política de la Pobreza, y con el objetivo principal de neutralizar el conflicto social. A este nuevo estilo de gobierno la autora lo ha denominado “focopolítica”: una focalización de la política en los más pobres entre los pobres, por medio de un incremento de sus ingresos primarios, entendiendo por ello los ingresos “autogenerados por medio de la producción de bienes y servicios o el autoempleo” (Álvarez Leguizamón, 2013: 29).

En el segundo enfoque, esta economía aparece como complementaria a la economía lucrativa. Según esta mirada, la ESS no solamente tendría la potencialidad de atender a ciertos sectores con la utilización de recursos que la economía capitalista desecha, sino también de modificar y transformar a la propia economía del capital (Pastore, 2008).

Coraggio (2013b) plantea desde una segunda perspectiva, a la ESS como parte de un proceso económico en su conjunto, y donde la intervención del Estado debería ir más allá del apoyo al microemprendimiento individual. Aquí se requiere una participación a mayor escala, que

---

<sup>12</sup> Según este autor, la economía social estaría formada “por todas aquellas actividades económicas que socializan la reproducción y permiten la satisfacción de necesidades por fuera de las relaciones de producción basadas en la venta de la fuerza de trabajo y el interés por la ganancia” (Salvia, 2007: 45).

implique mejores relaciones de reciprocidad y redistribución a través del Estado, en vistas a la creación de un sector orgánico (o subsistema) de ESS.

La tercera perspectiva, finalmente, plantea a la economía social y solidaria como una alternativa a la economía del capital. Ésta conformaría un proyecto más abarcativo de otro tipo de estructuración de lo económico y de la relación de la economía con lo social y lo público. Los estudios que se incluyen en esta línea enfatizan en su carácter alternativo, en tanto es concebida como subsistema de la economía que, a diferencia de la “economía empresarial capitalista” y de la “economía pública”, se orienta hacia la reproducción ampliada de la vida de todos, y no a la acumulación de capital (Coraggio, 2007a; Abramovich y Vázquez, 2007; Deux Marzi y Vázquez, 2009; Hintze, 2007).

La ESS se relaciona aquí con el planteo de una economía plural –cuyo anclaje teórico más importante puede encontrarse en Polanyi-, donde el mercado es considerado como una institución histórica que se dan los hombres para establecer relaciones económicas, pero que coexiste con la esfera pública –Estado- y social (Polanyi, 2003). La ESS se correspondería con el principio de reciprocidad planteado por este autor, el cual sostiene la existencia de relaciones económicas establecidas entre personas insertas en comunidades, en ciertas tramas sociales, con lazos sociales que las preexisten. Los intercambios según este principio, operan dentro de un espacio que se encuentra atravesado por las relaciones de cooperación y de afecto de la comunidad. Se reconoce entonces que las relaciones entre los individuos no están sólo determinadas por un interés individual en vías de maximizar sus beneficios, sino por el contrario, existe una pluralidad de lógicas involucradas en las relaciones sociales (Ghibaudi, 2003).

Desde este enfoque, Coraggio (1999) apunta a una “Economía del Trabajo” -y la economía popular<sup>13</sup> como el punto de partida para alcanzarla-, donde la reproducción de la vida sea priorizada a la reproducción del capital, en un sistema plural conformado por estas unidades, el Estado y el mercado. Según este autor, el trabajo se encuentra en el centro de esta propuesta, y la economía está directamente relacionada con la satisfacción de necesidades definidas históricamente y democráticamente por las sociedades (Coraggio, 2007a). La unidad doméstica, por otra parte, es la forma fundamental de organización del trabajo así conceptualizado, refiriéndose no sólo a las formas de producción autónoma de los trabajadores, sino que abarca también toda forma de

---

<sup>13</sup> La economía popular, según este autor, “refiere al conjunto de actividades que realizan los trabajadores a partir de sus capacidades de trabajo y otros recursos. Aunque su sentido no es la ganancia, sino la reproducción ampliada de la vida de sus miembros, es parte de la economía capitalista y cumple entre otras funciones la de reproducir la fuerza de trabajo que requiere el capital” (Coraggio, citado en Hintze, 2007a: 106).

realización de capacidades dirigidas al objetivo de lograr la reproducción ampliada de la vida de sus miembros (el trabajo doméstico, el trabajo comunitario, etc.) (Coraggio, 2004).

Estas teorías postulan que es discutible si esta economía va a ser substitutiva o no, pero que sin embargo debe ser una economía alternativa con otro funcionamiento, con otros objetivos, con otra legalización, con otras formas de subjetividades, sin resignar un proyecto de transformación social hacia una sociedad más integrada, justa y plural (Pastore, 2006, 2008).

Desde este enfoque a su vez, se sostiene la necesidad de una política de Estado favorable que asegure la “sostenibilidad socioeconómica” de estos emprendimientos, dadas sus condiciones consideradas diferentes a otros modelos de trabajo y producción, como el ser más flexibles que las empresas capitalistas, o su mayor tendencia a la cooperación (Coraggio, 2005, 2009).

A partir de lo expuesto hasta aquí, y considerando las diversas perspectivas y conceptualizaciones, entendemos siguiendo a Coraggio (2007a) a la ESS como un conjunto de prácticas económicas insertas en una economía mixta, las cuales intentan conformar un sistema alternativo al capitalista a partir de su orientación no hacia la acumulación del capital, sino a la reproducción ampliada de la vida de todos sus miembros, y las cuales pueden sostener los principios y valores vinculados a la economía social.

## **2- Intervención social del Estado y ESS: precisiones conceptuales y coordinadas para el análisis**

Al hablar de políticas públicas, nos referimos a un “conjunto de acciones y omisiones” que expresan “una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1995:112-113). Se trata de tomas de posición del Estado respecto a cierta cuestión, que a su vez no puede ser entendida ni explicada de manera individual, sino que debe entenderse en un contexto histórico determinado, y en relación a las políticas de otros actores (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Lahera Parada (2002) identifica a la política pública como aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, y en cuyo desarrollo puede participar la comunidad y el sector privado.

El Estado en sus diferentes niveles adquiere un rol central, por lo cual las políticas públicas resultan tanto de un proceso político como de una formulación de políticas, deviniendo así el

procedimiento de producción de las políticas tan importante como su contenido (Levín, Campostrini, Sosa y Voras; 2007).

Al hablar de “intervención social del estado”, Minujin y Cosentino (1993) hacen referencia al amplio conjunto de políticas públicas que afectan las condiciones de vida y de trabajo de la población, incluyendo la política laboral, demográfica, fiscal y aquellos aspectos de la política económica que afectan al mercado de trabajo, además de la política social, entendiendo esta última como aquella que afecta la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población.

Del mismo modo, Grassi (2000) sostiene que la intervención social del Estado se orienta a regular la vida social en términos de participación en la producción social y de reproducción de los distintos grupos sociales. La cuestión del trabajo se constituye en parte fundamental de la cuestión social, dando por supuesto que es el trabajo en nuestras sociedades el medio de provisión principal de los recursos materiales y simbólicos. Por ello, la referencia al trabajo resulta fundamental a la hora de pensar los modos de garantizar la cohesión social en nuestras sociedades (Castel, 1997).

La política social en particular, muestra la forma que tiene un Estado en un determinado momento histórico para resolver la cuestión social –a partir de una particular conformación política- institucional (Castel, 1997)- o la integración social, entendida esta última como “el derecho que a cada uno le asiste de constituirse (reconocerse y ser reconocido) como un sujeto valioso para su sociedad y de proyectar su vida más allá de la mera supervivencia” (Grassi, 2000: 22).

A partir de ello, Repetto (2001) identifica tres áreas de la política social. En primer lugar, aquellas de cobertura universal (como la salud y la educación), las cuales más allá de la actividad que realice el ciudadano y su capacidad contraprestadora, pretenden extender la seguridad al conjunto de la población (Lo Vuolo, 1990). En segundo lugar, las asociadas a la seguridad social, las cuales en general benefician solamente a quienes se encuentran integrados al mercado de trabajo de manera formal y a su familia. Finalmente, se encuentran aquellas políticas sociales destinadas a enfrentar la pobreza. En este caso, dichas acciones tienen como fin atender a ciertas necesidades básicas de los sectores marginados y más vulnerables (como la alimentación) (Repetto, 2001).

Las acciones de política social, a su vez, pueden contribuir según Golbert (2000) a sociedades menos inequitativas y cohesionadas, o limitarse a la atención de los más vulnerables en términos

de su sobrevivencia, aceptando e incluso profundizando los niveles de desigualdad social y exclusión existentes. En este sentido Andrenacci (2002), plantea la existencia de una doble lógica al interior de la política social en los Estados capitalistas. Por un lado, dicha política contempla intervenciones que se orientan a reforzar y recomponer los principales mecanismos del proceso de integración social –y con ello consolidar los efectos integrativos de las relaciones salariales-. Por otra parte, supone intervenciones sobre sujetos en los márgenes, los cuales no acceden a la integración a través de los mecanismos principales, y de este modo compensan su exclusión del mercado de trabajo creando o recreando dicha integración, y eventualmente compensando los efectos indeseados de la desintegración.

A partir de estas conceptualizaciones, es posible pensar la relación entre la política social y la cohesión o integración social, reconociendo que no siempre se trata de una relación directa ni necesariamente positiva. Desde una mirada más amplia, la intervención social del Estado pone en juego diversas acciones que afectan tanto la distribución primaria como secundaria del ingreso, en un determinado contexto histórico, y con ello las condiciones de vida y de reproducción de la población. Aquí pensar el trabajo como elemento integrador cobra un rol central.

## **2.1- Ciclo y dimensiones de la política pública**

Diversos autores han intentado esquematizar el desarrollo de los procesos de decisión y de implementación de las políticas públicas. De ello surge la idea de un “ciclo” de la política pública, que comienza con el surgimiento del problema (o la cuestión), y finaliza con la evaluación del proceso y los resultados obtenidos (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

Esta perspectiva debe verse, en términos de Subirats et. al (2008), como un marco de referencia que provee elementos para ordenar y guiar el análisis en un contexto de complejidad, y no como un esquema rígido. A su vez cada una de las etapas no refiere a instancias autónomas y necesariamente correlativas, sino que la construcción de la política puede ir y venir entre los diferentes momentos, a partir del contacto con el territorio y sus actores. Como afirma Muller (1990: 33, citado en Subirats et. al, 2008: 42) “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”.

Dicho ciclo se inicia con la fase de surgimiento y percepción de los problemas o cuestión, entendiendo por esta última “a estos asuntos (necesidades, demandas) ‘socialmente problematizados’”, y alrededor de la cual diferentes actores afectados positiva o negativamente por su surgimiento y desarrollo toman posición frente a la misma” (Oszlak, y O’Donnell, 1981: 12). Es decir, dichos problemas o cuestiones se definen y conciben a partir de la mirada de diferentes actores estratégicos que participan en este proceso, y donde intervienen diferentes racionalidades y lógicas de acción.

Una vez que dichas cuestiones, demandas o problemas fueron seleccionadas y ordenadas por los gobernantes como objetos de acción -o más bien como objetos sobre los que han decidido o considerado que deben actuar-, pasan a formar parte de la agenda de gobierno (Aguilar Villanueva, 1993).

Seguidamente, la fase de formulación o diseño de la política supone una selección de objetivos, instrumentos y procesos que se pondrán en práctica para resolver el problema detectado, a partir de la definición de un modelo causal por parte de los actores públicos (Subirats et. al, 2008).

La fase de implementación implica su adaptación a la realidad concreta (Subirats et. al, 2008), reconociendo en ello la mayor o menor influencia de los actores sociales que interaccionan con la política.

Finalmente, la fase de evaluación resulta un paso necesario para determinar los resultados y efectos de la política sobre la cuestión problemática (Subirats et. al, 2008).

Pero la construcción de la política, atravesando cada una de sus etapas, no está exenta de tensiones y contradicciones. Diversos autores coinciden en destacar que los instrumentos de política pública se constituyen en portadores de valores, sustentados sobre cierta concepción de lo social y del método de regulación considerado. De este modo, se infiere que dichos instrumentos pueden determinar el comportamiento de los actores de manera parcial, que crean relaciones de poder y que privilegian ciertas representaciones particulares de los problemas, lo cual conduce a favorecer algunos intereses por sobre otros (Vuotto, 2011).

Esto se expresa al interior del aparato estatal como un campo de fuerzas con contradicciones, miradas contrapuestas y disputas de poder, las cuales toman cuerpo en los funcionarios y perfilan las políticas estatales (Poulantzas, 1979). El Estado, así, en tanto relación de fuerzas, implica un conjunto de instituciones atravesadas por las luchas y las contradicciones de la sociedad (Thwaites Rey, 2004). De este modo, su arquitectura institucional va modelándose a partir de los



posicionamientos de las partes en pugna, y las políticas serán el resultado de los consensos, disensos e interpelaciones de los diversos actores intervinientes, quienes presentarán a su vez diferentes grados de participación y vinculación (Delfino, 2015).

Las acciones de los funcionarios estatales, en este marco, son resultado de dicha coexistencia de lógicas al interior del Estado, asociadas a la acumulación de poder político, a la gobernabilidad-legitimación del sistema social y a la construcción democrática del bien común (Coraggio, 2004), a la vez de portadores de determinados intereses y subjetividades propias (Murchio, 2012).

A su vez, la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y diferentes recursos de poder, se enmarcan en ciertas normas e instituciones, las cuales van configurando de diversas formas la capacidad administrativa y política del Estado (Repetto, 2004).

Al hablar de capacidad estatal, Repetto (2004: 19) refiere a “las posibilidades que tienen las instancias de gobierno para priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas”, las cuales ponen de manifiesto capacidades políticas asociadas a los “recursos de poder distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena política, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas”.

Dichas capacidades, a su vez, entran en muchos casos en espacios de coordinación en el ámbito de lo estatal<sup>14</sup>, en tanto red de actores y dispositivo institucional (Repetto, 2009).

De este modo, el entramado de actores y el sistema de reglas son los que determinan las posibilidades de esa coordinación, y en donde a su vez tienen un rol importante la conformación de coaliciones y la generación de confianza y reputación entre sus miembros, como así también los tipos de liderazgo que se ejerzan (Repetto, 2009).

En este sentido, algunos autores, destacan en el campo de la política social los límites que tiene el Estado para afrontar de modo sectorial ciertos problemas que requieren interrelaciones, como así también intervenciones comunes (Repetto, 2009). Este supuesto conduce a plantear la

---

<sup>14</sup> Al hablar de coordinación, hacemos referencia al “proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar [...]. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad [...], en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales” (Repetto 2005: 42-43).

cuestión de la intersectorialidad, entendida como la “articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social” (Junqueira, Inojosa y Komatsu, 1998, citado en Repetto y Fernández, 2012).

Desde esta perspectiva, se plantea que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales (en aspectos como el mejoramiento de la calidad de vida, por ejemplo), y que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales (Cunill Grau, 2005). Para ello se requieren esfuerzos de coordinación.

Las acciones de gobierno y decisiones que éste lleva adelante, en términos de Garnier (2000), deberían coordinarse dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo. Ello permitiría evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas, reduciendo sus inconsistencias; asegurar prioridades de políticas, promoviendo la cohesión y coherencia entre ellas; atenuar el conflicto político y burocrático, y promover una mirada holística de los problemas sociales (Peters, 1998).

La implementación de este tipo de acciones coordinadas supone, sin embargo, una dificultad mayor en la medida que requiere la estructuración de un campo de acción complejo, integrado por un conjunto de actores organizacionales distintos, que tienen su propia historia y atienden múltiples y diversas demandas (Isuani 2005).

Algunos autores, por otra parte, han enfatizado diferentes componentes de la coordinación, de acuerdo a la perspectiva desde la cual analizan dicho concepto.

Entre ellas, Garnier (2000) entiende a la coordinación de políticas sociales como un proceso político y técnico, y pone el acento en la integración de las distintas perspectivas e intereses en juego dentro de una sola visión de conjunto. Es decir, plantea la necesidad de que esa compatibilidad se formule y desarrolle con un sentido, desde una mirada estratégica y con una clara perspectiva de largo plazo. Para ello, se convierte en un requisito fundamental la definición de prioridades, y con ello la necesidad de tomar decisiones que aseguren la coherencia y articulación a través de acuerdos entre los distintos actores involucrados.

Repetto (2005, 2010) enfatiza asimismo la dimensión política de la coordinación, destacando que dicho proceso está afectado por “relaciones de poder entre sectores con intereses e ideologías en conflicto, grupos con dotaciones de recursos diferenciales, brechas entre el discurso público

procoordinación e incentivos perversos que inciden en la voluntad de los protagonistas para no establecer y cumplir acuerdos” (Repetto, 2005:1).

Molina y Licha (2005), reconociendo del mismo modo a la coordinación como proceso técnico y político, destacan un conjunto de condiciones necesarias para que ésta se desarrolle, entre ellas la voluntad y cohesión política, la definición de objetivos estratégicos, estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidas), la participación de los actores, una institucionalidad legítima, capacidad de coordinación y liderazgo, espacios de diálogo y deliberación, y sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación debidamente establecidos.

Por otra parte, tal como menciona Murchio (2012), los escenarios de interacción entre diferentes instancias o escalas (nacional y subnacionales), permiten diversos grados de autonomía para la gestión local de la política social, como así también mayor o menor capacidad de las autoridades municipales para la gestión de recursos que provienen de otras jurisdicciones estatales.

Sumando al análisis, podemos destacar los aportes de Chiara y Di Virgilio (2009), quienes incorporan aspectos de la dimensión técnica y política involucradas en la gestión de las políticas públicas. Para ello hacen uso del concepto “régimen de implementación” el cual definen como “el conjunto de condiciones que –desde las distintas dimensiones (funcional, material y política) – organizan los arreglos entre los participantes de la gestión de las políticas” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 65).

Retomando el conjunto de dimensiones, Chiara y Di Virgilio (2009) refieren a tres tipos: funcional, como aquella que remite a las funciones asumidas por cada jurisdicción; material, como los mecanismos y sentidos a través de los cuales el Estado asigna el gasto; y política, la cual remite a los niveles de autonomía de los actores involucrados, las reglas de juego, capacidades y modos en que éstas se articulan, entendiendo a los actores como aquellos que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión, o en otros términos, “unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones” (Pirez, 1995: 10).

Son diversos entonces los actores tanto estatales como no estatales que participan del proceso de construcción de la política pública en sus diferentes etapas, en el cual resulta necesario no sólo la capacidad política en términos de decisión política y liderazgo, sino también el diálogo, la conformación de acuerdos y alianzas.

## **2.2- La ESS como objeto de la política pública**

En términos específicos, las políticas de promoción de la economía social y solidaria pueden definirse como políticas sociales a la vez que económicas (Hopp, 2013).

En tanto política social, se trata de intervenciones del Estado que inciden de manera directa en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales a través de la distribución secundaria del ingreso, es decir, por mecanismos de redistribución que se superponen a la retribución de factores en el proceso productivo (Lindenboim y Danani, 2002).

En tanto política económica, refiere a una intervención en las condiciones de reproducción de la vida que se realiza a través de prestaciones típicamente económicas (como subsidios o créditos) que estimulan la producción para el mercado; es decir –y al igual que las políticas laborales-, a través de la distribución primaria del ingreso (Abramovich, 2007).

Los programas de promoción de la economía social y solidaria que han proliferado en Argentina en las últimas décadas, al actuar indirectamente sobre las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (Cortes y Marshall, 1991), se proponen modificar “las posibles estrategias de acumulación de las empresas a partir de promover la existencia en el mercado de nuevos productores que participan en condiciones de menor poder relativo” (Abramovich, 2007: 18). Por ello, tensionan la tradicional distinción entre políticas sociales, laborales y económicas (Hopp, 2013).

Grassi (2012), por su parte, ha propuesto la noción de políticas socio-laborales refiriéndose a aquellas políticas cuyo horizonte es la generación de trabajo en el marco de la economía social, en tanto desbordan aquellas intervenciones que estrictamente corresponden a la política laboral, pero que tienen por objeto el trabajo (y por eso se definen).

Más allá de estas denominaciones, Hintze (2009) pone el acento en las características que debieran tener las políticas públicas que se dirigen a la promoción de la ESS. Entre ellas menciona su sentido amplio, en tanto incluyen y exceden el campo de la política social. En segundo término, su carácter intersectorial, al requerir la intervención de diversos organismos al interior del aparato estatal, necesario al contemplar las diversas dimensiones que incluye el campo de la economía social y solidaria. Además de ello menciona su horizontalidad, al implicar a diversos actores sociales, y tratarse de un proceso que no puede ser lineal ni estático, sino que requiere de un diálogo y aprendizaje continuo a diversos niveles, desde lo nacional a lo local

(Mendell, 2007). Finalmente, menciona la transversalidad a los diferentes niveles estatales de dichas políticas (nacional, provincial y local), al abordar estas organizaciones y experiencias territorialmente instaladas, y donde su mayor o menor potencialidad se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo local o endógeno (Hintze, 2009).

Kapron y Fialho (2004) agregan a esta caracterización el ser emancipatorias – refiriéndose con ello al rompimiento con prácticas asistencialistas o paternalistas y a la construcción de la independencia y de la ciudadanía de los trabajadores- y activas, en tanto se dirigen a atender las necesidades sociales básicas a la vez de aumentar y distribuir la producción y el ingreso de la sociedad.

Sin embargo, estos autores remarcan la necesidad de contar con una legislación específica para estos sectores y una financiación a gran escala para el abastecimiento de medios colectivos de producción, además de integrar dichas políticas con otras como educación, vivienda, medio ambiente, etc. (Kapron y Fialho, 2004).

Vaillancourt (2011), por su parte, pone el acento en la co-construcción de la política pública, haciendo referencia con ello a la participación de los actores de la sociedad civil y del mercado en la elaboración de dichas políticas, diferenciándolo del concepto de co-producción que refiere a dicha participación en el momento de su implementación. Con ello, destaca que la co-construcción se desarrolla sobre el plano institucional, tanto en la fijación de orientaciones generales como de elementos fundadores de la política.

La co-construcción solidaria y democrática de políticas públicas, por otro lado, supone reconocer la participación de los actores de la economía social, y con ello la instalación de una relación partenarial entre el Estado y dicho sector, al conservar éste una cierta autonomía, y no una relación de simple instrumento del Estado (Vaillancourt, 2011).

Refiriéndose específicamente a las políticas de promoción del cooperativismo de trabajo, Vuotto (2011) agrega finalmente que éstas deberían permitir el desarrollo constante y sostenido del sector, apartándose de la concepción de dichas organizaciones como alternativas eficaces para reducir los costos sólo ante situaciones de crisis.

La política de ESS, al estar dirigida a un sector que se define como regido por principios y valores diferentes a los de la economía capitalista, debiera reflejar en principio esta condición. La participación de los actores en su construcción, o en otros términos, la generación de nuevas lógicas de interacción entre el Estado y la sociedad civil, como así también el presentar un

enfoque amplio e integral –que contemple a los actores de la ESS no sólo desde el ámbito productivo, sino también desde diversos aspectos que hacen a la reproducción de la vida- resulta un aspecto a evaluar en la políticas de ESS, en vistas a considerar su pertinencia y coherencia.

## Capítulo 2

### **La ESS como objeto de la política pública: su institucionalización a nivel nacional y provincial**

El objetivo del presente capítulo es describir los principales rasgos del proceso de institucionalización de la ESS a nivel nacional y provincial.

En primer lugar, se describen las transformaciones en el mundo del trabajo en Argentina en las últimas décadas, y con ello el surgimiento de manera creciente de prácticas asociadas a la ESS.

En segundo lugar, se abordará el proceso de incorporación a la acción pública de la ESS a partir del año 2003, con la creación de estructuras burocráticas, normativas y de políticas públicas bajo diferentes áreas estatales. Este mismo recorrido se realiza, finalmente, a nivel provincial y local.

#### **1- Transformaciones en el mundo del trabajo: el surgimiento de la cuestión de la economía social y solidaria**

En América Latina -una región caracterizada históricamente por la heterogeneidad estructural<sup>15</sup>-, las transformaciones globales en el capitalismo y el funcionamiento del aparato del Estado impactaron en las décadas del 70 y 80, y se profundizaron en la década del 90.

En el caso argentino en particular, el largo periodo de inestabilidad macroeconómica durante las décadas del '70 y el '80, fue seguido en 1990 de un nuevo periodo caracterizado por la apertura comercial, la desregulación financiera, la privatización de los servicios públicos y otras empresas del Estado (Salvia, et. al, 2008), sumado a la flexibilización del mercado de trabajo.

El modelo aperturista que se inicia con el gobierno militar en 1976, propone una estrategia de desarrollo sustancialmente diferente a todas las experimentadas en el pasado, alejándose de las

---

<sup>15</sup> La heterogeneidad estructural refiere a la situación donde existen amplias diferencias en los niveles de productividad del trabajo entre sectores de la economía y al interior de cada sector. A raíz de ello, se generaría una clara segmentación del sistema productivo y el mercado de trabajo, y una consecuente asimetría en las condiciones tecnológicas y de remuneración. Según el pensamiento estructuralista latinoamericano, esta diferencia es mucho mayor en la periferia que en los centros (Pinto, 1970a, 1970b), en donde existe una muy elevada participación en el empleo total de las actividades de muy baja productividad del trabajo (Cimoli, 2005).

En los años noventa, el concepto de heterogeneidad estructural vuelve a cobrar relevancia, a partir de diversos planteos de CEPAL que sostienen una evolución de la antigua heterogeneidad hacia un nuevo patrón en donde a las condiciones ya señaladas se agregan diferencias en la capacidad de generar y difundir el cambio tecnológico en los agentes económicos (Bielschowsky y Torres, 2018).

orientaciones de industrialización sustitutiva vigentes desde 1930. A ello se suma la imposición del principio de subsidiariedad del Estado en materia económica y social, que suponía transferir parte de sus actividades a la esfera privada, y dismantelar el Estado de Bienestar que se había organizado en nuestro país en la década de 1940 (Torrado, 2007).

Continuando con esta estrategia en la década de 1990, como consecuencia de un tipo de cambio fijo y bajo con respecto al dólar, junto a la apertura comercial, buena parte de la industria nacional se vio imposibilitada de competir frente a los productos extranjeros, lo que dio como resultado una configuración macroeconómica perjudicial para la creación de empleo y, a largo plazo, para la economía en su conjunto (Campos et. al, 2010).

La profunda reforma laboral durante esta década se orientó a reducir la estabilidad en el empleo, bajar los costos de contratación y despido y disminuir las responsabilidades del empleador frente a accidentes de trabajo y quiebras empresariales. Dos reformas se destacan en este proceso: la creación del sistema privado de jubilaciones de capitalización, y la privatización de la prevención de los riesgos profesionales (Delfino, 2015), a lo cual se suma la descentralización de la negociación colectiva a nivel de empresa y establecimiento, reemplazando la anterior negociación a nivel de rama y sector de actividad (Neffa y colaboradores, 2010; Neffa, 2012).

Estas medidas contribuyeron a la generación de un mercado laboral fuertemente segmentado, acompañado de un estancamiento regresivo del empleo formal, y altos niveles de trabajo asalariado no registrado y precariedad laboral (Vuotto, 2010). En este marco, la oferta laboral se encontró en general asociada a actividades informales y a planes de empleo social, a lo que se sumaron elevados niveles de desocupación y pobreza (Salvia, 2003; Salvia y Tissera, 2000; Monza, 2000).

El “disciplinamiento del mercado de trabajo por la vía del desempleo” (Merlinsky y Rofman, 2004: 5), fue acompañado en términos de Andrenacci (2002) de un proceso de integración social “en los márgenes”. De este modo, el diseño y gestión de la política social en el plano local se modificó radicalmente –ahora orientada hacia los programas transitorios de empleo-, lo cual contribuyó a la emergencia de un nuevo actor social: los movimientos de desocupados. Al mismo tiempo, se generaron nuevas vinculaciones entre diversos actores civiles y estatales por medio de la implementación de programas sociales (Merlinsky y Rofman, 2004), los cuales a su vez sufrieron transformaciones en sus formas de financiamiento, funcionamiento y administración, además del régimen de acceso y el tipo de beneficios otorgados (Hintze, 2007b).



La política social adoptó como sus principales características durante la década de 1990 la descentralización, al asumir las instancias locales muchas de las funciones anteriormente cubiertas por el Estado nacional, y la focalización, al identificar a los sujetos destinatarios de dicha política a partir de ciertos atributos, los cuales estuvieron definidos en general por los organismos internacionales que financiaban los planes y políticas de lucha contra la pobreza urbana y rural (Merklen, 2005). Se pasó de un modelo de política social centrado en la extensión de la protección pública a través del empleo formal y de grandes instituciones universalistas, a otro enfocado en la lucha contra la pobreza y una red mínima de seguridad del mercado de trabajo (Soldano y Andrenacci, 2006).

Estos cambios en la estructura y en las formas de intervención del Estado –proceso denominado por algunos autores como “retirada del Estado”- devinieron en el reemplazo de las funciones de provisión social por las funciones disciplinarias (Delfino, 2015). Al postularse la primacía del mercado sobre el Estado, éste resigna su papel en la promoción del desarrollo, y lleva adelante reformas que disminuyen sus funciones, su ámbito de acción y con ello el déficit fiscal (Neffa y colaboradores, 2010).

El conjunto de transformaciones antes mencionado condujo al agotamiento del modelo económico, lo que derivó en una profunda crisis económica y social. Hacia fines del 2001, y según datos del INDEC, la tasa de desempleo alcanzaba el 18,3%, el 42,4% de los asalariados tenían ocupaciones precarias, y un 38,3% de la población y el 28% de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza (Campos et. al, 2010).

La respuesta a esta crisis fue una fuerte devaluación de la moneda hacia principios del 2002 – momento en que se inaugura el “gobierno de transición” (del Tronco Paganelli, 2005) o “gobierno de crisis” (Quiroga, 2010) de Eduardo Duhalde- lo cual continuó la caída de la actividad económica iniciada a mediados de 1998, y con ello sus efectos negativos sobre el desempleo y la pobreza (Vuotto, 2010). En mayo de 2002 el desempleo alcanzaba su máximo histórico de 21,5%; un cuarto de la población no podía satisfacer sus necesidades básicas y más de la mitad se encontraba en situación de pobreza, además de que el país se encontraba en la mayor desigualdad histórica en materia de distribución del ingreso con un coeficiente de Gini de 0,55 (Herzfeld, 2016). Este proceso, en términos de Svampa (2005: 138-140), terminó de abrir una brecha en la sociedad argentina, “acentuando procesos de polarización y vulnerabilidad social”. Se trató de una “fractura interclase”, profundizada en la década de los noventa, con el

empobrecimiento de los sectores medios ya no sólo ligado a la pérdida del poder adquisitivo, sino también al desempleo.

Los mecanismos compensatorios frente a las transformaciones en el mercado de trabajo, por su parte, se mostraron insuficientes frente a su magnitud, lo cual repercutió en forma contundente sobre las familias en la parte baja de la estructura social (Beccaria y Groisman, 2005).

Hacia fines del año 2002, más de 1.100.000 personas se encontraban registradas como ocupadas en planes sociales, y el déficit de empleos de mercado (desempleo ajustado por planes) alcanzaba un 26% de la población económicamente activa (Vuotto, 2008).

Basualdo (2001) identifica este momento con una triple crisis: crisis de gobierno –en tanto relevo de funcionarios de alto rango institucional-, crisis de régimen –ya que los distintos sectores intentan modificar los criterios de representación- y crisis de acumulación –a partir del agotamiento del régimen de convertibilidad-.

El profundo deterioro de la situación social hizo necesaria la aplicación de políticas públicas de emergencia, enmarcadas en la Ley de Emergencia Pública y Reforma de Régimen Cambiario. Por medio de decretos se establece la Emergencia Alimentaria Nacional y Emergencia Nacional Ocupacional, las cuales otorgaron el marco jurídico para implementar los principales programas sociales del momento (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006). Dentro de ellos se encuentran, implementados a principios de 2002, un programa alimentario y un programa de subsidios para desocupados: el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, este último con un alcance en términos de cobertura sin precedentes en el país, que llegó a tener dos millones de beneficiarios (Repetto, 2009). Este programa aseguraba un ingreso mensual mínimo de 150 pesos a familias en condiciones de pobreza, con jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo. A cambio de ello, debían realizar una contraprestación laboral de entre 4 y 6 horas diarias. Luego del cambio de gobierno en mayo de 2003, la vigencia del Plan fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2003, y así sucesivamente cada año hasta fines de 2007.

Paralelamente, y con la llegada del nuevo gobierno en el año 2003, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social se reordena la multiplicidad de programas existentes en tres grandes líneas: una ligada a la economía social (con el lanzamiento del Plan Manos a la Obra), otra vinculada a la problemática alimentaria y una tercera con eje en las familias de mayor vulnerabilidad (Repetto, 2009).

Ocurre en este periodo de posconvertibilidad un cambio en el rol del Estado y en las estrategias de los actores sociales. Comienzan a avizorarse cambios importantes en la política orientada hacia el mercado de trabajo y en la política social, lo que fue acompañado de una recuperación del mercado interno y la demanda agregada, producto de las políticas de recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores (Salvia, 2011).

Algunos autores reconocen este periodo como un “nuevo patrón de crecimiento” (CENDA, 2010: 21), a partir de la existencia de cambios significativos con respecto a la década anterior, como la reversión de la destrucción del tejido industrial, si bien con ciertas continuidades en materia salarial y de composición del producto. Neffa y colaboradores (2010: 293), por su parte, identifican un “nuevo modo de desarrollo”, o “nuevo régimen de acumulación”, el cual se manifiesta a partir de una serie de medidas de política económica diferentes a la década anterior, como una tasa de cambio real competitiva, un cambio en las cuentas públicas (orientado a un mayor gasto social) y del sistema impositivo a partir de retenciones, subsidios y compensaciones, la regulación de sectores claves de la economía y cambios importantes en la relación salarial y las políticas sociales. Otras perspectivas ponen el acento en las continuidades con el modelo neoliberal, aunque con ciertas rupturas. Se trataría para algunos autores de un “neodesarrollismo” o “neodesarrollismo difuso”, caracterizado por el mantenimiento de elevados niveles de desigualdad y precarización laboral, bajos salarios, un modelo productivo que se sostiene en la extracción de las riquezas naturales y bienes comunes (y la ausencia de una estrategia de desarrollo sectorial de mediano y largo plazo) y el mantenimiento de la dependencia tecnológica, entre otras características, a la vez de que se observa un dólar competitivo y un cambio sustancial en la composición política de la clase trabajadora (Feliz, 2011; Schoor, 2012)

En cuanto a las transformaciones ocurridas en materia de recuperación del empleo, por su parte, es posible reconocer dos “visiones en disputa” acerca de las rupturas y continuidades con respecto a la década anterior.

Una primera visión, desarrollada por autores como Palomino (2007), destaca la consolidación a partir de la salida de la crisis del 2001 de un nuevo régimen de empleo con protección social. Esto se visualiza según el autor en la tendencia ascendente a partir del año 2004 del empleo registrado, a la vez de un estancamiento del empleo no registrado, y con ello su disminución en términos relativos. A diferencia de la década de 1990, el crecimiento de la economía es acompañado por una creación de empleo decente.

Desde una perspectiva contrapuesta, Lindenboim (2013) señala que la economía del país se mostró incapaz de absorber satisfactoriamente la fuerza de trabajo potencial disponible. Señala este autor en este sentido el alto peso que continuó teniendo la desprotección social entre los asalariados (35% al año 2013), a la vez de que muchos de ellos se encuentran bajo la línea de la pobreza. Esto da cuenta de las dificultades del modelo para absorber a un importante núcleo de trabajadores en condiciones de empleo formal, y una distancia dentro de los mismos asalariados –en términos de mejora en el salario real y beneficios- (Chiroleau, Voras, Delfino y Nogueira, 2013), brecha que se acentúa en el periodo 2003-2012. Por ello, a pesar de la importante creación de empleo, la disminución de la desigualdad fue escasa (Lindenboim, 2013).

En esta misma línea, Salvia (2006, 2008) plantea que esta reducción en las tasas de desempleo y pobreza no llegó a alterar la matriz estructural de inserción laboral de la fuerza de trabajo. Aquellas personas pertenecientes a los deciles inferiores, sostiene este autor, habrían accedido más a ocupaciones no registradas, mientras que el crecimiento del empleo registrado repercutió sobre aquellos que integran los quintiles de ingresos medios y medios-altos.

Muchos de quienes accedieron a ocupaciones no registradas, o que no lograron insertarse en el mercado laboral, pasaron a integrar experiencias asociativas y autogestionadas, cuyo devenir en el periodo de posconvertibilidad será desarrollado en el próximo apartado.

## **2- La economía social y solidaria en la posconvertibilidad. Instancias de su institucionalización a nivel nacional**

Numerosos autores destacan que la crisis institucional de 2001 potenció un conjunto de acciones colectivas novedosas, lo cual permitió “vincular lo cotidiano a lo político y favorecer el desarrollo de una mayor conciencia sobre los derechos del trabajador” (Fajn, 2003, citado en Vuotto: 2011: 18). A partir del año 2000 se abre un nuevo escenario para el trabajo asociativo autogestionado<sup>16</sup>, y en particular para el cooperativismo de trabajo (Deux Marzi y Hintze, 2014).

---

<sup>16</sup> Entendido como “asociación voluntaria de trabajadores que cooperan en la producción y distribución de bienes o servicios, propiedad compartida de los medios de producción, toma de decisiones participativa y democrática, relaciones internas basadas en la confianza y la solidaridad, distribución con tendencia igualitaria de los resultados y –en general– igualdad de derechos de todos los trabajadores que integran la misma organización productiva” (Vázquez, 2011: 207).

Son producto de este proceso el importante incremento de las fábricas recuperadas, los emprendimientos autogestivos, ya sea individuales o familiares, los clubes de trueque, las asociaciones de productores, entre otros<sup>17</sup>.

Esta emergencia en términos empíricos estuvo acompañada de un reconocimiento desde el plano teórico de este nuevo actor social, hasta ese momento desestructurado y disperso, dotado de una nueva identidad ligada al trabajo (Federico-Sabaté, 2003), y de su incorporación a la acción pública como destinatario de políticas sociales.

Esto se denota en la implementación a partir del año 2003 –principalmente bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social- de una serie de programas sociales que tienen como eje a la economía social, y dirigidos a abordar la situación de los sectores no integrados al mercado laboral, o integrados de manera parcial o precaria (Arcidiácono, 2012). En particular, dichos programas se orientan a la generación y apoyo al trabajo asociativo y autogestionado (Hopp, 2013), o a la promoción de la economía social y solidaria<sup>18</sup> (Hintze, Deuz Marzi y Costa, 2011).

Se trata en este caso, en términos de Hintze y Vázquez (2011), de un reconocimiento de la incapacidad del mercado de trabajo para incluir al conjunto de los desocupados en las condiciones laborales y de ingreso anteriores al período de ajuste neoliberal, así como de las limitaciones que presentaron las políticas focalizadas frente a la pobreza y desempleo.

Dicha estrategia intentó recuperar en gran medida un conjunto de experiencias y prácticas llevadas adelante por distintos grupos y movimientos sociales, para resolver sus necesidades y disminuir el desempleo y la falta de ingresos (Hopp, 2013). Centrada en la idea de inclusión social, contempló como uno de los principales objetivos la restitución de las capacidades laborales con el objeto de contener la fuerza de trabajo en periodos de contracción económica (Ciolli, 2013).

De una forma más amplia, Vuotto (2010) distingue durante el periodo que se inicia en el año 2003, tres categorías de políticas de promoción a la economía social y solidaria: las políticas sectoriales, las políticas territoriales y las genéricas/organizacionales, de acuerdo a los diferentes modelos de intervención que adoptan.

---

<sup>17</sup> Las cooperativas de trabajo, en particular, crecieron entre los años 1991 y 2000 casi tres veces más que en la década anterior, con la creación de 1327 nuevas cooperativas (Deuz Marzi y Hintze, 2014: 314).

<sup>18</sup> Adoptaremos en esta tesis esta última acepción para referirnos a las políticas públicas que durante este periodo tuvieron como objetivo la promoción de emprendimientos, prácticas y organizaciones productivas o de servicios, individuales o asociativas, que tengan como característica el ser autogestionadas por los propios trabajadores.

Las políticas sectoriales son aquellas que promueven el desarrollo y consolidación del denominado sector “tradicional” de la ESS -como son las cooperativas, mutuales y asociaciones-, y su promoción como actor relevante dentro de la economía nacional en cuanto a su papel social y capacidad de generar empleo.

Una segunda tipología la conforman las políticas territoriales, las cuales se definen como aquellas que intervienen sobre el territorio y la configuración de la trama productiva y social local, promoviendo el desarrollo de prácticas que contribuyan al desarrollo local, en el marco de la ESS.

Finalmente, las políticas genéricas o de tipo organizacional tienen como principal objetivo la generación y sostenimiento del empleo como estrategia para la inclusión social, sin considerar su relación con el territorio. Se engloban en esta categoría aquellas acciones dirigidas a la promoción y asistencia técnica y financiera de prácticas autogestivas y asociativas (Vuotto, 2010).

En el marco de estas políticas, las principales intervenciones han sido la entrega o gestión de subsidios, y la capacitación y asistencia técnica con el objeto de fomentar el trabajo asociativo autogestionado y la autogeneración de ingresos, por medio de la creación o promoción de emprendimientos productivos y de servicios (Hintze, Deux Marzi y Costa, 2011), como así también de cooperativas de trabajo.

Las primeras cooperativas de trabajo promovidas desde el gobierno nacional surgieron en el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional (Res. MTESS 299/03) en la provincia de Buenos Aires, el cual luego se extendió a otras provincias (Vuotto, 2011).

Posterior a ello, es posible identificar dos momentos de especial relevancia en la promoción de este tipo de experiencias de nivel nacional. El primero de ellos fue la creación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) por medio de la Resolución N° 1375/04, destinado a sectores de bajos recursos que conformen experiencias productivas y/o comunitarias, y con el propósito de promover la integración social de los sectores vulnerables a través del sistema productivo.

En segundo lugar, la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PRIST-AT) en 2009, dirigido, al igual que el PMO, a la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, mediante la generación de puestos de trabajo genuinos por medio del impulso de organizaciones sociales de trabajadores (Res. MDS 3182/09). Ese mismo año se suman bajo

el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) los Centros Integradores Comunitarios -promoviendo su construcción por cooperativas de trabajo-, y el Programa de Inversión Social - PRIS, el cual contempla la realización de pequeña obra pública municipal provista por cooperativas de trabajo (Acosta, Levin y Verbeke, 2013).

Estas políticas a nivel nacional, al surgir de una agencia estatal históricamente vinculada con la asistencia social a la pobreza, si bien representan una novedad en el campo de las políticas sociales y laborales, se encuentran atravesadas por una tensión entre la generación de trabajo y la asistencia social al desempleo (Hopp, 2011, 2013). En términos de Ciolli (2013), representan una “asistencia mediatizada por el trabajo”, en tanto ésta no se materializa en la provisión de bienes de consumo, sino en herramientas e insumos para que los destinatarios puedan encarar por sí mismos la satisfacción de sus propias condiciones de vida y la de sus familias.

A ellos se suman diversos programas que promueven la formación y consolidación de cooperativas de trabajo desde diferentes ministerios. El plan Agua Más Trabajo y Cloacas Más Trabajo -bajo la órbita del AySA y ENHOSA-, surge en el año 2004 con el objeto de promover la constitución de cooperativas de trabajo de saneamiento, y con ello la extensión de los servicios básicos de agua potable y desagües cloacales (Acosta, Levin y Verbeke, 2013). Asimismo, el programa Capacitación con Obra dependiente del INAES; el Programa de Trabajo Autogestionado (Res. MTESS 194/04) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dirigido a la promoción y fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores; y en el año 2008 el Programa Federal de Integración Social Comunitaria (dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios), el cual promueve la incorporación de mano de obra fundamentalmente proveniente de personas desocupadas que conformen cooperativas de trabajo, para contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de hábitat, vivienda, infraestructura básica y equipamiento comunitario de hogares con NBI y grupos vulnerables en situación de emergencia (Res. 1270/08).

Acompañando este proceso, la creación de normas específicas y estructuras burocráticas consolidaron esta línea política de intervención (Hopp, 2013).

En el año 2004 se crea el Registro Nacional de “Efectores de Desarrollo Local y Economía Social” (Decreto 189/04), donde se registran individualmente a los microemprendedores sociales con el fin de permitirles acceder al Monotributo Social (Ley 25.865), una forma simplificada de

personería fiscal, y con ello una posibilidad de acceso al sistema de seguridad social (Coraggio, 2013a).

En el año 2006 se promulga la Ley Nacional 26.117 “De Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social” mediante la cual se crea un fondo nacional destinado al apoyo de programas de microcrédito desarrollados por entidades sin fines de lucro, que colaboran con el desarrollo de las políticas sociales y se asocian en consorcios o redes territoriales para implementar los fondos otorgados, junto a la creación de la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI).

Ese mismo año, el Ministerio de Educación impulsa la creación de Tecnicaturas de Economía Social y Desarrollo Local, y con ello la incorporación de estos programas a la formación de técnicos en más de una decena de provincias (Coraggio, 2013a)

En el año 2009 se promulga la Ley N° 26.355 de “Marca Colectiva” con el objetivo de “mejorar la capacidad de venta de los agrupamientos de las Unidades Económicas, organizar estrategias comunes de producción y comercialización, desarrollo en escala, visibilidad, diferenciación e identificación cualitativa de sus productos en relación con los valores que los determinan a través de un signo distintivo de identificación y nombre propio, campañas de marketing y/o posicionamiento, exposición y ventas”.

Con la modificación de la Ley de Quiebras, en el año 2011, se establece la prioridad a favor de los trabajadores para adquirir un crédito y continuar con la producción de la empresa en quiebra, y con ello un derecho a recibir el apoyo del Estado a partir de su reconocimiento como empresas recuperadas y de su estatus como asociación de trabajadores autogestionados en abierto conflicto con el capital (Coraggio, 2013a).

En términos de estructuras burocráticas, en el año 2000 se crea el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), dependiente del MDS (Decreto 721/00), a partir de la reestructuración del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual creado en el año 1996. La integración de dicho Instituto al Ministerio de Desarrollo Social -el cual tradicionalmente se encargaba de legislar, controlar y promover la economía social con respecto al denominado sector tradicional-, podría indicar una integración conceptual del sector tradicional con las nuevas formas de la ESS (Coraggio, 2013a).

En el año 2004 se crea la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, seguido por la creación de la Subsecretaría de



Comercialización de la Economía Social (Decreto 2194/08), el Instituto de Promoción de la Economía Social (2009 - INAES-MDS), y, finalmente, la Secretaría de Economía Social (Decreto 505/10), lo cual implica una mayor jerarquización de esta área (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

Sin embargo, estos avances también han sido objeto de críticas por diversos autores.

En cuanto al proceso de institucionalización de la ESS, Coraggio (2013a) señala la precariedad del mismo, al estar fundado en equilibrios de poder y negociaciones coyunturales, más que en las reivindicaciones populares.

Existe además un intenso debate acerca de las potencialidades de estas intervenciones –en particular las surgidas del MDS- para la creación de empleo y generación de procesos de inclusión social. Castelao Caruana (2013) da cuenta de la constante tensión que opera entre la aceptación de la ESS como sector activo de la economía nacional, y su utilización como instrumento para la generación de empleo y de condiciones que fortalezcan la ciudadanía social. A partir de un estudio acerca de los principales programas a nivel nacional (como el Programa de Trabajo Autogestionado y el Plan Manos a la Obra) reconoce que dichas intervenciones consideran a la ESS “como un sector con fuertes potencialidades para la creación de empleo y la promoción de la inclusión social, pero con escasas posibilidades de participar de manera sustancial en la generación del producto bruto nacional y en la instauración de una nueva lógica de distribución del mismo” (Castelao Caruana, 2009: 46).

Del mismo modo, a partir de un análisis sobre experiencias beneficiarias de estos mismos programas, Hopp (2013) reconoce que dichas políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado abordaron principalmente los problemas de desempleo y pobreza más críticos, y con ello adoptaron un rol secundario en el modelo socioeconómico post convertibilidad.

Grassi (2012), asimismo señala que desde los programas del MDS, si bien se propone la creación de “trabajo genuino” en el marco de una economía definida como “solidaria, democrática y distributiva”, éstos se dirigen a un sujeto vulnerable, que debe constatar su condición como tal mediante procedimientos técnicos. Allí se observa una clara diferencia con las políticas laborales del MTEySS, dirigidos a la promoción del “trabajo decente” (protegido), y la regulación de la relación entre empleados y empleadores, demostrándose “una tensión irresuelta entre diferentes concepciones, cuyo desarrollo está abierto” (Grassi, 2012: 20). A esta idea adhieren Deux Marzi y Hintze (2014), quienes agregan además que dicha tensión se constituye en otro factor en la

disputa por el reconocimiento de derechos, a la vez que permea las demandas en un marco de intensa presencia estatal.

Todos estos debates se centran en la política de ESS a nivel nacional, y sus principales programas. En la provincia de Santa Fe, y específicamente en la ciudad homónima, dichas políticas han tenido un alcance marginal, si bien ciertas experiencias como las cooperativas de trabajo y los emprendimientos productivos autogestivos han tenido un importante crecimiento a partir del año 2001.

A continuación, describiremos los antecedentes en materia de política pública de ESS en la ciudad de Santa Fe, tanto de nivel provincial como municipal, que desembocaron en la creación de las áreas estatales y programas analizados en la presente investigación.

### **3- El proceso de institucionalización de la ESS en Santa Fe**

La institucionalización de la economía social y solidaria encuentra sus primeros antecedentes en Santa Fe hacia el año 2004, momento en que bajo la gestión del gobernador Jorge Obeid se crea la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social, bajo la órbita de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria. Mencionan como el disparador de una batería de políticas “destinadas a reconstruir el tejido social” - dentro de las cuales se contempla el otorgamiento de subsidios a emprendimientos asociativos-, la crisis hídrica sufrida por la ciudad de Santa Fe en abril de 2003 (Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, 2007). Dicha Dirección concentra en un principio sus actividades en la ciudad de Santa Fe –actividades dirigidas en general a proyectos puntuales, por medio de ayudas económicas personales-, que luego se extienden a la ciudad de Rosario, pero sin contemplar una visión orgánica del sector de la ESS, ni una mayor escala territorial (Beckmann, 2018).

Ese mismo año se sanciona la Ley Provincial 12.375, la cual crea el “Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales”, y contempla como objetivos incentivar, acompañar y favorecer iniciativas de creación de puestos de trabajo (a partir de la consolidación de emprendimientos dentro del sistema productivo); favorecer la inclusión social a través del trabajo; contribuir al desarrollo y fortalecimiento de procesos comunitarios basados en la autogestión, cooperación, solidaridad e incentivo a la participación colectiva; aprovechar los recursos y la capacidad institucional existente; y finalmente fomentar estrategias de desarrollo local en los municipios y comunas como así también la promoción de profesionales, idóneos, estudiantes, etc. de la región para que participen en la asistencia a los emprendimientos.

Para ello dicha Ley contempla en su art. 3° la creación de un Fondo de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales, integrado por programas nacionales, provinciales o internacionales, parte del presupuesto provincial asignado al Ministerio de Producción (no menos del 2%), y créditos obtenidos para la aplicación del Programa. Dentro de los beneficiarios se incluyen las personas que quieran desarrollar o se encuentren en ese momento desarrollando un proyecto o una actividad productiva, que necesiten apoyo y se encuentren inscriptas en el Registro Provincial de Emprendedores que se crea a tal efecto<sup>19</sup>.

El Ministerio de la Producción es la autoridad de aplicación de este Programa, pero a su vez la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria participa como miembro de la Unidad Ejecutora Provincial que se crea a tal efecto, junto a la Subsecretaría de Municipios y Comunas. A su vez, se constituyen en entes de implementación local los municipios y comunas de la provincia, y pueden además adherir las Asociaciones para el Desarrollo Regional y las Organizaciones No Gubernamentales con personería jurídica.

Al año siguiente, en julio de 2005, y por medio del Decreto N° 538 se crea el Programa Banco Solidario, delegando su formulación y ejecución a la mencionada Secretaría, la cual se encarga de la transferencia de fondos a municipalidades, comunas y organizaciones no gubernamentales para otorgar créditos a microemprendedores (personas, familias o grupos asociados) que no tengan posibilidad de acceder a créditos bancarios o de financieras (Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, 2007). Dentro de la fundamentación de este programa se menciona nuevamente el reconocimiento de la crisis económica y social del país y la necesidad de llevar adelante acciones que contribuyan a la superación de la pobreza y la exclusión social, contando “con la participación activa y organizada de los sectores que la padecen” (Decreto 538/05). En el texto del decreto se remarca además la intención de lograr una transformación en los programas de políticas sociales, desde el asistencialismo hacia otro tipo de metodologías participativas, autogestionarias y generadoras de responsabilidad personales.

En el año 2007, mediante Decreto 2784/07, la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, gestiona la aprobación del “Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos Sociales”, el cual prevé

---

<sup>19</sup> Recién en el año 2012 se crea, mediante Decreto N° 3059, el Registro de Bienes y Servicios ofrecidos por las cooperativas de trabajo alcanzadas por el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia, a los efectos de que las distintas jurisdicciones, organismos descentralizados y empresas del Estado provincial pueden adquirir dichos bienes y servicios conforme lo dispuesto por los Artículos 21° y 22° de la Ley Provincial N° 12.375.

la entrega de subsidios no reintegrables a emprendimientos individuales o asociativos, con destino a la compra de maquinarias, herramientas e insumos y con el objeto de “lograr la inclusión de emprendedores sociales al ámbito de la economía formal”. De este modo, se formaliza el otorgamiento de financiamientos a emprendimientos productivos, conformados principalmente por personas en situación de vulnerabilidad social (Beckmann, 2018).

Sobre fines de ese año asume una nueva de gestión de gobierno, bajo el mandato de Hermes Binner del Frente Progresista Cívico y Social, y con ello la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria se convierte en el Ministerio de Desarrollo Social.

Al interior de este organismo sin embargo perdura la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social (que pasa a llamarse Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social), a la cual se suma la Dirección de Inclusión Socioproductiva con políticas dirigidas a las experiencias de ESS (Casella, 2015). La primera de las direcciones mencionadas contó con dos jurisdicciones (una en el centro-norte y otra en el sur de la provincia) y llevó adelante un Plan de Desarrollo Territorial y Economía Social denominado “Territorios productivos”, donde proponía situar las intervenciones, programas, proyectos y acciones en el cruce de tres niveles, dirigidos a los sectores sociales más vulnerables de las cinco regiones de la provincia.

En el primer nivel de intervención contemplaba el “Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos Sociales”, con una dimensión de abordaje familiar.

El segundo nivel de intervención contemplaba diversas herramientas. Una de ellas, denominada “Un modelo para armar”, proponía espacios grupales, asociativos y cooperativos para la construcción de proyectos innovadores, locales y regionales. Ésta se subdividía en dos proyecto de trabajo: “Cooperativa de ideas... en los parques”, el cual proponía la construcción de espacios de producción, capacitación, elaboración de marcas colectivas y comercialización, en terrenos fiscales en desuso, a la vez de intervenciones paisajísticas, arquitectónicas, educativas y de comunicación visual-, y “Los nuevos oficios”, como un espacio de reunión, estudio y análisis dirigido a jóvenes que desarrollen sus prácticas laborales en el campo de la Economía Social ” (Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social, 2008).

A su vez se continúa desde este nivel de intervención con el Programa Banco Solidario, y las acciones que contempla la Ley 12.375 en términos de capacitación y acompañamiento de emprendimientos productivos. En esta dirección se situaba además la unidad evaluadora del Programa Nacional Manos a la Obra.

El tercer nivel de intervención, finalmente, contemplaba la creación de una mesa de trabajo entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de la Producción, en la cual participaran los emprendimientos que hayan logrado mejores indicadores en términos de producción, sustentabilidad y consolidación en el tiempo, con el objeto de promover su inclusión en las cadenas de valor existentes en la provincia, y con ello su paso del “campo de la Economía Social” al “campo de la Producción” (Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía social, 2008). Las acciones de esta dirección, sin embargo, estuvieron centradas principalmente en experiencias individuales, sin lograr una escala provincial de abordaje de la ESS (Casella, 2015).

Esta escala se logra en el año 2011 con la creación de la Subsecretaría de Economía Social, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, a la vez de, en términos de su subsecretario, “instalar en la agenda a la Economía Social y Solidaria (ESS) dando visibilidad a la gran diversidad de actores, acciones y procesos que la constituyen y representan a lo largo y ancho del territorio provincial” (Casella, 2015: 143).<sup>20</sup>

### **3.1- La ESS a nivel local: antecedentes y normativas**

La ciudad de Santa Fe comienza tempranamente a articular políticas de nivel nacional dirigidas a la economía social y solidaria. Bajo la Dirección de Trabajo y Empleo del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe comienzan a articularse desde el año 2007 políticas públicas de nivel nacional de promoción del trabajo independiente, provenientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sin embargo, según funcionarios del gobierno local, dichos programas no resultaron lo suficientemente eficaces para el desarrollo de la actividad emprendedora en la ciudad (Pereira y Muruaga, 2011).

A partir de este diagnóstico, surge en el año 2009 bajo dicha dirección el Programa Puente, dirigido al apoyo y promoción de emprendimientos. Dicho programa dirigió sus acciones fundamentalmente a los sectores excluidos del mercado laboral o integrados de manera informal, brindando capacitaciones, asistencia técnica y financiamiento, en articulación con diversos

---

<sup>20</sup> El proceso de creación de dicha Subsecretaría, como las acciones que lleva adelante, será desarrollado en el siguiente capítulo.

actores como la Universidad Nacional del Litoral<sup>21</sup>, el Centro Comercial, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación<sup>22</sup>, organizaciones sindicales e instituciones de formación profesional. A su vez, y por medio de este programa, se articuló con la Secretaría de la Producción la capacitación y certificación del proceso de elaboración de productos y el cumplimiento de los estándares requeridos en materia de higiene y seguridad, a aquellos emprendedores del rubro alimenticio inscriptos en el Registro de Emprendedores local (curso de Manipulación higiénica de alimentos de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria) (Pereira y Muruaga, 2011).

En el año 2009, además, se crea el Registro de Emprendedores Productores Locales (Ordenanza 11641/09), el cual intenta llenar una ausencia de normativa otorgando un cierto reconocimiento al sector informal de la economía, y a su vez ciertos beneficios impositivos a los titulares de emprendimientos productivos -como la exención de la inscripción y pago del Derecho de Registro e Inspección (DREI) por un período de tres años-. Este registro permitió asimismo a los emprendimientos inscribirse como proveedores del Estado municipal y provincial, y el ser sujetos de una reglamentación diferenciada por parte de los organismos de control municipal, por un período de tres años, respecto de las condiciones que deben reunir los pequeños establecimientos destinados a la producción (Pereira y Muruaga, 2011).

A estas acciones se sumó el Programa Iniciativa Comunitaria y Cooperativas de Trabajo, el cual tiene como antecedente la Ordenanza N°10.100 del año 1996, la cual autoriza al Ejecutivo Municipal a celebrar convenios (denominados “Iniciativas Comunitarias”) con Instituciones y Organizaciones No Gubernamentales de características comunitarias, para pequeñas obras y servicios que ocupen mano de obra de modo intensivo, y que no se encuentren concesionados, creando para ello un Registro de Entidades Comunitarias proveedoras de bienes y servicios. Con la modificación introducida en el año 2010 mediante Ordenanza N° 11.672, se establece un régimen especial de promoción de cooperativas de trabajo, de servicios públicos y de servicios, y se crea a su vez un Registro de Cooperativas Proveedoras, las cuales tendrán prioridad en la contratación de trabajo, bienes o servicios estipulados en la Ordenanza N°10.100. A su vez, se

---

<sup>21</sup> Con la Universidad se articularon Talleres de Gestión de Emprendimientos Socioproductivos y cursos de gestión empresarial (Pereira y Muruaga, 2011).

<sup>22</sup> Dentro de las articulaciones que se desarrollan con este Ministerio, se encuentran acciones de asesoramiento por medio de talleres orientados a la formulación de proyectos productivos y capacitaciones básicas en materia de costos, precios y estructura organizacional y administrativa del emprendimiento, destinados a beneficiarias del Fondo de Desempleo o del Seguro de Capacitación y Empleo que hayan optado por elaborar y presentar un proyecto destinado a emprender una actividad económicamente productiva; la gestión de financiamiento en el marco del Programa de Inserción Laboral Línea Autoempleo; y la aplicación del Plan Más y Mejor Trabajo (Pereira y Muruaga, 2011).

contempla el asesoramiento y capacitación de las cooperativas registradas, sumado a la elaboración, evaluación y gestión de proyectos que, iniciados por cooperativas existentes o en formación, pueden ser presentados al Municipio a efectos de su radicación en la ciudad de Santa Fe, con el fin de la búsqueda de recursos financieros, técnicos y de fomento del cooperativismo.

Estas acciones marcan el antecedente de lo que será la creación, en el año 2013, de la Dirección de Economía Social de la ciudad de Santa Fe.

## Capítulo 3

### La creación de áreas específicas y el diseño de políticas públicas de ESS

En el presente capítulo abordaremos dos momentos: por un lado, la creación de estructuras burocráticas específicas al interior del Estado provincial y municipal para la implementación de políticas de ESS, las cuales presentan como antecedente lo reseñado en el capítulo anterior. Caracterizaremos para ello las competencias y funciones de estas áreas estatales, sus líneas de acción e instrumentos de promoción, los objetivos que persiguen las intervenciones estatales y los sujetos a los cuales se dirigen, y con ello cómo van conformando su mirada sobre el sector.

En segundo término, describiremos dos políticas en particular que surgen de dichas estructuras: el Centro de Emprendedores de la Economía Social y el Programa Ideas en Marcha, dando cuenta de las características que presentan al momento de su diseño, así como lo describe la normativa oficial y la voz de los actores involucrados en dicha etapa.

#### 1- El surgimiento de áreas estatales específicas de ESS

##### 1.1- La creación de la Subsecretaría de Economía Social de la Provincia de Santa Fe

A fines del año 2011 asume la gestión del gobierno provincial Antonio Bonfatti, en el segundo mandato del Frente Progresista Cívico y Social. La ESS comienza a ganar apoyo político y relevancia en la agenda de gobierno, y a partir de ello se concreta la creación de la Subsecretaría de Economía Social, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Al respecto, uno de los referentes del área destaca el apoyo recibido para esta creación:

*“La gran decisión política, el laburo concreto de una ministra<sup>23</sup>, en ese caso, que puso la ficha para que tengamos la capacidad para llevarlo adelante. No era lo mismo tener solamente la Subsecretaría y estar (...) con cuatro empleados de planta que poder haber hecho un acuerdo con alguna organización, que tener tres asistencias técnicas, que poder disponer de presupuesto” (Responsable de área 1, comunicación personal, 4 de julio de 2017).*

El decreto N° 101 de diciembre de 2011 que le da nacimiento a la Subsecretaría – y que aprueba la nueva estructura orgánica funcional del Ministerio de Desarrollo Social-, describe como misión de esta área la promoción de la economía social por medio de políticas transversales, las

---

<sup>23</sup> Se refiere a la Ministra de Desarrollo Social Mónica Bifarello.



cuales “garanticen mecanismos innovadores de apoyo y promoción de espacios de trabajo asociativo y/o cooperativo”. A su vez, menciona la necesidad de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, con vistas al logro de un “desarrollo económico y social basado en la inclusión, la equidad y la solidaridad” (Decreto 101/11). No solo la temática de la ESS es puesta en agenda, sino que también comienzan a adquirir relevancia conceptos como la inclusión socio-productiva, la planificación estratégica, la gestión local y descentralización de las acciones de gobierno.

Específicamente, las funciones de la Subsecretaría contemplaban:

- “- Proponer acciones que optimicen el desarrollo del trabajo desde una perspectiva sustentable, asociativa y cooperativa.
- Establecer un sistema de gestión de la economía social a escala provincial articulado regionalmente con Municipios, Comunas y organizaciones de la sociedad civil basado en la descentralización y el gobierno electrónico.
- Promover espacios regionales de articulación, participación, capacitación e innovación, en torno a su incumbencia.
- Monitorear el desarrollo de las propuestas productivas y articular las mismas con los sectores de la sociedad civil y del sector privado para su consumo.
- Desarrollar programas de inclusión socio-productiva que abarque instancias de financiamiento, capacitación, asistencia técnica y asistencia en la comercialización e inclusión en mercados formales que contemplen: producción primaria y agroindustria familiar, producción y autoproducción de alimentos, producción de otras manufacturas, servicios y apoyo a la comercialización y formalización.
- Articular con áreas de gobierno nacional, provincial y local políticas territoriales de desarrollo socio-productivo y apoyo a la economía social.
- Establecer acuerdos territoriales y mecanismos de planificación que permitan sinergizar recursos y herramientas entre las diferentes instancias de desarrollo de políticas de inclusión socio-productiva y apoyo a la economía social.
- Gestionar, coordinar y optimizar la aplicación de programas de microcrédito y financiamiento al desarrollo de emprendimientos y que promuevan la comercialización de productos provenientes de la economía social.” (Decreto 101/11 Anexo B)

Esta descripción denota, por un lado, la centralidad que adopta la articulación con municipios y comunas de la provincia, así como con otras organizaciones y escalas de gobierno para el desarrollo de programas de apoyo a la ESS. Efectivamente, el trabajo de la Subsecretaría en el territorio se encuentra mediado por las autoridades locales, quienes poseen el contacto directo

con los destinatarios últimos de la política. En pos de mantener una escala provincial, el rol de la Subsecretaría se enfoca en la relación con las áreas locales de ESS (posterior a su fomento y creación), para la articulación de programas y herramientas provinciales.

*“Porque ellos hacían directamente el trabajo en el territorio con el emprendedor, entonces le decíamos: “no, nosotros queremos trabajar, o sea, somos el nivel meso, necesitamos trabajar con los referentes municipales, no vamos a trabajar directamente con el emprendedor”, eso fue muy resistido, fue una decisión, nosotros elegimos...la escala es provincial, para llegar a todos no podemos hacer ese trabajo, fue una decisión política” (Coordinador de área 2, comunicación personal, 26 de septiembre de 2017).*

La creación de esta área se enmarca, como ya fue descripto, en un contexto nacional de cambio de rumbo de las políticas sociales hacia la promoción del trabajo autogestivo y asociativo, lo que venía observándose en las políticas y programas provinciales desde el año 2004. Los gestores de la política a nivel provincial, además, destacan la necesidad de visibilizar estas experiencias, y de este modo tejer diversas alianzas con el sector. Se suma a ello un creciente reclamo de organizaciones sociales y cooperativas de políticas de fortalecimiento a la ESS, tomando como antecedente lo realizado en la ciudad de Rosario a través de la Subsecretaría de Economía Solidaria local (Casella, 2015).

El trabajo realizado en la gestión de las direcciones anteriores sentó las bases para que la temática comenzara a conocerse en el territorio, lo que permitió que ya existieran experiencias como así también una demanda específica para la conformación de emprendimientos. Esto facilitó la extensión territorial de la política de ESS, uno de los objetivos propuestos por dicho organismo. Por otra parte, tal como menciona uno de los coordinadores de la Subsecretaría, se intentó imprimir un nuevo sentido a la política de ESS, aun cuando el área continuó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social<sup>24</sup>:

*“[eran] sentidos totalmente distintos, por ejemplo, varias localidades habían recibido subsidios directos a emprendedores pensado desde la lógica de la asistencia pura, era un subsidio cada tanto que aparecía una persona y nosotros lo que queríamos era cambiar esa lógica, cambiar esa lógica de asistencialismo en un Ministerio de Desarrollo Social que venía aplicando este tipo de política” (Coordinador de área 2, 2017).*

El trabajo de la Subsecretaría, según los documentos oficiales, se orientó a dos grandes objetivos: “generar procesos de inclusión social y desarrollo territorial a través del estímulo de

---

<sup>24</sup> Retomaremos este punto (y las implicancias de la pertenencia de la Subsecretaría a dicho Ministerio) en el apartado 1.1.2 del presente capítulo.

las capacidades locales y los recursos territoriales disponibles, promoviendo los vínculos solidarios y asociativos para pasar de la acción micro-social al desarrollo de una Economía del Trabajo”, y “propiciar el desarrollo de capacidades e instrumentos para la gestión de la ES en Municipios y Comunas y Organizaciones Sociales” (Subsecretaría de Economía Social, 2015a: 4).

En este marco se plantearon dos metas: la extensión territorial y agendación de la economía social en el territorio provincial, y la construcción de capital social a partir del fortalecimiento de los lazos sociales, el asociativismo, la solidaridad y la autogestión.

De este modo, fue prioritaria la generación de capacidades locales para la gestión de la ESS, entendiendo con ello la importancia de la cercanía con el territorio y la vinculación a su vez a ciertos proyectos de desarrollo local. Se descentralizó a municipios y comunas recursos y herramientas de financiamiento, a la vez de instalar un discurso en torno a los conceptos de ESS, comercio justo, producción solidaria y asociada, comercialización de cercanía, unido a la instalación de ferias locales y regionales.

Según la mirada de los referentes entrevistados, estas metas fueron planteadas entendiendo a las políticas de ESS como de mediano y largo plazo -y no una mera atención a la emergencia-, vinculadas a un proyecto de vida particular. En pos de esta idea se diseñaron las herramientas que permitan viabilizar los recursos con los que contaba el área.

En esta construcción, por otra parte, influyó la escasa articulación con las áreas de economía social de nivel nacional. Según los entrevistados, Santa Fe resultó muy desfavorecida en relación a otras localidades del país, en la implementación de políticas de nivel nacional dirigidas al sector:

*“[con agencias] nacionales no tuvimos relación ninguna, por un tema de diferencias políticas*

***Entrevistadora:*** *¿nunca pudieron articular nada?*

***Entrevistada:*** *absolutamente nada, fue constante te diría, cosas que hemos presentado en nación no salió nada, lo único que venía era lo automático que era la plata para los comedores de Seguridad Alimentaria, pero después no había nada que se pueda articular” (Coordinador de área 1, comunicación personal, 7 de agosto de 2018).*

Ante esta situación -debida según los entrevistados a diferencias político-partidarias-, la Subsecretaría adquirió un rol predominante en la extensión de la política de ESS a lo largo del territorio provincial.

Con otros Ministerios de nivel provincial tampoco existían importantes articulaciones. Se lograron algunas acciones en conjunto con el Ministerio de la Producción (debido al contacto personal entre algunos funcionarios y técnicos), sin llegar a constituir una coordinación de política pública.

### **1.1.1- Herramientas, programas y recursos**

A partir de la primera meta propuesta, se articularon diversas políticas en un único Plan Operativo de Acción (POA), creado mediante Resolución 711/2012. Éste contemplaba cuatro líneas generales, las cuales en conjunto planteaban una lógica integral de abordaje territorial: capacitación y acompañamiento, apoyo a la producción, apoyo a la circulación de bienes y servicios y financiamiento (Subsecretaría de Economía Social, 2015a). Estas líneas se operacionalizaron mediante un formulario administrativo dirigido a los municipios y comunas (quienes luego trabajaban estas herramientas con los emprendedores de su localidad), así como también organizaciones de la sociedad civil y cooperativas.

Existían, además del POA, dos herramientas dirigidas de manera específica al financiamiento de proyectos productivos o servicios comunitarios de manera más inmediata –en general experiencias asociativas que necesitaran un acompañamiento particular-, si bien su aplicación no fue relevante durante el periodo. Se trata del “Formulario A. Proyectos Productivos. Decreto N° 2784/07”, destinado a personas físicas, grupos asociativos de emprendedores y/o cooperativas; y el “Formulario B. Proyectos productivos y Servicios comunitarios”, dirigido a organizaciones sociales, municipios, comunas y cooperativas. Los proyectos presentados mediante estos formularios correspondían a aquellos priorizados por distintas dependencias del Ministerio de Desarrollo Social, como el Gabinete Social, la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria, la Dirección Provincial de Inclusión Socio-productiva o la propia Subsecretaría de Economía Social.

La segunda meta que se plantea la Subsecretaría –referida a la construcción de capital social- se desarrolló por medio del Programa Formador de Formadores, el cual estuvo dirigido a la formación de promotores de la economía social en los diferentes municipios y comunas con los que se tenía convenio. Estos serían los encargados de acompañar los proyectos productivos a la vez de promover valores y conceptos de la ESS.

Se suma a esta herramienta la campaña “Justo lo que Necesito”, una campaña de difusión que promueve el comercio justo y consumo responsable (Subsecretaría de Economía Social, 2015a),

y que resultaba también una forma de concientización al propio productor, según relataba un entrevistado:

*“Justo lo que Necesito lo que hacía era básicamente recuperar el concepto de comercio justo, era en lo que intentábamos hacer más hincapié, sobre todo porque lo que notábamos es que los emprendedores básicamente lo que hacen es tirar completamente para abajo el precio en pos de vender. Entonces, obviamente tenía el fin de trabajar con el consumidor, pero creo que lo que era más fuerte poder trabajar con el emprendedor este tipo de cuestiones, el poder valorar el trabajo de ellos” (Coordinador de área 1, 2018).*

Estas herramientas proponían un amplio abanico de recursos para trabajar con distintas organizaciones en el territorio: financiamiento principalmente por medio de microcréditos (recuperando el sistema de garantía solidaria basado en la metodología Grameen), capacitación y asistencia técnica, y apoyo a la comercialización.

Para lograr estas acciones, se planteó como un prerequisite fortalecer el tejido social. Así, poniendo el foco en el efecto multiplicador que la ESS tiene sobre la producción de capital social, se pensó la generación de entramados socio-productivos a partir de formas asociativas y cooperativas (Subsecretaría de Economía Social, 2015a).

Esto intentó generarse por medio de ciertas actividades de orden regional y provincial, que transversalicen y anclen las particularidades territoriales, como las ferias de emprendedores y ciertas capacitaciones específicas, las que a su vez propicien procesos colectivos y asociativos, reconociendo aquellas experiencias ya existentes en el territorio.

*“Íbamos apuntando a ese tipo de cuestiones que sean como...que le dé un sentido de pertenencia al programa más allá de lo que le pasaba en la particularidad de su localidad, eso era un poco el rol que teníamos más desde el área del programa de pensar la marca colectiva, el Justo lo que Necesito y todo eso iba por ese lado de poder dar como un sentido de pertenencia o una globalidad a la intervención” (Coordinador de área 1, 2018).*

Los municipios y comunas de a poco se fueron apropiando de las herramientas de la Subsecretaría, un proceso al principio un tanto resistido en algunas localidades, habituadas a la anterior “lógica del subsidio”, según relataba un coordinador provincial, a lo que se sumaba los mayores tiempos que implicaba esta propuesta:

*“vos tené en cuenta además que las comunas cada dos años cambian de gobierno, entonces, es muy difícil plantearle al otro políticas de mediano-largo plazo, es una locura, ‘no, vos esto lo vas a ver recién de acá a...’. Entonces ¿cómo hacés para que economía social se convierta en*

*un tema de agenda, que no tenga que ver con la urgencia si no como una construcción a mediano y largo plazo?” (Coordinador de área 2, 2017).*

En los primeros meses de la gestión, se intentó generar un programa de economía social en cada punto del territorio. Luego se pasó a identificar las experiencias ya existentes, y con ello la primera propuesta fue el armado de una feria local que permitiera visibilizarlas, para luego continuar con las restantes herramientas de promoción.

Para el llenado de los formularios, el equipo técnico de la Subsecretaría tenía a su cargo los diferentes municipios y comunas con quienes se lograban convenios, para el acompañamiento de los promotores en el territorio y el seguimiento de los proyectos. El mismo formulario se constituía en una herramienta de planificación que permitía realizar el seguimiento de la política.

El promotor recibía primeramente la capacitación inicial “Formador de Formadores”, la que luego debía replicar en su localidad con los emprendedores que participaran del programa. Luego de esta instancia, se encontraban habilitados para la elaboración y presentación de proyectos mediante POAs, para ser financiados por la Subsecretaría.

*“Fue muy importante que los municipios y las comunas se apropiaran de esa herramienta, porque le permitía ver una descripción de la situación, qué actores... (...) en mayo de 2011 salimos a territorio a convencer a presidentes comunales e intendentes sobre la necesidad de tener un programa de economía social a nivel local, muy resistido” (Coordinador de área 2, 2017).*

Uno de los coordinadores entrevistados rescata que en realidad se trata de las herramientas clásicas de apoyo al sector, si bien pueden reconocerse aspectos innovadores en las acciones de comercialización: la conformación de espacios comunes y ferias, unidos a una campaña de concientización sobre comercio justo, permitió generar incluso ciertos espacios de producción colectiva. Esto permitió aumentar la visibilización de la temática y de las políticas que se llevaban adelante, en particular a partir de las grandes ferias de emprendedores regionales y provinciales que se realizaban anualmente (entre una y dos por año).

Estos programas, por otra parte, tampoco se constituyeron en nuevas creaciones, sino en una combinación de las herramientas ya existentes bajo un único Plan. Estas herramientas son el Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos Sociales (Decreto 2784/07), el cual se reserva ahora para la propia Subsecretaría y se dirige principalmente a experiencias asociativas mediante “Formulario A”; la Ley de Emprendedores Sociales (Ley 12.375), que se dirige en este periodo a la conformación de equipos locales (de necesaria adhesión para los

municipios, comunas y organizaciones de la sociedad civil previa solicitud del POA); el Programa de Fortalecimiento de Iniciativas y Políticas Sociales Comunitarias Territoriales “Buenas Prácticas” (Decreto 377/09), con el cual se financiaban capacitaciones, herramientas e infraestructura de uso común, y que en este periodo se canaliza mediante el POA y “Formulario B”; y el Banco Solidario (Decreto 538/05), reconvertido en esta nueva etapa en el Fondo Rotatorio e implementado mediante el POA, el cual durante la gestión anterior funcionaba más como subsidio con una baja tasa de recupero (Res. 711/2012; Res. 894/2012; Beckmann, 2018).

Por otra parte, y retomando la dimensión material del concepto de “régimen de implementación” que proponen Chiara y Di Virgilio (2009), es posible reconocer la relevancia de la temática al interior del propio Estado, observando las prioridades en la asignación de recursos mediante las partidas presupuestarias dirigidas anualmente al área.

En el año 2011, la Subsecretaría de Economía Social asumió con un presupuesto de \$ 7.793.000, lo que representaba un 1,504% del total del presupuesto previsto para el funcionamiento del Ministerio de Desarrollo Social. Para el año 2015, dicho presupuesto ascendía a \$ 18.757.000, con una representación al interior del presupuesto del Ministerio similar a la de sus inicios, alcanzando un 1,586% (Beckmann, 2018).

Los montos totales financiados en municipios y comunas mediante las políticas de la Subsecretaría, por su parte, ascendían a \$2.770.097 en el año 2012, \$5.587.957 al año siguiente y \$10.752.131 en el año 2015, un crecimiento que se reflejó en un aumento significativo de localidades alcanzadas por el Programa de la Subsecretaría (Subsecretaría de Economía Social, 2015a).

A pesar del incremento en los recursos asignados (si bien debe tenerse en cuenta el contexto inflacionario), la ESS durante este periodo no se transformó en una herramienta prioritaria, teniendo en cuenta que se encuentra bajo la órbita de un Ministerio que atiende mayoritariamente urgencias, con un importante presupuesto al interior del gobierno provincial:

*“nosotros como estábamos en el Ministerio de Desarrollo Social caíamos siempre en las áreas sociales, y es todo un problema, porque la urgencia en esas áreas, digamos, hay urgencias, y Desarrollo Social se centra al menos hoy por hoy más en eso que en otro tipo de políticas. Entonces economía social quedaba como bastante relegado por no ser una cuestión de urgencia (...) ahí tuvimos que tratar de imponerlo en las agendas, para que sea al menos un tema de agenda en los gobiernos local, así que sí, eso llevó un tiempo” (Coordinador de área 2, 2017).*

El presupuesto limitado, en este caso, permitió desarrollar herramientas convencionales de apoyo a la ESS. Si bien se dio un salto de escala importante respecto a la gestión anterior, resultó insuficiente para generar acciones transversales y de mayor alcance territorial, e incluso para pensar la ESS en términos sectoriales, incorporando otras experiencias (como cooperativas y mutuales) a la política pública. La idea de un proyecto que trascienda los sujetos individuales y piense al sector en sentido amplio, atendiendo a sus necesidades desde diversos ángulos, excedía las posibilidades de abordaje de la Subsecretaría.

### **1.1.2- El sector de la ESS desde la mirada de la Subsecretaría provincial**

De los discursos de los referentes y documentos de la propia Subsecretaría, es posible reconocer referencias a la perspectiva de Coraggio (2005), específicamente a la Economía del Trabajo, tal como se menciona en uno de los objetivos del área ya mencionados. De ello se deriva el rescatar, al menos discursivamente, tanto la centralidad del trabajo como las dimensiones de territorio (entendiendo con ello la densidad social y organizativa de los mismos), la autogestión (y con ello la construcción de lazos asociativos y el fortalecimiento de acuerdos territorializados) y la sustentabilidad, entendida como sostenibilidad socioeconómica (Casella, 2015).

Asimismo, la Resolución 711/2012 del Ministerio de Desarrollo Social, menciona en su Anexo IV (donde desarrolla un Protocolo de Intervención Territorial destinado a los promotores locales) la centralidad del trabajo en esta propuesta. Allí reconoce que “el trabajo es un derecho, que en función del emprendimiento se garantiza y genera oportunidades para garantizar otros derechos. En este sentido el equipo local o promotor debe saber qué derechos pueden garantizarse garantizando el derecho al trabajo”. A continuación, menciona el acceso al sistema de seguridad social, y otros derechos como la alimentación, vestimenta, esparcimiento y vivienda (Res. 711/2012: 40). En este punto, se destaca la necesidad de que el emprendimiento “sea sustentable y garantice un ingreso mínimo o contribuya a garantizar el ingreso mínimo de un grupo familiar (...) sin perder de vista que el emprendedor debe poder garantizarse y garantizar a su familia los derechos mínimos del sistema de seguridad social”, mediante la formalización del emprendimiento bajo la figura del Monotributo o Monotributo Social (Res. 711/2012: 40).

Sin embargo, el surgimiento de la Subsecretaría bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social -agencia estatal históricamente vinculada con la asistencia social a la pobreza (Hopp, 2013)-, marcará en cierto sentido la direccionalidad que tendrán dichas políticas, hacia sujetos



individuales y no sectores, y dentro de ellos los más vulnerables (Massera y Cardozo, 2017). Así resumía un referente la lógica de intervención bajo la Subsecretaría:

*“las políticas de economía solidaria en este punto de inclusión social tienen que ser micro, no tenés otra alternativa. Y sí, la huerta comunitaria tiene sentido porque incluye a cuatro tipos que pueden vender la verdura en la feria del pueblo, pero vos contabilizas porotos por los cuatro tipos, las cuatro familias que ingresan” (Responsable de área 1, 2017).*

Con ello se reconoce a la ESS como medio de inclusión social: un medio para incluir a aquellos que quedan desplazados del mercado de trabajo, y que no tienen otro medio de vida más que el emprendimiento autogestivo. Al reconocer esta potencialidad, se piensa una política que atienda las particularidades de cada persona, que se dirija a sujetos individuales –en particular aquellos que presentan ciertas vulnerabilidades–, si bien mediada por los municipios y comunas.

*“La economía social nosotros lo que estamos diciendo, creemos y promovemos es que brinda cuestiones que el mercado no está brindando. Que jóvenes vulnerables consigan trabajo, que población fuera del mercado laboral pueda incluirse, que los trabajadores se puedan asociar en cooperativas de trabajo porque es un esquema mucho más democrático y horizontal” (Responsable de área 1, 2017).*

*“Íbamos con estas tres ideas básicas para decir “bueno, valoremos el trabajo autogestivo y en relación con otros para generar inclusión y trabajo”, eran esas premisas como muy básicas, que fue lo que terminó guiando la política de la Subsecretaría” (Coordinador de área 2, 2017).*

De este modo las intervenciones se dirigen principalmente al “emprendedor social”, como aquella persona que posee un emprendimiento generalmente individual o familiar, con escasos recursos y baja capitalización. En muchos casos se trata de unidades productivas contenidas en la unidad doméstica, por lo que resulta difícil reconocer los límites entre una y otra, al estar ambas mediadas por la lógica de reproducción de la vida de sus integrantes (Coraggio, 1999, 2007a).

Por otra parte, al dirigirse las acciones de la Subsecretaría a los sectores más vulnerables, vinculados a las economías de subsistencia, se diferencia del campo de acción de la histórica área de Cooperativas y Mutuales que funciona bajo el Ministerio de Producción, cuya función se dirige principalmente a la fiscalización y control de las organizaciones de la economía social (cooperativas y mutuales tradicionales).

En la Resolución N° 711/2012 ya mencionada, se refiere a este sujeto destinatario de las intervenciones como “sujeto emprendedor”, y más específicamente como un emprendedor social, reconociendo que, si bien contempla “un amplio abanico de sujetos y subjetividades”, se

asocia generalmente “con un ciudadano con derechos sociales vulnerados, entre ellos el derecho al trabajo”. Más adelante especifica:

“Si hablamos de una estrategia integral de intervención en el territorio tendremos que un mismo sujeto está atravesado por múltiples carencias/problemas (ingreso, vivienda, alimentación, salud, educación, trabajo, etc.) y/o por múltiples problemáticas vinculadas a su entorno inmediato (violencia, falta de servicios básicos, asentamiento irregular, carencia de propiedad del suelo, carencia de acceso a medios de transporte, contexto económico, contexto social, etc.). Estas carencias/problemas y problemáticas hacen al sujeto y son propias de un abordaje integral y territorial” (Res. 711/2012: 39-40).

De este modo, se reconoce la necesidad de una integralidad en el abordaje, y con ello la incapacidad de una sola política de promoción de la ESS para resolver situaciones de vulnerabilidad complejas:

*“nosotros tenemos una teoría de que cualquiera que tenga un problema hay que ponerle un emprendimiento (bromea), más o menos era la lógica, lo digo en modo irónico (...) eso era una de las grandes discusiones que teníamos con las trabajadoras sociales que nos acercaban todo, todo el mundo podía...pero no, con el problema que tiene ¿le vamos a poner un emprendimiento?, esa era una de las discusiones (Coordinador de área 1, 2018).*

Como ya fue mencionado en el apartado anterior, la inclusión de la Subsecretaría bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social imponía ciertas restricciones en términos presupuestarios y de prioridades. Sin embargo, y tal como fue relatado por uno de los entrevistados, contaba con la ventaja de poder disponer de los fondos de manera más rápida que en otras áreas estatales, al poseer este Ministerio mecanismos administrativos que funcionan de manera ágil para atender la emergencia.

Finalmente, podemos mencionar que desde el propio diseño de la política se observan ciertas contradicciones en relación al sujeto de las intervenciones de la Subsecretaría, y con ello al actor de la ESS. Desde el discurso, técnicos y referentes intentan superar la visión de una economía “de pobres y para pobres”, lo mismo que sucede en los documentos al referenciar la idea de una Economía del Trabajo como objetivo del área. Sin embargo, la clara mención al emprendedor social o sujeto con vulnerabilidades como destinatario de las acciones aparece tanto en los manuales de la Subsecretaría, como al mismo tiempo en el discurso de los entrevistados: resulta una prioridad generar estrategias que permitan la inclusión social de aquellos excluidos del mercado de trabajo formal, pero sin contemplar acciones de tipo transversal, o una mayor preocupación acerca de la calidad del trabajo generado por medio de la autogestión.

## 1.2- Creación de la Dirección de Economía Social de la ciudad de Santa Fe

A nivel local, a fines del año 2013 y bajo la órbita de Gobierno, se crea la Dirección de Economía Social con el propósito de “desarrollar capacidades de inserción productiva y comercial, propiciando el encadenamiento productivo solidario y fortaleciendo el capital social”, para fomentar la generación de entramados socioproductivos con valores y prácticas características de la ESS<sup>25</sup> (Cuvertino y Cherner, 2015: 152).

Esta Dirección tiene por objeto coordinar diversos programas y herramientas que hasta ese momento se articulaban bajo la Subsecretaría de Empleo, y con ello otorgarle una mayor jerarquía al área de ESS en la ciudad, si bien se crea con una estructura mínima en términos de recursos humanos. A partir de ello, se propone como uno de sus principales objetivos lograr una mayor extensión y visibilidad de la temática, particularmente en los barrios más vulnerables de la ciudad. Uno de los referentes del área lo explicaba de esta manera:

*“Si vos no le das una mayor escala, tampoco permitís que se visibilicen los actores (...) y no visibilizar para capitalizar gestión ‘miren que bien todo lo que hago’. Esta gente estaba escondida, quién la tenía identificada por decirlo de algún modo. Y eso es lo más válido en términos de política pública, de trascendencia” (Responsable de área 2, comunicación personal, 16 de junio de 2015).*

La Dirección continuó con las acciones de capacitaciones y asistencia técnica, financiamiento mediante microcréditos y apoyo a la comercialización que venían desarrollándose en el marco de la Subsecretaría de Empleo, pero intentando llegar a la mayor cantidad de emprendedores posibles.

Para ello, y como una de sus primeras medidas, a partir del Registro de Emprendedores Productores Locales se intentó contactar a todos aquellos registrados (vía telefónica y mediante carta postal), para dar a conocer las herramientas de apoyo a la ESS, así como instar a nuevos emprendedores a inscribirse en dicho registro. Esta identificación, promoción y acompañamiento de experiencias en “territorios priorizados”<sup>26</sup>, tal como define Cuvertino, el director de esta área,

---

<sup>25</sup> La Dirección de Economía Social se crea a partir de un acuerdo entre las fuerzas políticas que gobiernan el Municipio (UCR) y la Provincia (PS), ambas integrantes del Frente Progresista Cívico y Social. El mando de esta dirección lo asume Mariano Cuvertino, quien pertenece a la misma agrupación política que quien dirige la Subsecretaría a nivel provincial, lo que facilita de manera muy importante la construcción de acuerdos y coordinación de políticas durante esta etapa.

<sup>26</sup> La concepción de barrio priorizado surge a partir de un programa provincial, el “Plan Abre”, que desarrolla sus acciones en ciertos barrios de la ciudad que considera priorizados para la política pública, a partir de las condiciones socio-económicas de su población y de infraestructura.

“permite a los ciudadanos adquirir competencias de trabajo autogestivo y llevar adelante emprendimientos sustentables en el tiempo”, tarea que realiza en conjunto con vecinales, cooperativas, empresas sociales y otras instituciones de la sociedad civil (Cuvertino y Cherner, 2015: 152).

Al igual que a nivel provincial, las acciones se dirigieron a pequeños emprendimientos, principalmente unipersonales o familiares, con bajo nivel de capitalización y acceso a tecnología. La mirada estuvo dirigida de manera particular a los “emprendedores sociales”, sin abarcar en sus acciones a otros actores como las cooperativas, mutuales y asociaciones.

La ESS era entendida desde esta área, según palabras de su director, como “un conjunto de agentes que se organizan de diferentes formas asociativas, en las que prima el interés general por sobre el individual, donde prevalece el trabajo por sobre el capital y se generan lazos solidarios de diferentes tipos que permiten la democratización de las prácticas económicas” (Cuvertino y Cherner, 2015: 152). La referencia a la cooperación y asociativismo se encuentra presente en el discurso, si bien las acciones diseñadas, como ya fue mencionado, se dirigieron principalmente a sujetos individuales.

En el caso del Municipio de Santa Fe, por otra parte, el área de emprendedores era abarcada también por otras dependencias estatales (como la Secretaría de Cultura o la propia Subsecretaría de Empleo), lo que creaba ciertas superposiciones de acciones y destinatarios:

*“Al menos entre Provincia y Municipio, dejemos Nación, los dos niveles de gobierno tienen diferentes áreas, incluso en Provincia hay distintos ministerios y en la Municipalidad distintas secretarías, abocadas a temáticas muy similares, entonces eso también atenta contra una potencialidad o factor de desarrollo del área (...) si vos ordenarías todo eso, y pondrías una mirada integral en todos los recursos a quién lo destino, sería mucho más potente la política pública de lo que hoy es” (Responsable de área 2, 2015).*

En términos de financiamiento, y a los fines de evaluar la dimensión material de la política, en el año 2013 el Programa de Economía Social (que aún funcionaba bajo la Subsecretaría de Empleo) contaba con un presupuesto de \$133.170, lo que representaba un 0,043% del presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Social a la que pertenecía (Ordenanza N° 11965). Al año siguiente, el presupuesto del Programa (al que se suma el Programa Banco Solidario, ahora desagregado) asciende a \$179.245, un 0,049% del total del presupuesto de la Secretaría. En el presupuesto del año 2015, los recursos destinados a la ESS tienen un importante incremento, habiéndose concretado el traspaso del área a la órbita de Intendencia Municipal. El monto

asignado es de \$2.021.158, lo que representa un incremento de más del 1000%, representando un 20,8% del total de presupuesto asignado a Intendencia (si bien en relación al presupuesto de Desarrollo Social continúa siendo un valor marginal) (Ordenanza N° 12170).

Es posible reconocer que efectivamente la ESS comenzó a tener mayor relevancia a nivel local, lo que se refleja principalmente a partir de la creación de la Dirección de Economía Social. Sin embargo, el presupuesto continuó siendo poco relevante en relación al financiamiento otorgado a otras áreas sociales. Nuevamente, como comentáramos en relación al presupuesto provincial, las acciones desarrolladas por estas áreas se encuentran limitadas a raíz de los recursos asignados, y si bien fue posible una mayor visibilización y llegada al territorio, no resultó suficiente para el desarrollo de políticas transversales, ni dirigidas a otros actores de la ESS con mayores necesidades de financiamiento.

## **2- Diseño de dos políticas de ESS: El Centro de Emprendedores de la Economía Social y el Programa Ideas en Marcha**

En el marco de las áreas de gobierno anteriormente descriptas, tanto provincial como municipal, se desarrollaron dos políticas de especial relevancia durante este periodo: el Programa Ideas en Marcha y el Centro de Emprendedores de la Economía Social de la ciudad, este último como un espacio de cogestión de la política de ESS, donde también interviene la Universidad Nacional del Litoral.

A continuación, describiremos ambas políticas en el momento de su diseño, dando cuenta de sus objetivos, destinatarios, herramientas y líneas de acción que contemplan.

### **2.1- El Centro de Emprendedores de la Economía Social**

El Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES), surge a mediados del año 2013, a partir del interés del gobierno provincial, local y la Universidad Nacional del Litoral de contar con un espacio de referencia para el diseño y ejecución de estrategias de fortalecimiento de la economía social en la ciudad. Se plantea en su creación el interés de contar con una mirada plural, que supere la simple asistencia en la promoción de emprendimientos en los sectores más vulnerables, potenciando en un mismo lugar los recursos y capacidades con que contaban las tres instituciones.

*“El CEES surge como una especie de inquietud de empezar a canalizar todo en el mismo espacio. Más allá de una decisión programática de empezar a ver de qué manera trabajarlo y demás, teníamos una realidad existente, de que todos estábamos haciendo lo mismo, cómo poder hacer para empezar a canalizar cuestiones comunes, empezar a juntar las funciones que cada una de las tres instituciones tenga” (Coordinador de área 4, comunicación personal, 4 de junio de 2015).*

*“El Municipio venía tomando también de forma clásica a los emprendedores y había un programa específico desarrollado dentro de la facultad con gente con experiencia en la temática (...) Con la cantidad de demanda que le llegaba al Municipio y con la cantidad de demanda que nos llegaba a nosotros, era una cuestión de ordenar básicamente la entrada a los requisitos de lo que nos requerían al Estado con buena parte de la solvencia técnica que ya tenía la Universidad desarrollada, con lo cual fue un poco esa la estrategia de cómo encarar el Centro de Emprendedores” (Coordinador de área 1, 2018).*

El convenio de creación es firmado a mediados del año 2012 por el rector de la Universidad Nacional del Litoral, el intendente de la ciudad de Santa Fe, y la ministra de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe. Allí se propone establecer una acción coordinada entre las partes que permita la puesta en funcionamiento de un Centro de Emprendedores de la Economía Social, comprometiéndose a aportar espacio físico, recursos económicos, equipamiento y recursos humanos, además de designar a dos representantes por cada una de las partes para que actúen como Comité Coordinador. Este Comité es integrado en un principio por la Subsecretaría de Economía Social de la provincia –en la figura del subsecretario-, la Oficina de Empleo municipal –a través del subsecretario de empleo-, y la Secretaría de Extensión de la UNL.<sup>27</sup>

Específicamente, las distintas partes se comprometían a realizar los siguientes aportes:

- la Universidad, a brindar capacitación y asistencia técnica según el plan de trabajo que estableciera el Comité Coordinador, promover instancias de coordinación entre el CEES y sus distintas secretarías y unidades académicas (en términos de extensión, docencia e

---

<sup>27</sup> Posteriormente, en el año 2013, la UNL crea mediante Resolución C.S. N° 480/13 el Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria, con el objetivo de contribuir al debate, articulación, coordinación, vinculación y difusión de la economía social y solidaria en el ámbito de la Universidad y su región de influencia. Y a partir de dicho objetivo, llevar a cabo un plan de trabajo que abarque la integración de la extensión, investigación, docencia y capacitación, por lo que la participación de la UNL en el CEES queda bajo la órbita de este programa. Por otra parte, en diciembre de ese mismo año, con la creación de la Dirección de Economía Social a nivel local, el CEES queda bajo su órbita hasta el año 2015.

investigación), y aportar mobiliario y equipamiento para el desarrollo de las actividades del CEES;

- la Municipalidad, el espacio físico donde funcionaría el Centro, la mano de obra necesaria para su acondicionamiento, y los recursos humanos responsables de su administración;
- el Ministerio provincial, el financiamiento necesario para la compra de materiales requeridos para el acondicionamiento del CEES, solventar las capacitaciones que brindaría la Universidad y el resto de las acciones que dispusiera el Comité Coordinador. Además de ello, poner a disposición las herramientas y programas de financiamiento de la Subsecretaría de Economía Social (Convenio de específico de creación del CEES, 2012).<sup>28</sup>

El CEES, tal como describe su convenio, se propuso como objetivos brindar capacitación y asistencia técnica a través de cursos, talleres y jornadas a los emprendedores de la economía social; constituir un ámbito de encuentro e intercambio de experiencias entre estos actores; promover la comercialización en el mercado local y regional; vincular líneas de financiamiento para emprendedores con proyectos de la economía social; y, finalmente, diseñar mecanismos de evaluación que permitieran medir impactos, resultados logrados, obstáculos, apropiación de tecnologías y conocimientos en el marco del proceso productivo.

Los referentes entrevistados, por su parte, mencionan como un importante objetivo la visibilización de actores de la ESS y el lograr un espacio de identificación del sector en la ciudad. Sumado a ello, Lozeco (2015: 177) menciona el “propiciar el fortalecimiento de los emprendedores como grupo de acción colectiva, fomentando instancias de diálogo y debate que contribuyan a dar representatividad a sus intereses”, objetivo especialmente relevante para la Universidad.

En cuanto a los destinatarios de las acciones del CEES, en los objetivos que plantea el convenio se mencionan a los “emprendedores de la economía social”, y más adelante (en el Anexo II), se hace referencia específicamente a “emprendimientos productivos sociales”.

Esta categoría, por un lado, deja fuera a los emprendimientos de servicios, al considerarse un requisito para el acceso a este centro la inscripción en el REPLo, el cual los excluye. Por otra parte, y a partir de las actividades que se incorporan en el diseño del convenio, se refiere a

---

<sup>28</sup> Las herramientas que propone la Subsecretaría de Economía Social son las mismas que desarrolla a nivel provincial mediante el POA, las cuales en la ciudad de Santa Fe se canalizan exclusivamente por medio del CEES, a partir de la firma del convenio mencionado.

emprendimientos –principalmente individuales o familiares- , donde el trabajo se constituye en el recurso principal, y que presenten importantes necesidades de fortalecimiento de su actividad productiva, dificultades de acceso al financiamiento, problemas de asistencia técnica y capacitación, escaso acceso a tecnologías y dificultades para la comercialización, como la venta sólo por medio de ferias o al menudeo. Se trata de características identificadas por la Universidad a partir de relevamientos previos, a las cuales se suma una inestabilidad en la calidad del trabajo, con escasa o nula cobertura de seguridad social y bajos niveles de ingresos (Mejías, 2014).

Desde el diseño del CEES no se hace referencia a los titulares de estos emprendimientos (sólo a las características de los mismos); si bien a partir del discurso de los responsables institucionales se refiere al abordaje prioritario de grupos vulnerables (emprendedores sociales) y, particularmente desde la Universidad, la promoción de grupos asociativos.

### **2.1.1- Las actividades del CEES**

El CEES fue concebido como un centro de servicios, un espacio donde los emprendedores puedan participar de diversas propuestas en pos de fortalecer su actividad productiva. Como requisito para acceder a las diferentes líneas de trabajo, los emprendedores debían inscribirse en el Registro de Emprendedores Productores Locales, el cual pasó a funcionar bajo su ámbito. Posterior a su inscripción, éstos recibían una visita en su domicilio para certificar la actividad productiva (en el caso de emprendimientos alimenticios, se verificaba además que cumplan con las exigencias de higiene y seguridad alimentaria), y con ello obtenían su credencial de emprendedor de la ciudad.

A partir de ese momento, se encontraban habilitados para integrarse a los distintos ejes de acción del CEES, tal como describe su convenio.

En primer lugar, se ofrecía un Taller de Formación General, el cual abordaba aspectos técnicos identificados como comunes a todas las experiencias, como la planificación de proyectos socio-productivos, la gestión y administración del emprendimiento, estrategias de comercialización, la asociatividad como valor y herramienta, la formalización del emprendimiento, entre otros. Este curso tenía una duración de seis meses, y su finalización permitía a los emprendedores acceder a las herramientas de financiamiento que proponía el CEES.



Un segundo grupo de capacitaciones lo conformaban los Talleres de Formación Específica, surgidos a partir de demandas particulares de distintos emprendimientos o grupos. En un primer momento, y tal como se plantea en el convenio de creación, se proponía la realización de encuentros y talleres de diagnóstico con el objetivo de identificar los requerimientos particulares, los conocimientos y saberes de los actores, para luego diseñar módulos específicos de formación, en función del rubro de actividad del emprendimiento.

A las capacitaciones mencionadas, se sumó en el año 2015 asesoramiento en forma de tutorías personalizadas para los emprendimientos que lo requirieran (todas brindadas por docentes de la UNL), en las áreas de costos y gestión, comercialización, marcos regulatorios, comunicación y acción colectiva.

En tercer lugar, se propone en el Convenio un Área de Servicios y Asesoramiento, dedicada a brindar información sobre las distintas actividades del CEES, además de asesorar y asistir al emprendedor en su formalización, y posibilitar su vinculación a ferias, eventos, y diferentes líneas y programas de financiamiento y asistencia técnica que se promuevan desde las instituciones de apoyo. Esta área tuvo lugar en el espacio del CEES en horarios específicos de atención al público, al mismo tiempo que la inscripción para el REPLo. Como parte de sus competencias, también se contemplaba:

“proporcionar a los usuarios el acceso directo al sistema informático de seguimiento y orientación, mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información; detectar las carencias de información que tienen las iniciativas económicas con la finalidad de ampliar los contenidos de los sistemas de información; y compilar información de interés, a través de bases de datos y mantener actualizados los contenidos, en coordinación con todos aquellos organismos e instituciones cuyas actividades están relacionadas con las prácticas productivas de la Economía Social” (Convenio de específico de creación del CEES, 2012).

Estas últimas actividades, sin embargo, no fueron desarrolladas o tuvieron un mínimo desarrollo durante el periodo bajo análisis.

En términos de comercialización, el CEES vinculaba a los emprendedores a ferias organizadas por el Gobierno de la Ciudad y la Subsecretaría de Economía Social provincial. El propio CEES, por su parte, comenzó a gestionar un espacio regular de feria semanal los días domingo, en un comienzo frente a su edificio, y luego trasladado al Parque Federal de la ciudad.

En el año 2014 se suma la propuesta de un espacio fijo de comercialización en el Mercado Norte de la ciudad. En este último, el cual era coordinado por el Municipio, exponían y

comercializaban sus productos diecisiete emprendimientos que rotaban semestralmente, los cuales eran seleccionados a partir de una convocatoria abierta dirigida a todos los inscriptos en el REPLo. Este espacio constituyó una experiencia de gestión colectiva, al menos de manera parcial: los emprendedores que participaban de él se turnaban para realizar la atención al público -acompañados por dos personas contratadas por el Gobierno de la Ciudad-, y dejaban parte de sus ingresos para cubrir los gastos comunes, y otra para un fondo que se repartía igualitariamente entre todos los emprendimientos. Desde el CEES, por su parte, se organizaban los turnos que debía cubrir cada uno, como así también la repartición de las ganancias.

Una de las principales demandas que poseen estas experiencias, sin embargo, es el financiamiento, debido a la baja capitalización que en general presentan, y las dificultades para acceder al mercado financiero tradicional.

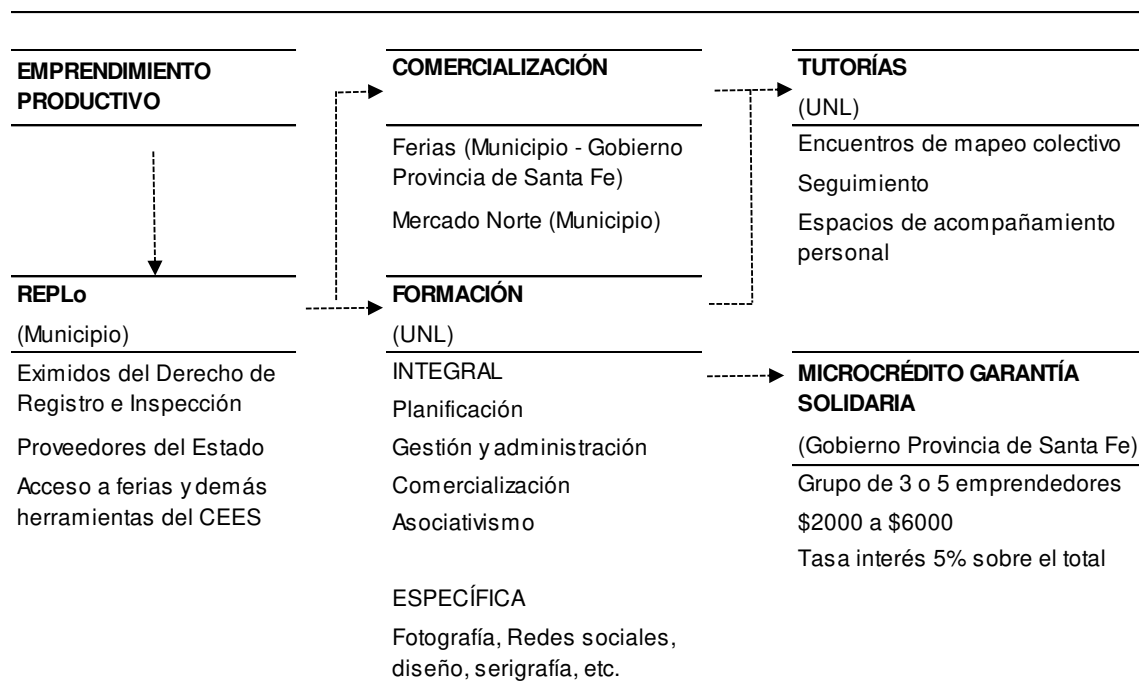
La herramienta que se proponía desde el CEES era el microcrédito con garantía solidaria (o fondo rotatorio), cuyos fondos provenían de aportes de la Subsecretaría de Economía Social provincial. Para ello, los emprendedores debían realizar previamente el Curso de Formación General, y luego conformar grupos de tres o cinco personas para la solicitud del mismo. Luego de encuentros semanales con un promotor durante un periodo de dos meses aproximadamente, cada emprendedor presentaba su proyecto de financiamiento para ser evaluado por el Comité Coordinador del CEES, y se constituía con ello en garante solidario de los restantes miembros de su grupo. Posterior a la entrega del crédito (simultánea para todos los miembros del grupo), los encuentros continuaban de manera mensual de modo de realizar el seguimiento del proyecto, y las dificultades que pudieran surgir en la devolución del crédito. En el año 2013, el monto máximo de dichos microcréditos ascendía a \$6000 a devolver en 12 cuotas (con la posibilidad de un recrédito por un monto superior), y un interés del 5% sobre el total.

El Gobierno de la Ciudad era el encargado de gestionar el cobro de las cuotas, y al tratarse de un fondo rotatorio, la posibilidad de nuevos créditos dependía en gran medida de las devoluciones, sumado a los nuevos aportes que pudiera realizar el gobierno provincial.

Finalmente, el cuarto eje que propone el Convenio de creación del CEES es el acompañamiento a los emprendedores en el proceso de representatividad colectiva, promoviendo para ello la realización de instancias de foro y debate que discutan los mecanismos más eficientes para constituir un sector asociativo que los represente; acompañar este proceso por medio del apoyo técnico y la coordinación de los encuentros, así como promover talleres y cursos de capacitación vinculados a estructuras organizacionales y asociaciones jurídicas.

Como ya fue mencionado, y tal como reconocían los actores entrevistados, este último eje de acción resultaba de particular interés para la Universidad, quien ya venía realizando acciones de acompañamiento a cooperativas, pero no así a emprendedores sociales. Los restantes actores que conformaban el CEES, si bien reconocían la importancia de la constitución de un actor colectivo y el apoyo a procesos asociativos, mostraban mayor interés en el fortalecimiento de los emprendimientos individuales, que permita la inclusión laboral y social de sus integrantes.

**Cuadro 5: Enfoque metodológico de intervención del CEES**



Fuente: Lozeco, 2015.

## 2.2- El Programa Ideas en Marcha

El Programa “Ideas en Marcha”, surge en la ciudad de Santa Fe en el año 2014 en el marco del Plan Abre<sup>29</sup> dentro de su eje “Convivencia y Participación”, con el objeto de promover el

<sup>29</sup> El Plan Abre –el cual se inicia a fines del año 2013 en las ciudades de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez-, es propuesto desde el gobierno provincial como una estrategia de intervención integral, con el objeto de mejorar la calidad de vida y fortalecer los lazos sociales en determinados barrios de dichas ciudades. Éste se desarrolla por medio de dos ejes: Infraestructura y hábitat, y Convivencia y participación.

El Plan es coordinado por el Gabinete Social, el cual se encuentra integrado por los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Salud, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Innovación y Cultura, Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente; y la Secretaría de Estado de Hábitat, y es coordinado desde el año 2012 por el Ministerio de Desarrollo Social.

desarrollo de proyectos socio-productivos en diversos barrios priorizados de la ciudad, por considerarse barrios particularmente vulnerables en términos socioeconómicos y de infraestructura, entre otras características.

El “Ideas en Marcha” queda comprendido en el “Programa de promoción de proyectos de Inclusión Socio-Productiva”, el cual plantea como su principal objetivo “fortalecer las estrategias locales de inclusión-socioproductiva orientadas a personas en situación de vulnerabilidad social en los barrios priorizados por el Gabinete Social”.

En términos específicos, este último se propone “potenciar los espacios disponibles en territorio mediante un trabajo de resignificación en su uso o sentido de algunas prácticas”, y “establecer relaciones de conocimientos, articulaciones y propuestas de producción centradas en prácticas asociativas” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 1). De este modo, queda establecido el interés en fomentar las prácticas asociativas, recuperando recursos y experiencias ya presentes en el territorio, como modo de alcanzar la inclusión socio-productiva de las personas en situación de vulnerabilidad social.

*“lo fuerte del Ideas en Marcha es trabajar inclusión socio productiva, era aquel que estaba fuera que quería incluirse de algún modo en el sistema productivo, que necesitaba la formación, que lo acompañen” (Coordinador de área 1, 2018).*

El modo de abordaje que se propone se basa en la metodología de orientación ocupacional, acompañando a la persona en la elaboración de “un concepto adecuado de sí mismo y de su papel en el trabajo”, y con ello de un proyecto personal, ya sea de forma individual o grupal (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 1).

Este programa contó con diferentes momentos. El primero de ellos constaba de talleres de orientación ocupacional, con el objeto de definir los diversos perfiles de inserción al mundo laboral. Para ello se planteaba la conformación de grupos de no más de 20 personas –que previamente hayan transcurrido por dispositivos institucionales de diferente naturaleza-, de modo de delinear luego de estos talleres un “Diagnóstico Social” para el armado del “Itinerario Personal de Inclusión”<sup>30</sup> (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 2). Dicho diagnóstico –que pretendía comprender diversas variables y fenómenos que hacen al mundo de la persona

---

<sup>30</sup> Es necesario destacar que dicho itinerario, a modo de hoja de ruta, proponía el acompañamiento de cada beneficiario en diferentes aspectos como identidad, educación, salud y proyecto laboral (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

destinataria y sus necesidades-, tenía como objetivo último el diseño de las herramientas de intervención de esa realidad, de manera conjunta con los participantes.

En función de ello y de los recursos existentes, se preveían tres trayectos posibles: la inserción en Empresas Sociales de Inclusión, otras estrategias de inclusión socio-laboral (vinculadas al empleo); y la inclusión mediante el trabajo autogestivo (relacionado con el emprendedorismo).

El Programa Ideas en Marcha desarrolla la última de estas trayectorias (la cual fue la única que se trabajó), por medio de la formación, capacitación en oficios, acompañamiento y financiamiento para la conformación de proyectos socio-productivos, a personas mayores de 16 años residentes en los barrios priorizados.

*“la herramienta que tenía el Centro de Emprendedores no era exactamente lo que se trabajaba en los barrios, lo que fuimos a buscar era qué era lo que había en los barrios, qué era lo que estaba pasando, dónde se producía, dónde había instalaciones, íbamos relevando un poco, para pensar un poco más de inclusión socio productiva. Porque el Centro de Emprendedores te tomaba algo que estaba andando, en cambio el Ideas en Marcha tomaba a la gente que tenía una idea y que quería encarar por el lado de ser emprendedor” (Coordinador de área 1, 2018).*

En un segundo momento, se montaban espacios de producción colectiva en dichos barrios en los rubros de herrería, carpintería, textil, gastronomía o marroquinería, ubicados en instituciones públicas del gobierno o bien en instituciones de la sociedad civil, como vecinales. Quienes culminaban la primera etapa y deseaban seguir esta trayectoria, accedían a una formación en oficio en dichos espacios, ya provistos de todas las maquinarias y herramientas necesarias. En cada barrio funcionaban talleres de formación en uno o dos oficios, por lo que los participantes muchas veces no tenían posibilidad de elección, al menos en su propio barrio.

Dicha formación, sumada al taller de orientación previo, tenía una duración de seis meses aproximadamente. Al mismo tiempo se brindaban capacitaciones relacionadas a la gestión del emprendimiento, y acompañamiento en el llenado de formularios para la solicitud de un subsidio de \$1000 que era destinado a la compra de materiales, el cual se gestionaba ante la Subsecretaría de Economía Social provincial.

Finalmente, y con la puesta en marcha del emprendimiento, los destinatarios podían hacer uso del espacio de producción colectiva.

Transitado este proceso de formación, se acompañaba y asesoraba a los emprendedores para que realicen su inscripción en el REPLo, y con ello accedían a las diversas propuestas que ofrecía el CEES.

**Cuadro 6: Esquema de desarrollo del Programa Ideas en Marcha**

1er. Momento	2do. Momento	3er. Momento	4to. Momento	5to. Momento
Dispositivo de origen y selección de beneficiarios	Talleres de orientación ocupacional y armado de itinerarios de inclusión	Simultáneamente desarrollo de talleres de capacitación y/o producción en espacios colectivos	Desarrollo y acompañamiento en diferentes trayectos de inclusión	Acompañamiento y apoyo a la inclusión socio productiva

Trayecto de inclusión socio productiva

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2014.

La estructura organizativa que contemplaba el programa se encontraba conformada por el equipo coordinador del Gabinete Social, seguida por el equipo coordinador de la Subsecretaría de Economía Social. De ella dependían los equipos locales de apoyo y los equipos locales territoriales, quienes a su vez articulaban con los promotores/orientadores ocupacionales (uno cada dos barrios), los administradores de los espacios y capacitadores.

El equipo coordinador de la Subsecretaría articulaba, en la ciudad de Santa Fe, con el equipo de la Dirección de Economía Social a la hora de la implementación del programa, si bien su diseño y coordinación quedaba a cargo del equipo provincial.

Los promotores/orientadores ocupacionales, tenían a su cargo identificar a los potenciales emprendedores por medio de las instituciones del barrio con las que articulaba el programa, realizar las visitas y el relevamiento de datos, conocer la familia del interesado, etc. Luego de ello proponían el acceso a las capacitaciones.

Los administradores de los espacios (o referentes territoriales), eran los encargados de abrir el lugar donde se realizaban los encuentros, tomar asistencia, llamar a los emprendedores si no iban, entre otras actividades. Su rol era el de tener el contacto personal con los participantes del programa, y para ello debía ser una persona del propio barrio, que lo conozca en profundidad.

Los capacitadores eran personas de la Universidad Nacional del Litoral, personal del CEES o de la Subsecretaría de Economía Social (para las cuestiones relativas a la gestión del

emprendimiento y llenado de formularios), y personas contratadas para el dictado de oficios a partir de una convocatoria realizada por la propia Subsecretaría. Todos ellos articulaban con el coordinador territorial, quien a su vez hacía el vínculo con la Subsecretaría provincial.

En términos de alcance territorial, para el 1er. Semestre del año 2014 el Ideas en Marcha se propuso abordar tres barrios de la ciudad, aumentando la cantidad a cinco en el siguiente semestre. En el año 2015, la meta fue trabajar en cuatro barrios de Santa Fe. Sumando los destinatarios de las ciudades de Rosario y Gdor. Gálvez (las otras dos localidades donde se implementaba el programa), se esperaba incorporar a 500 personas en los espacios de producción y trabajo autogestivo.

En la próxima sección analizaremos la implementación de las dos políticas descritas anteriormente en la ciudad de Santa Fe.

## Capítulo 4

### La implementación de las políticas de ESS: la puesta en práctica del diseño y sus destinatarios

En el presente capítulo analizaremos el Centro de Emprendedores de la Economía Social y el Programa Ideas en Marcha en la etapa de su implementación. En términos de Van Meter y Van Horn (2000: 102), el estudio de la implementación añade una nueva dimensión al análisis de las políticas, al ofrecer “un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos”.

Atendiendo a este objetivo, nos referiremos al conjunto de *productos finales* (Castelao Caruana, 2013) –decisiones, líneas de acción, herramientas, recursos, entre otros- que se destinaron a los grupos-objetivo previstos por la política (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). En segundo lugar, analizaremos las características de quienes finalmente se constituyeron en los destinatarios de la política pública, los vínculos que generaron en tanto colectivo y entre éstos y el Estado, así como su participación en procesos decisorios propios de la política pública.

#### 1- Herramientas, actividades y recursos de la política

Como mencionamos en el anterior capítulo, las herramientas que contemplan las políticas aquí estudiadas son las clásicas de este tipo de programas dirigidos a la ESS: capacitación y asistencia técnica, apoyo a la comercialización y financiamiento.

En este apartado analizaremos cómo fue el desarrollo de cada una de ellas, con qué dificultades se encontraron, y cuáles son los aspectos mayormente valorados por los gestores de la política pública.

##### 1.1- El Centro de Emprendedores de la Economía Social y el énfasis en la capacitación

El área de capacitaciones del CEES, a lo largo del tiempo, se fue adaptando y reconfigurando debido a las diversas demandas de los propios emprendedores y la experiencia adquirida, junto a las propuestas del equipo de la UNL.



El Taller de Formación General –conformado por 10 encuentros de periodicidad semanal-, fue el primero en iniciar en el año 2013, con una importante convocatoria. Luego de su primera edición se incorporó a la propuesta el Plan de Acción Sustentable (PLAS), como un ejercicio de síntesis de los contenidos desarrollados a lo largo del curso. Este Plan proponía que los emprendimientos que participaran del taller, al finalizar el mismo, pudieran realizar un autodiagnóstico de su actividad, de modo de pensarse estratégicamente desde la planificación. Para ello eran acompañados mediante tutorías en pequeños grupos, donde continuaban profundizando los contenidos ya abordados y aplicándolos al emprendimiento.

A dicho Taller se sumaron en esta primera etapa Talleres de Formación Específica, en áreas como internet (redes sociales y comercio virtual), embalaje sustentable e identidad visual, entre otros.

A mediados del año siguiente el conjunto de capacitaciones se reconfigura, y se propone su división tres formatos:

1- Curso-Taller de Formación Integral para la gestión de pequeñas unidades productivas de la economía social;

1- Curso Taller de Formación Inicial: Aprender a emprender. De la idea al proyecto; y

2- Cursos Satélites (o de formación específica): ciclos de formación a emprendedores de la economía social en áreas de interés.

El primero de ellos retomaba los mismos contenidos y formato que el anterior Taller de Formación General. Para acceder a éste, resultaba necesario tener una antigüedad mínima en el emprendimiento, o haber cursado el Taller de Formación Inicial que se incorpora en esta nueva propuesta. Este último estaba destinado a personas que estuvieran dispuestas a realizar una actividad productiva, o que la hayan iniciado de forma reciente sin tener conocimientos acerca de la gestión de un emprendimiento. Específicamente, se planteaba el objetivo de “iniciar a personas o grupos de personas en la labor productiva, buscando recuperar el valor del trabajo y la autogestión en el marco de los principios y valores de la Economía Social y Solidaria”. El contenido del curso se enfocaba en recuperar el valor del trabajo, la importancia de la planificación, herramientas de gestión y administración, y aspectos de la ESS alrededor del emprendimiento. La duración de dicho taller era de 5 encuentros de 2 horas cada uno, y luego de este los emprendedores podían continuar su trayecto con el Taller de Formación Integral.

Esta diferenciación, según los capacitadores entrevistados, resultaba muy útil debido a la importante demanda que recibía el CEES en términos de capacitación, y la heterogeneidad de los emprendedores en relación a su experiencia y conocimientos (particularmente relacionados a la

gestión del emprendimiento).

Al mismo tiempo, se produjeron cartillas de trabajo y manuales propios en las temáticas que abordaban los talleres: ESS, planificación, comercialización, costos y gestión e identidad visual.

Además, se continuó con los cursos específicos (o satélites) en ciertas temáticas puntuales, incluyendo talleres sobre informática aplicada a la gestión del emprendimiento, fotografía para el emprendimiento, comunicación y oralidad, normativa municipal, y asociativismo y autogestión.

A mediados del año 2015, a las capacitaciones brindadas por el CEES se suma la “Bitácora”, pensada como un “programa de promoción, fomento y fortalecimiento de proyectos socio-productivos integradores”, la cual duró solo un semestre.

Con esta propuesta, el equipo de la UNL pretendía lograr un mayor acompañamiento a los emprendimientos que transitaban por el CEES, y con ello contribuir al fortalecimiento y sostenibilidad de los mismos. Como segundo objetivo, identificar y promover proyectos productivos integrados entre los participantes, fomentado con ello valores y prácticas de la ESS. De este modo, se les proponía a los emprendedores un espacio de participación libre y de intercambio con docentes, profesionales y estudiantes de diferentes disciplinas, para lograr la resolución conjunta de distintas problemáticas asociadas al emprendimiento.

Este programa se desarrolló a partir de 3 momentos: un encuentro de mapeo colectivo, radares de seguimiento, y “La Brújula”, pensado como espacios de acompañamiento personal, en las temáticas de costos, comercialización, marcos regulatorios, comunicación y acción colectiva. Dichas tutorías de acompañamiento personal se desarrollaban en un plazo de 10 semanas, luego de lo cual se proponía continuar el acompañamiento con las personas interesadas, a partir de problemáticas concretas.

En términos generales, y a lo largo de todo el periodo, los talleres eran valorados muy positivamente por los participantes, muchos de los cuales se encontraban por primera vez con temáticas como el cálculo de costos y precios, o la formalización del emprendimiento. Gran parte de quienes accedieron a estas capacitaciones, terminaron inscribiendo su actividad bajo la figura del Monotributo Social. Además, contribuyeron a que los participantes comprendan el funcionamiento y organización global del emprendimiento, así como la importancia de la planificación de cada uno de los pasos y procesos (Sotto, 2017).

Sotto (2015) agrega que el PLAS también resultaba muy valorado por los emprendedores, quienes destacaban haber sido escuchados en sus inquietudes, el conocer personas con las cuales

poder trabajar en forma conjunta, y el tener un espacio al cual dirigirse ante cualquier inquietud relativa a su actividad. Uno de los capacitadores entrevistados así lo describía:

*“Era una instancia de conocimiento, entre las cooperativas, los emprendedores, eso sí funcionaba (...) fundamentalmente para saber qué es lo que hace el otro, vincularse. Después no sé si se profundizaba, pero en principio para conocerse, ver cómo se hacía...”*  
(Personal técnico 4, comunicación personal, 6 de marzo de 2019).

El hecho de que los docentes sean de la Universidad también implicaba un especial interés en los saberes impartidos y en la propuesta en general. Sin embargo, no podemos desconocer que muchos de quienes se inscribían lo hacían con el único objetivo de acceder luego al microcrédito, más allá de su utilidad para la gestión del emprendimiento.

A pesar de la alta valoración hacia los contenidos, la tasa de deserción en las capacitaciones era muy alta. En muchos casos, el abandono ocurría debido a las dificultades para compatibilizar los cursos semanales con el trabajo en el hogar y la familia, dado que la mayor parte de quienes asistían eran mujeres. Quienes lograban culminarlos, por otra parte, eran aquellos que generaban mayores vínculos con el espacio, transitando por los distintos ejes de actividades que allí se desarrollaban.

Los Talleres de Formación Específica tuvieron asimismo buena recepción por parte de los emprendedores. En general quienes accedían a ellos ya habían transitado por el Taller de Formación General, ya tenían cierto vínculo con el espacio, con otros emprendedores y con los docentes. Al tratarse de temáticas específicas en talleres cortos, y no constituirse en requisito para otros beneficios, la tasa de deserción era mucho más baja, aunque la cantidad de participantes también menor.

*“A mí me parece que lo que más impactó fueron los cursos que después armamos en paralelo, cursos específicos, con temáticas específicas (...) a la gente le impactó en el ayudarles a hacer el diseño, ayudarlos a formalizarse, a hacer el Monotributo Social, a hacer curso bien específico de algunas problemáticas que ellos no sabían a dónde ir prácticamente, o funcionaban sin formalizarse o ni siquiera conocían algunas ordenanzas locales”* (Responsable de área 3, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018).

Con la incorporación de las tutorías, fue posible extender el acompañamiento de los emprendedores, y con ello permitir la aplicación de los conceptos trabajados en el Taller General. En este espacio en particular, Soto (2015) menciona que ha sido destacado por los emprendedores la comprensión de la importancia del cálculo correcto de los costos, de tener

pensada una estrategia de comercialización solidaria y de la importancia de la correlación entre objetivos, actividades y recursos, necesaria para lograr una buena organización y control sobre las tareas del emprendimiento. Sumado a ello, la socialización de problemáticas comunes permitió que se piensen alternativas de resolución en forma conjunta y democrática.

Este esquema sin embargo no tuvo una continuidad en el tiempo, lo que dificultaba el seguimiento de los emprendedores. Además de ello, existía cierta confusión acerca de los objetivos del espacio de tutorías y las herramientas que proponía: muchos emprendedores participaban de ellas sin haber definido claramente cuál era la problemática sobre la cual trabajar, ni sabiendo cómo participar de ese proceso. Así lo manifestaba uno de los capacitadores entrevistados:

*“Son espacios que los emprendedores se tienen que apropiarse, y para apropiarse tienen que pasar un periodo de tiempo... no entendían bien cuál era la lógica, yo voy con un problema ¿y me lo resuelven? ¿No me lo resuelven? ¿Cuál es el plazo para resolverlo? no estaba todo claro” (Personal técnico 4, 2019).*

En relación a la falta de continuidad de las tutorías, algunos de los entrevistados mencionaron la cuestión financiera (específicamente, el pago a los docentes) como la principal dificultad que impidió que éstas se sostuvieran.

Por otra parte, estos cursos, según el planteo de la Universidad, no tenían como única finalidad brindar conocimientos técnicos. También se dirigían a “generar transformaciones culturales en los emprendedores”, al proponer un enfoque más horizontal y solidario de su actividad productiva (Sotto, 2017: 179). Este objetivo, como relatamos anteriormente, mostró muy pocos avances durante el periodo<sup>31</sup>.

Del mismo modo, con ciertos Talleres de Formación Específica como fue el de asociativismo y autogestión, la duración acotada a no más de 3 encuentros impedía que ciertos procesos logran consolidarse:

*“Habíamos formado un lindo grupo, se estaban conociendo, habíamos generado un lindo ambiente, y me acuerdo que en la última clase los chicos me dijeron: bueno y ahora ¿cómo seguimos? Y quedó ahí...” (Personal técnico 4, 2019).*

En términos de comercialización, por otra parte, en un principio el CEES comenzó articulando las ferias organizadas por el gobierno local y provincial con los emprendedores registrados en el

---

<sup>31</sup> Retomaremos este punto en el siguiente apartado del presente capítulo.

REPLo. Antes de cada feria se abría la convocatoria, y allí se anotaban los emprendedores hasta completar el cupo. Sumado a ello, el gobierno local convocaba para ciertas ferias en fechas específicas. Una de ellas era el programa “Avenidas de Fiesta”, que tenía lugar los días feriados en distintas avenidas de la ciudad, con el objeto de promover estos espacios comerciales a cielo abierto. Algunos de ellos no existían anteriormente, y en otros no participaban emprendedores, por lo que su incorporación tuvo un impacto importante en la actividad productiva de éstos, como así también en términos de su visibilidad.

La Subsecretaría provincial, por su parte, convocaba a una o dos ferias al año (que se realizaban en la Estación Belgrano de la ciudad), donde participaban emprendedores de toda la provincia. Durante el transcurso de la feria -que solía durar un fin de semana-, se proponían además talleres sobre diferentes temáticas, y actividades relacionadas a la Campaña Justo lo que Necesito. Estas ferias eran muy bien valoradas, ya que permitía el encuentro con distintos emprendedores de la provincia, tenían en general gran afluencia de público, y se les proveía a los participantes lo necesario para el armado de los puestos.

En el año 2014, además, el CEES comenzó a gestionar un espacio propio de comercialización: la “Feria de la Ciclovía”, realizada los días sábado frente del espacio físico del CEES.

Esta feria tenía como objetivo, según mencionaba en sus folletos de difusión, “constituirse como un ámbito en el que los/as emprendedores/as de la Economía Social de la ciudad, acercan sus productos a la comunidad santafesina, compartiendo experiencias y saberes, y su deseo de construir Otra Economía”. Para ello, se proponían diversas actividades socio-culturales, que hagan de la feria “un espacio de encuentro”. Coordinada por la Universidad y con el apoyo de los demás actores institucionales, se intentó constituir una feria autogestionada por los propios emprendedores. Se proponían reuniones para discutir las problemáticas comunes<sup>32</sup> y llegar a acuerdos consensuados entre todos los participantes, además de la conformación de un estatuto de la feria.

En sus comienzos tuvo amplia convocatoria, contando con la participación de alrededor de 25 emprendedores cada sábado. Se lograron avances en la gestión colectiva del espacio, y una buena articulación institucional con las tres partes. Sin embargo, a raíz de la necesidad de reubicación de la feria en un parque cercano (ya que frente al CEES iban a refuncionalizarse las

---

<sup>32</sup> Una de las primeas cuestiones a resolver fue la dificultad de muchos de los emprendedores de trasladarse con toda su mercadería más los puestos donde presentarla. El reclamo se centraba en que les puedan proveer el transporte, o los puestos fijos para evitar transportar los propios. A partir de dicha demanda concreta, la Municipalidad realizó la compra de los puestos fijos, luego de que su diseño fuera aprobado por los emprendedores.

vías del tren que la atravesaba), comenzaron nuevamente las dificultades para mantener la convocatoria de emprendedores y avanzar en la autogestión, en un espacio que ya no representaba a los participantes de la Feria de la Ciclovía.

Además de ello, la rotación de emprendedores que participaban de la feria, y las dificultades para lograr su compromiso con el espacio, impidió finalmente el consenso de un estatuto o código de convivencia, y con ello la tentativa de lograr su autogestión por parte de los emprendedores. Así lo mencionaba un coordinador de la feria:

***Entrevistadora:** para vos el problema de eso, principalmente, la falta de venta y de publicidad, que no se pudo sostener ahí la feria...*

***Entrevistado:** Exactamente, aparte no tener un lugar estable. Porque en el Parque Federal era muy lindo y todo pero el evento estaba muy atrás, entonces la gente no llegaba porque los chicos se querían quedar jugando y ya quedaba lejos a La Redonda (Personal técnico 3, 2017).*

Una segunda iniciativa, en términos de comercialización, fue el Mercado Norte que, si bien correspondía a un espacio de la Municipalidad, su organización y gestión estuvo a cargo del CEES. Esta experiencia también encontró ciertas dificultades.

En primer lugar, resultaba fundamental la coordinación del CEES en relación a los horarios de los emprendedores, el reparto de los ingresos, y su presencia permanente ante cualquier dificultad. De este modo, sus posibilidades de autogestión fueron muy acotadas. Además de ello, participaba un grupo fijo de emprendedores que se renovaba semestralmente. Por un lado, esto permitía ampliar la participación a una mayor cantidad de emprendedores, pero a su vez impedía que cualquier intento de proceso asociativo en el espacio pueda consolidarse. En esta experiencia, por lo tanto, las características que adquirió la propia implementación de la política terminaba atentando contra uno de sus objetivos: la autogestión y asociatividad de los emprendedores.

En relación a las herramientas de financiamiento, particularmente los microcréditos con garantía solidaria, resultaba fundamental fortalecer los vínculos entre los emprendedores, a la vez de mantener la confianza mutua. Una de las actividades que comenzó a implementarse dirigida a este objetivo, a partir de la segunda entrega en forma parcial, y de la tercera en forma completa, fue generar encuentros entre los integrantes del grupo solidario interesado en obtener microcréditos en las viviendas de cada uno de ellos, lo que permitía conocer tanto el lugar de

producción donde se desarrollaba el emprendimiento<sup>33</sup>, como las condiciones de vida, familiares, etc. Estos encuentros propiciaban los vínculos solidarios entre los participantes, a la vez de cumplimentar las condiciones formales de presentación (Massera, 2016).

Sumado a esto, el acompañamiento del promotor y su seguimiento luego de la entrega resultaba fundamental para mantener la comunicación entre el grupo y cumplimentar las exigencias. Dado que en general los miembros de un mismo grupo pertenecían a rubros productivos diferentes y habitaban en distintos barrios de la ciudad, los encuentros entre ellos en muchos casos ocurrían sólo al momento de las reuniones con el promotor. Y cuando esas reuniones no podían sostenerse, se generaba con mayor frecuencia el atraso y falta de pago de cuotas.

Como limitación relacionada con este último aspecto, se destaca la insuficiencia de personal capacitado para desarrollar la tarea de promotor. Durante la mayor parte de las entregas, todos los grupos estuvieron a cargo de una sola persona (dependiente del gobierno local), quien debía acompañar la etapa de solicitud del crédito –tanto en la formulación del proyecto de solicitud, como en propiciar la generación de lazos de confianza entre los emprendedores-, y asimismo realizar el seguimiento posterior. Si bien esto tiene la ventaja de la confianza lograda entre el promotor y los solicitantes, al sumarse distintas entregas la carga de trabajo impedía un acompañamiento adecuado de todos los grupos (Massera, 2016).

Por otra parte, si bien el recupero fue superior al 90%, se observaron ciertas dificultades en el pago por parte de algunos emprendedores. Estas situaciones ocurrieron en mayor medida con los primeros grupos, debido tanto a la inexperiencia de los promotores a cargo de dicho proceso como al limitado tiempo dedicado al mismo, lo cual derivó en una incorrecta evaluación del proyecto productivo y la consiguiente imposibilidad de cumplimentar las cuotas. En otros casos, el incumplimiento se debió al desinterés o utilización del dinero para otros fines más urgentes.

Una segunda dificultad ha sido que, si bien el monto del microcrédito era superior a lo habitualmente otorgado bajo esta modalidad, generalmente no alcanzaba para adquirir aquellos bienes o herramientas que resultaban más necesarias para la actividad, y por este motivo debían ser reemplazados por otros. En algunos casos, los emprendedores luego de completar su proyecto de solicitud del crédito se encontraban con que las herramientas o maquinarias que deseaban

---

<sup>33</sup> En la gran mayoría de estos emprendimientos la vivienda de uso familiar se constituye en el lugar de producción - característica identificada por diversos autores como propia de ciertas actividades informales-, lo que implica la confluencia de los requerimientos del espacio productivo y reproductivo, y se materializa en una particular forma de organizar la producción (Bueno, 1991).

adquirir ya no eran accesibles, por lo que debían decidir en el momento de obtener el dinero a qué otro fin aplicarlo, muchas veces sin haberlo discutido previamente con el grupo y el promotor asignado.

Por otra parte, en algunas ocasiones el tiempo de formación de los grupos se prolongaba por bajas en sus integrantes, teniendo que comenzar nuevamente cada vez que se sumaba un nuevo emprendedor. Esto ocasionaba retrasos en algunos grupos, y su discontinuidad en otros.

Se suma a ello las dificultades que encontraban muchos emprendimientos en el momento de la comercialización -luego de obtenido el crédito y aumentar la producción o variedad de productos-, dado que la mayoría de ellos participaba sólo de ferias. El volumen de venta en estos espacios en general no es suficiente para absorber un incremento importante en la producción, lo que impide que la mayor capitalización se traduzca rápidamente en un crecimiento de la actividad. El encontrar nuevos espacios de comercialización se tornaba entonces una necesidad.

Finalmente, podemos mencionar la escasa potencialidad de la herramienta del microcrédito para generar procesos asociativos que perduren más allá de la propia solicitud del crédito: al conformarse los grupos debido a la necesidad de financiamiento, generalmente por personas de rubros y características diferentes, resultaban muy limitadas las posibilidades de construir asociaciones por fuera de esta herramienta. Las pocas experiencias de cooperación entre emprendedores, en general se disolvieron al poco tiempo de obtenido el crédito.

*“Una vez que reciben el crédito ya no hay ninguna unión. Hay una especie de compromiso de tener que pagar el microcrédito, que de hecho a veces ni siquiera cuesta pagarlo, porque en el fondo lo que se está haciendo es desconocer la realidad de esas prácticas. El microcrédito está buena la idea, porque de hecho es interesante como se concibe, el trabajo que se hace, pero es muy productivista, muy vinculado a que la persona tenga 6000, 7000 para mejorar su actividad. Está bien, es fantástico. Pero si no hay nada que lo une eso se desvanece” (Coordinador de área 4, 2015).*

*“Vos no lográs un grupo que logre cierta autonomía e independencia del Estado de algún modo, que surja como algo nuevo, con una personalidad jurídica, con una entidad por fuera del crédito. Se agota el tema del crédito y se agota el grupo, y para mí lo que tenés que armar es una asociación de emprendedores, grupos de emprendedores para tal cosa, el grupo de los textiles por ejemplo. Yo creo que es una pata débil, muy débil, algo que todavía no hemos logrado” (Responsable de área 1, 2017).*



Como destacaban referentes de la Universidad y la Provincia, la asociación en estos casos se realizaba con el único fin de recibir el crédito, y muchas veces entre emprendedores con pocas características en común. Ante ello, resultaba muy difícil lograr que se concibiera esta actividad como colectiva, y generar otras propuestas a partir del propio grupo<sup>34</sup>.

## **1.2- El Programa Ideas en Marcha y los desafíos de la construcción de espacios colectivos de producción**

El Programa Ideas en Marcha contemplaba, al igual que el CEES, la promoción de emprendimientos productivos mediante la capacitación y el financiamiento, si bien se pensaba como una etapa anterior al paso por dicho centro, e incorporando una mirada que pretendía ser más integral, al menos en su diseño.

El primer grupo que se incorpora al programa estaba compuesto por 16 mujeres del barrio Santa Rita, ubicado en el norte de la ciudad. Este grupo nació a partir de una inquietud puntual: la de generar un espacio de encuentro y producción que pueda ser aprovechado por las madres de los niños que asistían a la escuela “El Patio”, lo que finalmente se transformó en la prueba piloto del Ideas en Marcha.

En este lugar se comenzó con producciones en cerámica y juguetes de madera, partiendo de una capacitación acerca de la técnica de construcción del producto, para luego realizar talleres sobre la gestión y administración del emprendimiento, comercialización, packaging, entre otros. La Subsecretaría provincial, además, proveía los materiales, herramientas y maquinarias para constituir un espacio de producción colectiva en la propia escuela.

*“porque veíamos la necesidad de la gente, de las mamás sobre todo, de tener algo para poder desarrollarse económicamente ellas y ese lugar; ese espacio en El Patio venía bárbaro porque tenían donde dejar los chicos mientras hacían el taller, donde dejar los chicos para que los cuidaran y todo eso” (Personal técnico 3, comunicación personal, 27 de octubre de 2017).*

El taller de cerámica fue el que tuvo mayor convocatoria: un taller que en principio tendría una duración de tres meses, pero que luego, por diversas dificultades, se iría extendiendo. De las dieciséis mujeres que participaron en sus inicios, once lograron culminarlo y continuar su trayectoria como emprendedoras, algunas de ellas incorporándose al CEES.

---

<sup>34</sup> Retomaremos este punto en el siguiente capítulo.

Estos talleres finalmente se incorporaron a la propuesta institucional de “El Patio”, lo que permitió su continuidad incluso luego del Ideas en Marcha. Los hornos y herramientas adquiridas con el financiamiento del programa constituyeron un espacio de producción colectiva que sigue en funcionamiento hasta la actualidad, si bien en horarios particulares y con cupos limitados.

Al año siguiente de que comenzara esta experiencia, el Programa Ideas en Marcha se extendió a distintos barrios de la ciudad.

Como una primera actividad, se visitaba a los potenciales emprendedores –a partir de contactos generados por instituciones del barrio-, y se los invitaba a una charla informativa, para luego continuar con las propuestas colectivas de capacitación.

Los primeros talleres, según los entrevistados, se pensaron con una impronta recreativa y didáctica. El interés era trabajar no sólo los vínculos a nivel grupal, sino también cuestiones a nivel individual relacionadas a la identidad, al proyecto económico y proyecto de vida de cada uno de los emprendedores, incluso cuestiones vinculadas a lo afectivo. La persona encargada de dicho taller era además el nexo entre los participantes del programa, el capacitador, la Subsecretaría, y el referente territorial. Este último también tenía un rol importante en la trayectoria que planteaba el Ideas en Marcha:

*“se trabajó con personas que sean del barrio, pero ahí ya se trabajó un poco más con las relaciones de los funcionarios políticos o personas que sean de la misma línea política, que están haciendo su trabajo en el barrio, entonces también fueron un poco ellos los que estuvieron ahí en el día a día y que conocían a la gente, más allá de la convocatoria que hacía la institución” (Coordinador de programa 1, comunicación personal, 16 de abril de 2018).*

En los distintos barrios, a partir del interés de los asistentes como de los acuerdos con las instituciones para constituir los espacios de producción colectiva, se fueron dictando talleres de oficio de diferentes rubros. En el barrio Centenario, en el sur de la ciudad, se dictaron talleres de gastronomía, marroquinería, textil y herrería (en diferentes instituciones); en el Barrio San Lorenzo, en la zona suroeste, talleres de carpintería, a los que se sumaban los talleres de cerámica y construcción de juguetes en madera en el barrio Santa Rita.

Estos talleres implicaban coordinar con las instituciones el uso del espacio -el cual muchas veces estaba destinado a múltiples actividades-, tarea que recaía sobre los coordinadores y referentes del programa. Una vez otorgado el subsidio, aparecían nuevas dificultades. Por un lado, el propio

uso del dinero recibido: muchas veces era utilizado para necesidades más urgentes que la actividad productiva, o no resultaba suficiente para lo proyectado<sup>35</sup>. En segundo lugar, se requería la coordinación entre los propios emprendedores para el uso de las maquinarias y herramientas colectivas, lo cual no resultaba sencillo. En esta etapa, como comenta uno de los coordinadores entrevistados, disminuía el acompañamiento del programa, lo que requería una mayor autogestión por parte de los propios emprendedores en términos de horarios, recursos y producciones. Esto ocasionaba que muchos de ellos abandonaran la actividad:

*“entran a jugar mucho las necesidades, sobre todo en este tipo de poblaciones donde el día a día es lo que te lleva adelante. Entonces capaz que vos le diste el dinero para una máquina de coser y fueron al banco lo cobraron y justo salió que tenían que pagar algo y lo terminaron usando en eso... una no desconoce cuando planteás el programa que llegás al territorio, y no vas no sabiendo que te puede pasar eso como programa, por el tipo de población” (Coordinador de programa 1, 2018).*

*“cuando vos ya pasabas al estadio de producir, implicaba más una autogestión tuya, de organizar tiempos, turnos con los compañeros para el uso, ahí se iba diluyendo más y perdíamos mucha más gente, más allá de que siempre estaba el que formaba en oficios e iba pero ya no estaban tan tomados, no estaban tan acompañados y ya estaban en un estadio de mucha más autogestión, ahí es cuando perdíamos mucha más gente” (Coordinador de área 1, 2018).*

Tal como describen algunos autores, en aquellos individuos atravesados por la integración parcial, intermitente o precaria al mercado de trabajo –y donde el modelo de estabilidad laboral es muchas veces desconocido-, la disposición a establecer compromisos con los demás se encuentra en muchos casos ausente (Delfino, 2015). El programa aquí analizado, como otros de este tipo, continúa reproduciendo la inestabilidad laboral y la incertidumbre cotidiana, lo que dificulta la construcción de vínculos sólidos que se manifiesten en un real compromiso con el espacio y las actividades desarrolladas<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Ergueta Tejerina (2013), en una investigación sobre la institución el microcrédito en Bolivia, identifica tanto dificultades estructurales como coyunturales que pueden ocasionar la falta de pago o morosidad, dentro de las que se encuentran las características propias de las familias vulnerables que habitan en entornos urbanos marginales, caracterizadas por diversas necesidades básicas insatisfechas, problemas de fragilidad del empleo y desestructuración familiar.

<sup>36</sup> En otras investigaciones sobre beneficiarios de programas de transferencia condicionada de ingresos (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados), se ha señalado el elevado ausentismo a las actividades de contraprestación como un indicador del bajo nivel de identificación con la tarea, lo cual puede ser interpretado como una manifestación de la corrosión de los principios de compromiso y lealtad, y de un desdibujamiento de los vínculos sociales entre los individuos y de éstos con las instituciones (Delfino, 2015). Retomaremos este punto en el siguiente apartado.

Otra de las dificultades mencionadas, por otra parte, fue el hecho de financiar muchos proyectos del mismo rubro, en el mismo barrio. Dado que se trataba de personas que en general vendían sus producciones en el propio barrio (por no poder acceder a otros espacios)<sup>37</sup>, esto podía llevar a un exceso de oferta que impedía que todos los emprendimientos puedan sostenerse en el tiempo.

*“Quizás para mí el mayor foco donde hacemos agua es a la hora de financiar proyectos que o no son sustentables, o no tienen muchas vías de comercialización. Es decir, en un barrio que tengas de golpe estás financiando 20 proyectos de panadería, y convengamos que el mercado, incluso el mercado que ellos proyectan es un mercado muy reducido, es un mercado que manejan entre ellos digamos. 10 peluqueros nuevos en 5 cuadras a la redonda es muy difícil en ese sentido, y eso genera mucha desmotivación” (Personal técnico 1, comunicación personal, 21 de septiembre de 2017).*

De este modo, los grupos que se fueron formando tuvieron trayectorias muy diversas. Algunos pocos pudieron continuar con la producción de forma asociada que, si bien no fue uno de los principales objetivos del programa, sí fue el más difícil de lograr.

Por un lado, existían importantes dificultades para sostener los espacios de producción colectiva, los cuales eran muy poco utilizados por los emprendedores luego de culminar sus formaciones. Nuevamente, aparecía como un desafío el poder coordinar turnos y horarios para el uso de las maquinarias entre los emprendedores, y con el espacio mismo. Ciertos rubros de actividad permitían más fácilmente realizar esta coordinación (al haber mayor cantidad y diversidad de maquinarias y herramientas disponibles), mientras que otros imponían todo un desafío.

Sumado a ello, algunos problemas puntuales en ciertos talleres impidieron que puedan continuar, y a raíz de ello que los grupos se desintegraran:

*“En general las instituciones que se tomaron fueron CAF<sup>38</sup>, y el CAF en más de una oportunidad tenía un montón de otras actividades que impedía que los emprendimientos vayan a ocupar las instalaciones para generar sus espacios de producción colectiva, eso por un lado. Y por otro lado que después fue muy conflictivo articular el uso de ese espacio con los horarios. O sea, de pronto había una máquina de coser y había 5 emprendedores que querían el mismo horario. Y por ahí una máquina de coser vos necesitás 5 horas estar cosiendo en esa máquina. Fue muy difícil esa articulación, con lo cual no terminábamos funcionando como se quería” (Personal técnico 1, 2017).*

---

<sup>37</sup> Esta situación se relaciona con la territorialidad de los sectores populares, cuestión abordada por autores como Svampa (2005) y Merklen (2005). Profundizaremos sobre ello en el próximo capítulo.

<sup>38</sup> Los Centros de Acción Familiar (CAF) son instituciones dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, que tienen como objeto la promoción, protección y restitución integral de derechos de los niños.

*“El de herrería hubo... bueno entraron a robar y robaron todas las maquinarias con lo cual ese taller medio que se vino abajo (...) el de gastronomía fue imposible porque la cocina era la cocina del CAF y era muy difícil, coincidía con el funcionamiento normal del CAF y era muy difícil articular las cosas. Y el de marroquinería no funcionó como espacio de producción colectiva, pero como las herramientas de marroquinería son relativamente baratas hubo varios emprendedores que aprendieron el oficio y después siguieron produciendo en sus casas” (Personal técnico 1, 2017).*

El acompañamiento durante todo el proceso de capacitaciones, y posterior a la obtención del subsidio, resultaba fundamental. Esto permitía sostener el compromiso en las diferentes instancias del programa, y abordar cuestiones que iban más allá de lo productivo. En este punto, los coordinadores destacan las características particulares de los destinatarios: personas atravesadas por un contexto de vulnerabilidad social, con diversas necesidades insatisfechas, y donde la formulación de un emprendimiento productivo resultaba en general insuficiente para generar una mejora real en su calidad de vida. Las visitas se constituían al mismo tiempo en un espacio de contención emocional y de otras problemáticas ajenas al programa. Así lo relataba un asistente técnico del Programa:

*“lo principal fue la complejidad del contexto, la complejidad de las historias de vida de los emprendedores, dificultades incluso a veces en los promotores en cómo manejar algunas situaciones, en cómo encontrar alguna respuesta para las dificultades que se presentaban, en términos de poder encontrar efectivamente los emprendedores, poder realizar las visitas domiciliarias, de poder saber qué se hacía a la hora de llegar a la visita domiciliaria, de poder coordinar grupo, de todas esas cuestiones que por ahí hacen a lo operativo pero también a lo emocional del rol que teníamos que jugar y que uno se iba encontrando con distintas dificultades en todo el tiempo” (Personal técnico 2, comunicación personal, 7 de abril de 2018).*

Retomando la dificultad de sostener espacios asociativos, hubo sin embargo algunas experiencias que fueron destacadas por los entrevistados. Una de ellas fue la de un grupo de mujeres en el barrio Las Flores, quienes comenzaron generando una feria barrial y llegaron a constituirse en asociación civil. Para esta formalización recibieron el acompañamiento de otras instituciones, y financiamiento del Estado para adquirir sus propios puestos en la feria.

En el barrio El Pozo también se formó una feria, y con ella se logró generar un espacio de encuentro entre los vecinos, además de la comercialización de productos. Estas experiencias sin embargo no lograron replicarse en otros espacios.

Ya en el año 2015, y con la extensión del Programa, éste comienza a enfocarse en el fortalecimiento de aquellos emprendimientos que ya se encontraban en marcha. Para ello se realiza un mayor trabajo de articulación con las instituciones del barrio para poder llegar a estos emprendedores, a la vez de recuperar el contacto con aquellos que ya estaban inscriptos en el REPLo. El monto a financiar también aumenta, y se profundiza la articulación de estos emprendimientos con el CEES, estrategia que sin embargo no fue diseñada específicamente de este modo, tal como lo relata un coordinador provincial:

*“se usó el programa para dar un poco de subsidios más grandes, después se dieron para herramientas e insumos, se pudo ampliar un poquito más, pero no fue ‘la’ estrategia de ‘ahora cambiamos y hacemos este giro en el programa’, yo por lo menos no lo recuerdo así. Creo que fue un poco que nos superó la situación, la cantidad de pedidos y cosas y dijimos “bueno, si ya tenemos habilitado el sistema de subsidio y lo tenemos aceitado, resolvamos así” (Coordinador de área 1, 2018).*

Ya en esta segunda etapa del programa, y al cambiar su modalidad, las dificultades se observan en el acompañamiento de los emprendimientos que ya se encuentran en funcionamiento (y su sostenibilidad en el tiempo), hasta su inserción en las actividades que desarrolla el Centro de Emprendedores de la Economía Social. El acompañamiento que pueden realizar las instituciones barriales en este punto resulta limitado, si bien como veremos más adelante los emprendedores que sostuvieron su actividad continuaron vinculados fundamentalmente a dichas instituciones.

## **2- Los destinatarios de la política: su organización, autonomía y la construcción de vínculos**

En el capítulo 1 mencionábamos las características deseables de una política de ESS según la mirada de diversos autores. Kapron y Fialho (2004) destacaban el ser emancipatorias y activas, lo que podemos relacionar asimismo con la idea de autonomía de sus destinatarios.

Al hablar de autonomía hacemos referencia a la “facultad de decidir sin condicionamientos externos” (Thwaites Rey, 2004: 55), facultad que también puede ser interpretada en términos colectivos. Esto permite pensar la participación de los destinatarios de la política en el momento de su diseño e implementación –o en términos de Vaillancourt (2011), en la co-construcción y co-producción de la política pública- como esencial para fortalecer su autonomía (Beckmann, 2018).

Hintze (2010) suma a esta característica los vínculos simétricos entre el sector público y la sociedad civil, lo cual implica la superación de prácticas clientelares y paternalistas, y de la concepción del destinatario de la política como simple beneficiario pasivo de la misma.

A su vez, la mirada acerca de los sujetos destinatarios, de sus características y modos de accionar, da cuenta de la percepción que las políticas adoptan acerca del sector de la ESS, y con ello de sus potencialidades y verdadero sentido. Esta noción de ESS, al mismo tiempo, se encuentra condicionada por reglas institucionales formales –como los objetivos, instrumentos y procedimientos que sustentan jurídicamente a una política pública- y por las reglas institucionales informales que caracterizan a cada área de administración pública, y que pueden ser influenciadas por los actores privados (Castelao Caruana, 2013).

En este sentido, resulta interesante observar cómo ha sido la participación de los emprendedores en estas instancias, cómo son sus formas de organización, qué capacidad de acción poseen sobre los programas analizados, y con ello qué tipo de vínculos sostienen con el sector público a partir de las políticas analizadas.

## **2.1- CEES: los límites de la autogestión colectiva en contextos de heterogeneidad**

Quienes accedían a las herramientas del CEES eran en su mayor parte emprendedores sociales, si bien en el convenio de creación no se identificaban como destinatarios particulares. Es decir, emprendimientos surgidos de los sectores populares de distintos barrios de la ciudad, como una estrategia frente a la exclusión del mercado de trabajo (o su integración de manera intermitente o parcial), con una escasa articulación entre sí y atomizados en el espacio geográfico (Lozeco, 2015).

Algunos de ellos, por otra parte, se encontraban más vinculadas a la subsistencia (donde el emprendimiento se convierte en el único medio de vida de la persona), mientras que otros emprendedores poseían estas unidades como actividad complementaria a su actividad principal – y sin necesidades económicas de sostenerlas-, las cuales eran desarrolladas por razones de índole personal (Massera, 2016). En ambos casos, la vivienda familiar se constituía de manera predominante en el lugar de producción, y en muchos casos también de comercialización.

La mirada hacia los destinatarios de las acciones del CEES condicionaba en cierta medida las actividades que se promovían y privilegiaban. Frente a una propuesta más de “asistencia”, o de promoción de prácticas individuales, se oponía la noción del sector como colectivo, conformado por experiencias asociativas que se fortalecen a partir de dichas vinculaciones.

Frente a esta diferenciación, las acciones que se privilegiaron se dirigieron de manera predominante al fortalecimiento de prácticas de supervivencia, de baja escala y bajo nivel de tecnificación, caracterizadas en muchos casos como atravesadas por múltiples carencias (Beckmann, 2018).

Como ya mencionamos, resultaba un objetivo importante para la Universidad fomentar prácticas asociativas, asentadas en el modo en que conciben la ESS. Sin embargo, los actores hacia los que dirigían las acciones se encuentran generalmente atomizados y se piensan de manera individual. Con ello, resultaba una gran dificultad plantear actividades y procesos que impliquen su asociación:

*“La economía social tiene una mirada particular de la realidad, en especial de las prácticas productivas, que se realiza con un objetivo claro de asociatividad, ayuda mutua, solidaridad. Sin embargo, al interior de la realidad las prácticas que forman parte de la economía social no es tan fácil reconocer que estos valores se lleven adelante. En cualquiera de los actores. Sea desde los emprendedores, los vinculados a una práctica de subsistencia lo único que les interesa es poder obtener los ingresos necesarios para sobrevivir” (Coordinador de área 4, 2015).*

Hacíamos referencia en el capítulo 1 a los conceptos de co-construcción y co-producción de políticas propuestos por Vaillancourt (2011). Estas acciones implican que los actores de la ESS participen del diseño y la implementación de la política pública. Implica que se generen espacios de encuentro donde ésta pueda ser debatida, problematizada, donde se permita priorizar acciones y fijar posición sobre las dimensiones de la ESS que se consideren más relevantes (Murchio, 2012). Con la referencia a emprendimientos en general individuales, que se encuentran mayormente atomizados, estas posibilidades se resienten.

Esta atomización, según los actores estatales, dificultaba a su vez el encontrar interlocutores válidos a la hora de discutir políticas y propuestas. Se construye de este modo una relación asimétrica y vertical, donde las iniciativas son de los actores estatales, y los actores no estatales toman posición dentro de los acotados márgenes que habilita la política pública.

*“Lo que nunca pudimos lograr es tener interlocutores institucionales en lo que es la Economía Solidaria. Si bien lo fomentamos, lo promovimos, se generaron varias cosas, es como que -a diferencia de otros sectores sociales o productivos que tienen cierta representatividad- el sector no logró nunca tener cierta autonomía representativa” (Responsable de área 1, 2017).*



Las propuestas para generar espacios asociativos y contar con interlocutores en el diseño y gestión de diversas herramientas -como la Feria de la Ciclovía, y los talleres vinculados a la temática- finalmente no se sostuvieron, debido a la discontinuidad del acompañamiento desde el CEES, en algunos casos, como a la falta de compromiso e interés por parte de los propios emprendedores.

El énfasis puesto en generar estas acciones de organización del sector, de todos modos, encuentra una diferencia entre los actores estatales y aquellos del ámbito universitario. Para estos últimos, como ya fue mencionado, se trataba de un objetivo primordial, que debía perseguirse respetando su propio tiempo, y más allá de las urgencias que impone el propio ciclo político. Los coordinadores estatales, si bien acompañaban estas iniciativas y reconocían su importancia para el fortalecimiento y sostenibilidad de las experiencias, destacaban el rol que debe tener el Estado como rector de este proceso, necesario para abordar la temática a una escala mayor. Y, por otra parte, reconocían el estar sujetos a los tiempos y modos en que funciona la política: resultaba necesario mostrar resultados concretos y de amplio alcance, lo cual determinaba en gran parte el presupuesto asignado, y con ello la relevancia que tendría el área al interior del aparato estatal provincial y local. Así lo desatacaban los coordinadores de las áreas estatales involucradas:

*“La mirada creo que está muy impregnada de la necesidad de respuesta que cada institución está llamada a darle a la sociedad. Porque yo entiendo que la UNL haga eso pero no entiendo que el Estado te diga vos tenés que esperar 5 años para comer, o para iniciar un emprendimiento productivo” (Responsable de área 2, 2015).*

*“Esta idea más anarquista de hacer una representación más horizontal y no tan institucional es interesante pero creo que, en algún punto, el Estado tiene que reducir la complejidad del ambiente porque si no, no puedes gobernar. No podés trabajar a escala, terminas trabajando individualmente, perdés el principio, el marco de la política que vos querés dar. Otra política social, la política social en el sentido que tenés que garantizarle el derecho a tal persona, a tal familia, a tal emprendimiento” (Responsable de área 1, 2017).*

Aquí surge el cuestionamiento acerca de los valores que en la práctica reconocen y persiguen estas experiencias, así como su experiencia asociativa previa, más allá de su identificación con el sector a partir de la política pública. Hintze (2010), a partir de un estudio sobre las políticas públicas en Venezuela y Brasil, destaca sobre estos actores:

*“... establecer un entramado de asociatividad, desarrollar los valores que lo sostengan, adquirir capacidades, habilidades y saberes compartidos demanda tiempos distintos según se trate de un proyecto organizado por actores con o sin experiencias asociativas previas; que se*

conocen entre sí y ya han establecido lazos de confianza; o que están recién construyéndolos en la propia interacción que implica encarar un proyecto conjunto; en el cual todos conocen el oficio o, por el contrario, deben aprenderlo y enseñar(se) saberes diferenciales” (Hintze, 2010:81-82)

En el fortalecimiento de los actores colectivos, así como de su autonomía, resulta necesario lograr diversos aprendizajes tanto técnicos, como políticos y metodológicos, y con ello acompañar adecuadamente la novedad que plantea la política pública (Murchio, 2012). En el CEES, las diferentes instituciones involucradas revelan posicionamientos y prácticas divergentes en torno a dicho fortalecimiento, así como en la creación de espacios y mecanismos institucionales de cooperación.

*“Todas las acciones se concibieron para que promuevan espacios asociativos. Ahora bien, las actividades están bien, pero no son suficientes, ni garantiza que con ese curso se forme un grupo asociativo. Despierta un interés de trabajar con el otro. Pero cuando el emprendedor tiene que ir a una feria a vender se olvidó que sacó los costos gracias a que el compañero de al lado le ayudó” (Coordinador de área 4, 2015).*

*“no logramos que entre ellos mismo puedan autoorganizarse, así que eso es - con las cooperativas también- lo más complicado, que asuman los principios cooperativos, que funcionen como una verdadera cooperativa, horizontalmente. En las cooperativas vemos permanentemente que generalmente tienen un líder o el presidente o alguien que maneja mucho todo el proceso y que todos los que integran la cooperativa tienen por ahí poca participación en lo que es la cooperativa” (Responsable de área 3, 2018).*

Reconociendo la baja disposición de estas experiencias a participar en procesos asociativos, el dejar que los emprendedores opten libremente (o no) por distintas herramientas que promuevan el asociativismo, si bien tiene el potencial de constituirse en procesos más sostenibles en el tiempo, tiene la dificultad que conlleva la propia realidad de estas prácticas, las que en su mayoría están abocadas a la obtención de ingresos de manera inmediata para su supervivencia. Y con ello la posibilidad de que estos procesos nunca se concreten.

## **2.2- El Programa Ideas en Marcha y las dificultades para sostener la participación**

El Programa Ideas en Marcha, al estar pensado como una estrategia de inclusión social a ser aplicada en determinados barrios de la ciudad, y en una etapa más incipiente de la unidad productiva, se dirige específicamente a sujetos en situación de vulnerabilidad social. Sus

interlocutores se encuentran en una posición aún más asimétrica que en el caso del CEES, y son conceptualizados como “beneficiarios” de la política pública, sin contar con mecanismos de participación en la definición e implementación de dicha intervención estatal.

Para la identificación de los participantes del programa, se partía en muchos casos de los listados de las sedes territoriales del Ministerio de Desarrollo Social provincial de personas beneficiarias de ayuda económica por parte del Estado. Si bien muchos venían con alguna actividad vinculada a un emprendimiento productivo, las limitaciones eran variadas, tanto en términos de recursos materiales como de formación. Incluso algunos emprendedores cambiaban de actividad durante el transcurso del programa. Así la describía un asistente técnico:

*“estas poblaciones no están acostumbrados al ordenamiento por decirlo así, a decir "tengo esto, lo tengo que aprovechar", un manguito digo yo, y me llevo y hago unas tortas y salgo a venderlo porque tengo el espacio, tengo el horno, tengo las bandejas, tengo... ¿entendés?” (Coordinador de programa 1, 2018).*

La política pública pensada desde una lógica asistencial (que limita la participación y autonomía del destinatario), propone y construye un modo de intervención jerárquico, donde los destinatarios son vistos como sujetos carentes, sin contemplar sus saberes previos, sus posibilidades de organización o su potencialidad colectiva (Beckmann, 2018). Esta identificación desde la política social, por otra parte, tiene su correlato en el accionar y experiencia de los propios destinatarios.

En el caso del Ideas en Marcha, la relación que se estableció en todo momento con el sector público fue de tipo individual (entre emprendedores individuales y el actor estatal), lo cual intensifica la dificultad de romper las jerarquías ya impuestas, y generar espacios de diálogo y cooperación. Los actores estatales destacan en este sentido la atomización del sector, las dificultades de generar lazos de cooperación entre los participantes del programa, y con ello procesos asociativos.

Identificados como parte de una economía popular de subsistencia, la política se dirigió en este caso a poner en valor el trabajo, y con ello mejorar sus condiciones de vida a partir de la promoción de emprendimientos individuales. La promoción de emprendimientos aparecía aquí asociada a otros componentes que intentaban restituir ciertos derechos vulnerados, inscribiéndose en un proceso de generación de espacios de sociabilidad como de ingresos a partir del trabajo autónomo (Beckmann, 2018). Y si bien se contaba con espacios colectivos de producción, las producciones en su mayor parte se realizaban de manera individual, y se

compartía el espacio organizando turnos y horarios. Esto lleva a interrogarnos acerca de las posibilidades y limitaciones de la política pública en el fomento de la autonomía de los actores de la ESS, a la vez de en qué medida reconocen (y alientan) los propios intereses de dichos sujetos. Resulta interesante la palabra de un coordinador del Ministerio de Desarrollo Social acerca de estos procesos:

*“parece que venimos del pedestal a contarle a la gente qué es la economía social, la realidad es que buena parte de los que llegan al Estado llegan porque tienen una necesidad, y construir ese relato de la economía social, formar parte de un colectivo es un proceso muy lento y diverso, que obviamente es muy difícil que penetre primero en todo de cada uno de nosotros formados en una economía capitalista y ante la necesidad de tener que salir adelante y buscar el mango. Claramente había serias tensiones y estoy convencida de que más de un emprendedor nos decía ‘que sí que sí que la economía social’ en pos de obtener un crédito. Somos conscientes de esa situación y también comprensivos de esas situaciones, ¿qué tanto le podés pedir y/o exigir al emprendedor? Obviamente están años de pensarse atomizados, básicamente creo que es una de las principales tensiones con las que nos encontramos” (Coordinador de área 1, 2018).*

A estas condiciones estructurales, a su vez, se suman las propias que hacen a la situación particular y coyuntural de cada uno de los emprendedores, que atentan contra estos procesos. Así lo relataba un coordinador del programa:

*“Después uno intenta por ahí generar asociaciones entre los vecinos del barrio para poder potenciarse, pero es difícil, a priori es difícil, porque hay un montón de situaciones propias de la coyuntura barrial que impide eso. Desde la ubicación de las casas que uno puede pasar acá, no puede pasar allá... conflictos propios entre los vecinos” (Personal técnico 1, 2017).*

Si bien el programa en su diseño contempló algunas estrategias novedosas en términos de la generación de procesos colectivos y de autogestión de los emprendimientos, este tipo de acciones fueron dificultosas por diversos motivos.

Uno de ellos refiere a ciertas características que identificamos como comunes en los destinatarios de la política (y a la que nos hemos referido en el anterior apartado), relativa a la dificultad de establecer compromisos con los demás y con el espacio, lo que se verificaba en las elevadas tasas

de ausentismo y deserción en las actividades propuestas<sup>39</sup>. En este aspecto podemos señalar el carácter inestable e incierto de inserción laboral que promueven ambos programas, lo cual dificulta en sí mismo la construcción de vínculos sólidos basados en la confianza y el sacrificio (Sennet, 1998). Pero a su vez esta situación da cuenta, como mencionaban algunos de los entrevistados, de las dificultades de muchos de los participantes, principalmente mujeres, de compatibilizar el trabajo productivo con las tareas del hogar y de cuidado. El tiempo dedicado a estas tareas coexiste con otras temporalidades asociadas al trabajo, en muchos casos atravesadas por la falta de predictibilidad, en trayectorias marcadas por la precariedad laboral y el encadenamiento de trabajos temporales de baja calidad y/o la intermitencia laboral (Delfino, 2015).

Cualquier cambio en la organización de uno de los tiempos sociales, como sostiene Delfino (2015), supone una modificación en la coordinación entre ellos, lo que ocurre con los asistentes a este tipo de programas. En el caso particular del trabajo doméstico y las tareas de cuidado, su coordinación con otros tiempos resulta más dificultosa, ya que en general éste no admite desplazamientos. Esta situación se convierte en una dificultad cuando la política pública no la contempla en su diseño, ni propone mecanismos que contribuyan a su resolución, dada la baja extensión de los servicios públicos de cuidado y las limitaciones de estos sectores para contratarlos en el mercado. Así, la irregularidad y la precariedad se tornan características de la vida cotidiana de estos sectores (Delfino, 2015), que impiden el sostenimiento de actividades y compromisos en el tiempo.

Por otra parte, como otro punto que consideramos fundamental, aparece la cuestión de los “tiempos de la política” diferentes a aquellos de los destinatarios, lo cual impide en muchos casos que los procesos colectivos puedan consolidarse en el tiempo.

Dentro de las dificultades, además, algunos de los entrevistados mencionaban la necesidad de un mayor acompañamiento por parte del Estado para fortalecer los procesos asociativos, lo cual sin embargo no garantiza que dichas asociaciones y espacios de colaboración finalmente se generen y sostengan en el tiempo. Aparece aquí la cuestión de la capacidad estatal para promover y sostener las acciones de la política pública, entendida según Grindle y Hilderbrand (1995) como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad.

---

<sup>39</sup> Esta situación se verifica de manera especial en las actividades que se proponían como autogestionadas por los emprendedores y/o que implicaran algún grado de asociativismo entre ellos. Retomaremos este punto en el siguiente capítulo.

Para Repetto (2004), dicha capacidad estatal implica dos subtipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Ello considera al Estado no sólo como un simple ente burocrático, sino también representando la arena política en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal.

Como parte de la primera de ellas<sup>40</sup> (la capacidad administrativa), resultan necesarios equipos técnico-burocráticos expertos (Evans, 1996), suficientes para instrumentar los objetivos oficiales (Sikkink, 1993). En el caso de este programa, como asimismo en el CEES, muchas veces los promotores no eran suficientes para lograr un acompañamiento adecuado a todos los emprendedores destinatarios y sostener los espacios colectivos, no estaban previamente capacitados en la temática, o se discontinuaban sus acciones por falta de recursos (como sucedió con el espacio de tutorías en el CEES).

---

<sup>40</sup> Nos referiremos a la capacidad política en el próximo capítulo.

## **Capítulo 5**

### **La implementación de las políticas de ESS: los gestores y la territorialidad de la intervención**

En el presente capítulo, continuando con el análisis de la implementación de la política pública, nos centraremos en el alcance que tuvieron los programas aquí analizados, y cuál ha sido su espacio territorial de intervención.

En segundo lugar, analizaremos las formas en que se configura la política en términos de transversalidad e intersectorialidad, y con ello las articulaciones que se llevan adelante entre diferentes áreas estatales y no estatales.

A partir de la normativa que regula dichas estructuras burocráticas, y la voz de los propios actores institucionales, es posible reconocer la diversidad de posicionamientos y perspectivas, así como los niveles de autonomía y capacidad de decisión de quienes diseñan y gestionan la política pública, y de las áreas involucradas al interior del Estado. Tanto los recursos técnicos y políticos, como también materiales, van configurando a cada momento el desarrollo de la política de ESS en el territorio, y con ello incidiendo sobre las posibilidades y potencialidades de las propias experiencias.

#### **1- Alcance de la política y espacio territorial de intervención**

Podemos considerar al territorio una especie de entramado, “sobre el cual se van tatuando las intervenciones y construyendo trayectorias, tanto institucionales como personales y el principal referente con el que contamos para conocer la efectiva implementación de las políticas públicas” (Beltramino y Kessler, 2013: 2).

El territorio donde transitan y se desarrollan las experiencias de ESS, puede convertirse en espacio de intervención focalizada, o tener un lugar secundario en la implementación de la política. Ello afectará su alcance, sus líneas de acción, como así también los entramados de relaciones que deban establecerse para alcanzar los objetivos propuestos.

Por otra parte, el alcance que tenga la intervención estatal, contribuye a comprender el lugar que la ESS tiene asignado al interior del Estado, y con ello su mirada acerca de las potencialidades de este sector.

## **1.1- El Centro de Emprendedores de la Economía Social y su amplio alcance en la ciudad**

Uno de los principales objetivos propuestos por el CEES, según los coordinadores estatales entrevistados, fue el de generar un espacio de visibilidad e identificación de la temática y sus actores. Para ello resultaba fundamental llegar con las acciones del CEES a la mayor cantidad de emprendedores posibles, y con ello mostrar el alcance de la intervención del Estado tanto hacia el exterior como hacia el interior mismo del aparato estatal, necesario para lograr una mayor jerarquización del área y mayor asignación presupuestaria.

Este impacto puede observarse, en primer lugar, a partir de la cantidad de nuevos emprendedores inscriptos en el REPLo. Desde la inauguración del CEES, en mayo de 2013, se entregaron más de 500 credenciales de emprendedores, siendo a fines de 2015 alrededor de 800 los emprendimientos en la ciudad de Santa Fe que se encontraban registrados (si bien se desconoce cuántos de ellos continuaban activos)<sup>41</sup>.

En ese periodo, y dentro de las actividades propuestas, se dictaron once Cursos de Formación Inicial e Integral -de los que participaron alrededor de ciento cincuenta emprendedores-, y veintidós Talleres de Formación Específica, con la participación de alrededor de doscientos emprendedores (Massera, 2016). El Programa Bitácora, del año 2015, incluyó como ya fue mencionado el acompañamiento personalizado por medio de tutorías, que contó con una convocatoria inicial de cincuenta emprendedores.

En la importante convocatoria de estas actividades, influyó favorablemente las acciones de difusión que se llevaron adelante a instancias del Municipio: la comunicación vía telefónica y carta postal con todos los emprendedores inscriptos en el REPLo, para informar sobre el CEES y dar a conocer su propuesta. Esto generó un importante impacto en la afluencia de emprendedores, particularmente en los espacios de feria y capacitaciones.

---

<sup>41</sup> Una situación observada en los dos casos analizados es la falta de construcción de información relevante (y de fácil acceso) relativa a las experiencias destinatarias, que pueda servir de insumo para evaluar y redireccionar en caso de ser necesario la política pública. En el caso del CEES, la inscripción en el REPLo implicaba el llenado de una ficha en papel que incluía los siguientes aspectos: nombre del titular y datos de contacto, antigüedad del emprendimiento, necesidades detectadas, si constituía la principal fuente de ingresos familiar, destino de la producción, rubro y actividad, lugar de producción, lugar de comercialización y alcance geográfico, integrantes y vínculos, formalización, historia ocupacional/laboral de sus integrantes y capacitaciones realizadas. Sin embargo, sólo los datos básicos (nombre del emprendimiento y del titular, rubro, actividad y datos de contacto) eran volcados en una hoja de cálculo, disponible para consultas. Para cualquier otra información que se deseara obtener, resultaba necesario consultar las fichas ya archivadas. Tampoco se relevaban otras características sociodemográficas, como sexo, edad, o nivel educativo. En el caso del Programa Ideas en Marcha, la información era aún más escasa ya que no existía ningún relevamiento particular acerca de las características de los participantes.



Esta masividad, sin embargo, y como ya fue mencionado, dificultaba el generar procesos de acompañamiento más personalizados, así como de instancias asociativas entre los emprendedores.

En términos de financiamiento, por otra parte, fueron entregados en el periodo un total de sesenta y un microcréditos y veinte recréditos, por un monto de \$331.500 y \$154.000 respectivamente.

A partir de ello, podemos reconocer que, si bien los cursos tuvieron un alcance importante entre los emprendedores registrados, no resultó así con la herramienta del microcrédito: tanto el monto como la cantidad de microcréditos otorgados no fue suficiente como para generar un cambio real en la actividad productiva de quienes accedieron, y menos aún en la escala otorgada en este espacio. Además de ello, no se proponía su adaptación a las distintas etapas de desarrollo de los emprendimientos, ni se encontraba en coordinación con el circuito financiero tradicional u otras herramientas de crédito, de modo de continuar el acompañamiento ante mayores necesidades de financiamiento:

*“ha sido una escala de pequeños financiamientos... lo que nosotros planteamos es que la capacidad de recursos que puso tanto la Municipalidad como la Provincia es muy escasa, que debería poner mucho más recurso, porque son los sectores que más necesitan de algún tipo de microcrédito, la experiencia en la devolución y todo es buena” (Responsable de área 3, 2018).*

Por otra parte, todas estas actividades se desarrollaban en el propio espacio del CEES, ubicado en el centro de la ciudad. Esto imponía una dificultad para aquellos que habitaban en barrios periféricos, quienes debían desplazarse para acceder a cualquiera de las propuestas.

Ante esta situación, algunos de los entrevistados destacaban la necesidad de que el CEES pueda intervenir en los espacios donde las prácticas desarrollan su cotidianeidad, es decir en sus propios barrios. Ello implica tener en cuenta diversas cuestiones: los horarios en los que es posible transitar el barrio, hacer ferias, convocar, etc. No obstante, reconocen que un centro de emprendedores funcionando solamente en el centro de Santa Fe excluye a muchos emprendedores de la ciudad, sobre todo los de menores recursos, para quienes la distancia es mayor, y las posibilidades de movilidad mucho menores.

*“¿cómo le llegás al sector que más lo necesita?, en sus lugares, y no trasladarlos, no llevarlos a otros espacios que no son el de ellos, porque aparte muchos de estos sectores terminan funcionando en sus propios barrios, hay muchos que no están dentro del Centro de Emprendedores o que no se registraron en la ciudad, que producen y venden en su*

*barrio, entonces no hay mejor forma que llegarle a trabajar y a capacitarlo en su lugar de trabajo y capaz nunca van a venir al centro, no les interesa, no pueden o porque sobreviven y funcionan y tienen recursos dentro de sus propios barrios” (Responsable de área 3, 2018).*

Observamos que la característica de territorialidad de los sectores populares (Svampa, 2005), si bien fue contemplada por el Programa Ideas en Marcha, no así por el CEES en ninguna de sus intervenciones.

Referida a esta característica, Svampa (2005) señala que cambios sociales y económicos que comenzaron en los 70 y se profundizaron en los 90, tuvieron como corolario tanto el quiebre del mundo obrero como la progresiva territorialización y fragmentación de los sectores populares, lo que marcaría la emergencia del mundo comunitario de los pobres urbanos.

Como una de las primeras consecuencias de esta inscripción territorial, Svampa (2005) señala el surgimiento del barrio como un espacio natural de acción y organización, cuyas demandas se orientarían fundamentalmente hacia el Estado. Se trató de una creación tanto desde arriba como desde abajo, que permitió contener el conflicto social frente a la destrucción del mundo obrero popular (Delfino, 2015). Ya con la crisis de los años 2001, 2002 y 2003, el barrio llegó a constituirse en una muralla sin la cual la supervivencia de gran parte de los pobres urbanos habría resultado verdaderamente amenazada (Merklen, 2005).

La cercanía y familiaridad que brinda el barrio, como espacio social más próximo, se constituye en un elemento central en las estrategias de supervivencia de los sectores populares, que buscan allí la seguridad perdida ante el derrumbe de las pautas de referencia establecidas. Se convierte en un espacio de contención de la vulnerabilidad social en el que se encuentran estos sectores, con las actividades comunitarias y la articulación de redes de circulación y distribución de bienes entre los vecinos, lo que aparece fortalecido en el caso de las mujeres (Delfino, 2015). Allí es posible conciliar las obligaciones familiares con la necesidad de aportar un ingreso al hogar, en un espacio donde coexisten de manera superpuesta diversas formas de intercambio y de cooperación, estructurando la vida colectiva (Merklen, 2005).

Por ello resulta más factible la asistencia a actividades que se realicen en el propio barrio (donde las posibilidades de compatibilización con otras tareas son mayores), que aquellas que requieren el traslado a otros puntos de la ciudad, para las cuales, como ya mencionamos, se requieren además mayores tiempos y recursos económicos.

Sin embargo, el logro de ambos objetivos –el acceso de la mayor cantidad posible de emprendedores a las actividades del CEES, y el generar acciones en los propios barrios-, no era posible según los coordinadores entrevistados, dadas las restricciones presupuestarias y el personal insuficiente con que se contaba. Para acceder a los barrios, además, resultaba necesaria una estrategia integral de abordaje, que contemple diversos aspectos más allá del productivo de modo de atender la realidad compleja que surge en estos espacios.

Esta preocupación fue parcialmente saldada con el Programa Ideas en Marcha, en particular para los emprendimientos en su etapa inicial. Sin embargo, una vez que transitaban los dispositivos de este programa, la articulación con el CEES era la única posibilidad de continuar acompañando dichas experiencias.

## **1.2- Ideas en Marcha y la territorialidad de las políticas**

El Programa Ideas en Marcha estuvo dirigido a un espacio territorial en particular: barrios priorizados por el Plan Abre, es decir, barrios con importantes niveles de vulnerabilidad en términos socio-económicos y de infraestructura.

El objetivo se centró de manera focalizada en personas que habiten en dichos barrios, si bien procurando la mayor cantidad posible de participantes en las diferentes actividades. Esto contó con una ventaja: el acceso al programa por parte de personas que en general se trasladan pocas veces (o nunca) al centro, y que de otro modo no tendrían ningún acompañamiento en su actividad productiva. Los coordinadores del programa entrevistados destacan como un punto fundamental el haber montado los dispositivos en el propio barrio:

*Entrevistadora: y esto de la cercanía ¿vos crees que fue algo clave también?*

*Entrevistado: sí, yo creo que sí, porque también las personas necesitan eso, se vio mucho en el programa, necesitan el ser escuchado, necesitan otro espacio, donde decir "yo si me siento útil" o "no soy útil para esto que se me ocurrió que podía coser" (Coordinador de programa 1, 2018).*

En términos de alcance del programa, por otra parte, éste comenzó con una prueba piloto en el norte de la ciudad, por donde pasaron tres grupos de mujeres y se terminaron conformando alrededor de quince emprendimientos productivos (Subsecretaría de Economía Social, 2015b).

En el año 2014, cuando se lanza efectivamente el Programa Ideas en Marcha como tal, éste se extiende hacia los barrios del suroeste santafesino Centenario y San Lorenzo, abarcando además

personas de los barrios de Varadero Sarsotti, y Chalet. Hacia fines de año, según un coordinador territorial, se habían formado aproximadamente sesenta emprendimientos, lo que representaba alrededor de un 35% de todas las personas que se habían inscripto en sus inicios. La inversión presupuestaria en este año, según un informe de la Subsecretaría de Economía Social (2015a), fue de \$1.324.152, con la participación de 175 personas en los diferentes dispositivos del programa<sup>42</sup>.

En el año 2015, finalmente, el programa se amplía a un total de doce barrios: Centenario, San Lorenzo, Santa Rosa de Lima, Barranquitas, Villa Hipódromo, Las Flores, Acería, Yapeyú, Santa Rita, Coronel Dorrego, El Pozo y Alto Verde. Con ello se extiende a todos los barrios que se encuentran comprendidos en el Plan Abre, pero ya no montando espacios de producción colectiva. En esta segunda etapa, accedieron al financiamiento más de 200 emprendimientos, lo que representa un importante salto cuantitativo en la intervención, si bien con una inversión menor al año anterior (\$ 1.299.123) (Subsecretaría de Economía Social, 2015a).

Podemos observar, a partir de estos números, que el Ideas en Marcha tuvo un importante alcance en el territorio. Su implementación en el propio barrio sin duda favoreció esta llegada, así como el acompañamiento realizado. Sin embargo, la cantidad de personas que sostuvieron su emprendimiento, y que lograron acceder al CEES, resulta muy limitada en todo este periodo.

## **2- Estrategias de coordinación e intersectorialidad de la política pública**

Vinculado a la propia gestión de la política pública, Hintze (2010) destaca como una característica en las políticas de promoción de la ESS –sumada a la autonomía y simetría de vínculos ya mencionadas- a la cooperación.

La cooperación para esta autora afecta la eficiencia organizativa y la eficacia global en el uso de los recursos y los resultados de las acciones, actuando en conjunto para el logro de fines comunes, de modo tal de minimizar el esfuerzo y los costos de transacción (Hintze, 2010). Para ello, menciona la gestión en red como la forma más adecuada para estas políticas, donde diferentes organizaciones o instituciones son corresponsables en procesos de trabajo, y se asignan recursos “según acuerdos no esporádicos y formalizados” (J.Hintze, 2007: 5-6, citado en Hintze, 2010).

---

<sup>42</sup> Dicho número incluye aquellos participantes que luego abandonaron el programa en alguna de sus etapas.

Repetto (2005) agrega que en este proceso se construye o redefine un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general en conflicto.

Este concepto de cooperación resulta útil para analizar los casos bajo estudio, donde intervienen diferentes actores institucionales, con miradas y modos de accionar divergentes, no sólo sobre los productos sino también sobre la integración en los procesos (J.Hintze, 2007, citado en Hintze, 2010), particularmente en el caso del CEES.

Partiendo del supuesto de “que los actores no definen aisladamente su acción pública, no tienen una homogénea capacidad de acción en el ámbito público, ni tampoco permanecen constantes a lo largo del tiempo” (Chiara, 2004: 356), resulta interesante observar el sistema de relaciones que éstos generan - que se va modificando a lo largo del tiempo, y que a su vez los condicionan-, el cual constituye un entramado de intereses, con dinámicas y capacidades de acción pública diferenciales. Es en este entramado donde se toman las decisiones acerca del uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En el caso de los espacios de gestión conjunta –como los que aquí analizamos-, resulta necesaria la percepción de un objetivo global, que logre producir beneficios para cada uno de los involucrados y para la red en su conjunto. El actuar de manera integrada se convierte en un factor imprescindible para lograr este objetivo, y la gestión se convierte en una herramienta necesaria para comprender cómo y por qué los actores involucrados se relacionan en la forma en que lo hacen, encontrando así respuestas al problema de cómo satisfacer las metas intergubernamentales, y al mismo tiempo, las diversas metas organizacionales (Mandell, 1993, citado en Isuani, 2005).

Toma entonces relevancia en estos espacios el desarrollo de estrategias de negociación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdos esenciales a los que se puede arribar. La coordinación adquiere un rol central en esta negociación, junto a la capacidad de los gerentes para formular y desarrollar estrategias cooperativas que ya no provengan de la imposición basada en un modelo jerárquico tradicional (Isuani, 2005).

Analizaremos en los siguientes apartados cómo se desarrollan estas características en los dos casos bajo estudio.

## **2.1- Las potencialidades y dificultades de la coordinación inter-institucional en el CEES**

El Centro de Emprendedores nace con la idea de constituirse en un espacio de articulación y coordinación de políticas, entre diferentes escalas y ámbitos institucionales. Implica una cierta transversalidad en términos de Hintze (2010), al cruzar diferentes niveles del aparato estatal, en este caso provincial y local.

Dicha articulación se plantea a partir del convenio mismo de creación del espacio, donde se explicitan las funciones de cada parte, así como sus mecanismos de coordinación. Estos últimos funcionaban por medio de un comité coordinador integrado por representantes de las tres partes (directores de cada área y coordinadores del espacio por cada una de ellas), que se reunía con una periodicidad mensual o bimensual, para seguir el transcurso de las actividades y delinear otras nuevas. Estas reuniones se constituían en los espacios de diálogo y deliberación frente a cualquier nueva propuesta o dificultad que surgiera.

El espacio generado de este modo era muy valorado por los actores que lo conformaban. En particular, desde la Subsecretaría provincial destacaban la participación de la Universidad -lo que no había sido posible replicar en ningún otro lugar de la provincia-, a la vez de reconocer una potencialidad de trabajo que ninguna de las tres instituciones tenía por sí sola.

Además, se observaba en este espacio voluntad y cohesión política, en particular luego de creada la Dirección de Economía Social local, si bien con anterioridad a ello existía de igual manera una importante confluencia de objetivos.

Esto resulta especialmente relevante al considerar que, tal como mencionan Chiara y Di Virgilio (2009), los actores y sus relaciones definen el entramado de intereses vinculado al desarrollo de la política. Este sistema de relaciones modifica y condiciona el desarrollo del proceso de gestión, junto a los recursos con que se cuenta, las restricciones y las resistencias existentes.

Con la creación de la Dirección de Economía Social, ocupada por una persona del mismo grupo político que quien dirigía la Subsecretaría provincial, las relaciones entre ambas partes se profundizaron, y el entramado de intereses de una y otra encontró numerosos puntos de contacto.

*“Provincia y Municipio funcionó tan bien, porque los funcionarios de una y otra área somos no solo del mismo partido, somos del mismo grupo político. Nunca reinaba la idea de que uno le quería sacar ventaja a otro. Y eso no es fácil, es muy difícil de lograr, porque tiene que ver con cuestiones hasta personales, por más que la orden sea trabajar en conjunto Municipio y Provincia, después se tiene que dar otras cosas, que es lo que se dio” (Responsable de área 2, 2015).*

Las principales dificultades de articulación entre los diferentes actores institucionales se encontraban en la definición de objetivos estratégicos, ligado a la diferencia entre la “lógica universitaria” y los tiempos políticos de la gestión.

Las acciones y tomas de posición de los diferentes actores se encontraban condicionadas por los espacios que ocupaban, por las normas y reglas formales e informales de esos espacios, por intereses y estrategias particulares de otros actores con que se vinculaban (inclusive dentro de su misma área de gestión). Esto podía determinar modos de accionar y mecanismos muy diferentes, frente a una misma “cuestión”:

*“por ahí había ruidos en cuanto a tiempos, porque muchas veces los tiempos electorales de la provincia y ciudad, presionaban sobre algunas cuestiones sobre las cuales nosotros entendemos llevan mucho más tiempo y se terminaban o salteando etapas o haciendo actividades mucho más rápido de lo que nosotros pensábamos que había que hacerlo, o la madurez que tiene que tener, porque ‘había que hacerlo’, (...) esa relación si bien es buena es compleja por eso” (Responsable de área 3, 2018).*

*“entiendo mucho el planteo de la Universidad, lo comprendo de lo conceptual, pero para mí eso no implica que no se le pueda dar al proceso del CEES mayor dinamismo de gestión. Creo que una cosa con la otra no necesariamente tiene que ser incompatible, y hasta acá parece que sí. (...), y no creo que la experiencia piloto, de tomar un grupo de 40 y experimento, lo puede aceptar la Universidad, el Estado no puede hacer eso. No entra en mi concepción del Estado, del rol del Estado. Entiendo el planteo de la Universidad, ahí si podés llegar a resultados mucho más positivos desde la mirada más correcta en lo conceptual de la economía social y podés sacar casos para hacer investigaciones, tesis o mostrar en el campo académico, lo entiendo y es válido y es necesario. Pero cuando vos juntas eso con la necesidad de respuesta que tiene que dar el Estado uno no puede...” (Responsable de área 2, 2015).*

Por otra parte, en el espacio no se reconocía un liderazgo de alguna de las tres instituciones, sino que cada una aportaba de acuerdo a sus capacidades y recursos. Esta situación era vista como una limitante por personas del Municipio local, al mencionar algunas dificultades particulares que no llegaban a resolverse de la mejor manera, aún sin llegar a convertirse en conflictos.

A ello se sumaba que los directores de los organismos que componían el CEES (Subsecretaría de Economía Social provincial, Dirección de Economía Social municipal y Programa de Economía Social de la UNL), no se encontraban físicamente en el espacio, y por ello articulaban por medio

de los coordinadores en el lugar. Esto imponía algunas dificultades, o en términos de uno de los entrevistados, “atentaba contra lograr una unidad de acción”.

*“Porque todo el trabajo propio de las tres instituciones todo era demasiado negociado, y eso a mi criterio retardaba. Porque nunca se terminaba de dejar de jugar al póker”*  
(Responsable de área 2, 2015).

Con esta idea de “jugar al póker”, se hace referencia nuevamente a los tiempos que conllevaba en el día a día acordar las acciones en el CEES. Se observa claramente en ello las diferencias de objetivos: el lograr resultados de manera rápida por parte de los actores estatales, frente a generar procesos más lentos en el tiempo, pero que promuevan valores de la ESS, por parte de la UNL.

Desde esta mirada, los actores locales y provinciales consideraban que era necesario resolver todavía algunas dificultades o recelos con la Universidad, con quien se denotaban mayores diferencias en términos de prioridades y modos de accionar.

En este punto, volvemos a lo que desde la UNL remarcaron siempre como un objetivo prioritario en el CEES: el generar procesos asociativos entre los emprendedores, lo cual necesita un tiempo de maduración propio, el tiempo de los propios actores. Los coordinadores estatales, por su parte, tenían sobre sí la presión política de mostrar resultados concretos, y en este espacio, priorizaban el fortalecimiento de emprendimientos individuales, y con ello lograr el mayor alcance y extensión posible de los servicios del CEES.

La mirada acerca de la propia coordinación de políticas también difiere entre algunos de los entrevistados. Uno de los coordinadores de la Universidad, por ejemplo, identificaba al CEES como un espacio de articulación de políticas, que permite identificar las herramientas con las que contaba cada una de las instituciones para una misma población objetivo, pero donde la toma de decisiones la llevaba adelante cada una de manera independiente.

Esta mirada no era compartida por otros entrevistados, para quienes realmente el CEES representaba un espacio de cogestión de políticas, dotado de una agenda y lógica propias:

*“Se pone en discusión que si bien el CEES es un espacio cogestionado –son las tres instituciones las que toman las decisiones- no se cogestionan las políticas públicas para con el centro. Cada institución establece sus propio mecanismos, y el centro sirve como un espacio de articulación. Entonces si bien la cogestión lo que permite es que uno pueda identificar las herramientas que tenga cada una de las instituciones para una misma población objetivo, las tomas de decisiones las lleva adelante cada una de las instituciones por su cuenta (...) Esto lleva el debate a qué realmente significa la cogestión. Y es pensar*



*de forma colectiva un espacio, o bien que ese espacio sea una especie de recipiente de distintas actividades” (Coordinador de área 4, 2015).*

*“Creo que en el último tiempo (el CEES) mutó a tener una lógica propia, donde en una mesa se sigue discutiendo y coordinando, la agenda ya no está impuesta por alguna de las tres partes, sino que la vamos armando en función de la realidad del territorio.”  
(Responsable de área 1, comunicación personal, 27 de julio de 2015)*

Esto se relaciona directamente con la fijación de objetivos estratégicos y el liderazgo en la coordinación: resultaba necesario negociar, ceder ciertos espacios y prioridades, para llegar a acuerdos que permitieran continuar articulando.

Algunos de los entrevistados consideraban fundamental el discutir políticas públicas que puedan comenzar a generarse desde el propio espacio, definiendo cuáles serían los mecanismos para que dichas políticas funcionen, atendiendo a lo que concebían como el rol fundamental del CEES. En otras palabras, pensar un espacio programáticamente, que ponga en discusión la idea misma de cogestión, más allá de los objetivos particulares de cada una de las partes.

## **2.2- Los desafíos de la articulación en el territorio en el marco del Programa Ideas en Marcha**

El programa Ideas en Marcha implicaba coordinar acciones con diversas organizaciones en el territorio. A nivel de coordinación del programa, la Subsecretaría de Economía Social articulaba con la Dirección de Economía Social municipal, que como ya mencionamos, ambas partes tenían excelente relación y compatibilidad de objetivos.

Al aparecer nuevos actores, surge una nueva complejidad en el entramado de intereses en el cual se inscribe la política pública, y con ello aparecen nuevas perspectivas sobre la cuestión y la política que la aborda. Las relaciones que se establezcan entre los distintos actores (políticos, funcionarios, técnicos y grupos sociales), impactan a su vez sobre las posibilidades de cooperación y coordinación en la gestión de la política pública, y con ello sobre la consolidación de ciertos acuerdos básicos respecto a cuestiones socialmente problematizadas (Repetto, 2000, citado en Chiara y Di Virgilio, 2008).

En el caso de este programa, aparecieron como nuevos actores las diferentes instituciones barriales con las cuales era necesario coordinar acciones: CAF municipales, sedes territoriales del Ministerio de Desarrollo Social provincial, vecinales, escuelas, entre otras. En algunas de

ellas se desarrollaron los talleres de capacitación, y luego los espacios de producción conjunta, por lo que resultaba necesario acordar objetivos y modos de accionar en conjunto.

En esta articulación resultó favorable la existencia previa de una red de instituciones en los diferentes barrios, ya constituidas en el marco del Plan Abre. Fue por esta vía que se generaba el primer contacto, y éstas (junto a vecinos y referentes del barrio) las que acercaban la mayor cantidad de personas al programa, compartiendo en general los objetivos del mismo y acompañando la propuesta.

*“en realidad todas las Secretarías y los Ministerios estaban sabiendo esto del Plan Abre, entonces estaban todos enterados de estas coordinaciones, y el camino estaba allanado digamos por los funcionarios políticos y por quienes llevaban esto adelante, y después uno hacia los contactos” (Coordinador de Programa 1, 2018).*

*“A las instituciones les sirve, porque muchas son instituciones que no generan actividades por sí solas, y que de pronto uno caiga con un grupo de 20 personas a generar talleres con la posibilidad de sumar un vecino más o lo que sea, bueno a las instituciones les servía (...) Muchas fueron instituciones del Estado por lo cual ahí se solucionaba con dos llamados telefónicos porque tanto desde la Municipalidad como desde la Provincia ambos avalaban el proyecto con lo cual era bastante fácil” (Personal técnico 1, 2017).*

Este primer contacto vía instituciones del barrio, permitía también tener conocimiento sobre ciertas situaciones particulares de los participantes del programa. La mayoría de ellas ya tenían algún tipo de vínculo con los vecinos, como asimismo un registro de la situación de muchos de ellos, por lo que era posible contar con cierta información antes de realizar la primera visita.

Del mismo modo, y durante el transcurso del programa, la articulación con estas mismas instituciones permitía canalizar ciertas problemáticas que iban más allá de lo abordado por el programa

El Ideas en Marcha intervenía sobre una realidad compleja: personas en situación de vulnerabilidad, donde la cuestión productiva en general era solo una arista de su situación problemática, y donde se requería un abordaje integral con la intervención de otras áreas del Estado. Por ello, la articulación con otras dependencias estatales resultaba necesaria en gran parte de los casos.

En este punto, algunos de los entrevistados mencionan que el abordaje integral y la planificación en conjunto no estaban planteados como una estrategia del programa desde el momento de su diseño. Si bien diferentes áreas participaban del Plan Abre, y por ello tenían cierto contacto en el

territorio, las articulaciones ocurrían de manera puntual ante ciertas situaciones particulares, por iniciativa de los coordinadores o referentes del programa. Dependían sobre todo del contacto personal ente diferentes referentes de cada área estatal, sin contar con mecanismos formales o protocolos a seguir.

*“Si hubo intervenciones fueron para situaciones muy puntuales, muy particulares. Resolver algún caso en particular, o cosas por el estilo. No hubo una estrategia de planificación en conjunto, con lo cual decanta solito que no iba a haber articulación que se dé por sí sola. Quizá eso podría ser algo para mejorar. Y las articulaciones que se dieron no eran articulaciones, eran cuestiones muy artesanales que por ahí uno empujaba para que suceda” (Personal técnico 1, 2017).*

La articulación con el CEES, como segundo paso del programa, funcionó de manera muy diferente, al ser los mismos coordinadores en ambos espacios. Sin embargo, tal como menciona uno de los coordinadores del programa, dicho paso fue marginal entre los participantes del Ideas en Marcha, debido a las dificultades que ya fueron mencionadas.

### **2.3- Sobre la intersectorialidad de la política pública**

En el anterior capítulo hacíamos referencia a la realidad compleja que viven muchas de las personas que fueron destinatarias del programa, y a la inexistencia de una estrategia integral de abordaje ante estas situaciones, al menos en el marco de los programas que aquí analizamos.

Esta característica de la política pública –deseable para la ESS- se relaciona con el concepto de intersectorialidad, que como describimos en el capítulo 1, refiere a la intervención de diversos organismos estatales, que contemplan al mismo tiempo diferentes dimensiones del mismo universo.

Martinez Nogueira (2007) menciona que las políticas públicas tienen una tendencia histórica a intervenir ante los problemas sociales de modo fragmentado, con lógicas específicas y acotadas. Esto se demuestra en unidades administrativas ubicadas en distintos sectores, y que cumplen la misma función; en la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector y a diferentes niveles; o en la ignorancia recíproca entre distintos subsistemas de política social respecto a sus intervenciones (Franco y Székely, 2010). A esto podemos sumar el abordaje parcial de determinado problema o cuestión, dejando fuera dimensiones que impidan su completa resolución.

Retomamos aquí el planteo de Coraggio (2005, 2009) referido a la sostenibilidad socioeconómica de las experiencias de la ESS. Dicha sostenibilidad, planteada a partir de diversas dimensiones, implica necesariamente pensar la política pública y sus diferentes herramientas de manera intersectorial. Según el planteo de este autor, la política de promoción y fortalecimiento de emprendimientos asociativos y autogestionados debe estar acompañada de una política educativa, cultural, habitacional, entre otras.

Los dos programas analizados abordaron específicamente la dimensión económico-productiva de estas unidades. Los actores entrevistados, sin embargo, reconocen la diversidad de problemáticas que atraviesan a los destinatarios de la política, y que impiden en muchos casos lograr los objetivos planteados. Esta problemática es enfatizada por los coordinadores entrevistados por la UNL, quienes destacan la concepción productivista de las actividades del CEES, sin reconocer otras cuestiones como lo simbólico, lo social, lo cultural, íntimamente relacionadas al quehacer diario de los emprendedores, lo que impide muchas veces fortalecer estos grupos.

El Programa Ideas en Marcha intentó abordar estas situaciones a partir de articulaciones puntuales con otras áreas del Estado, si bien dichas articulaciones, como ya mencionamos, dependían del contacto individual entre funcionarios, más que en una decisión de política pública:

*“a la hora de implementar políticas públicas como esta, hay que tener una visión muy integral, porque la realidad es que no es que la cuestión se limite solamente a la cuestión formativa de la economía social, o a la cuestión de los recursos o a la cuestión de algunas herramientas, porque en definitiva la gente está cruzada por un montón de cosas, como en todos lados, pero sobre todo en estos barrios que además históricamente han sido barrios muy marginados, principalmente por el Estado, y eso creo que no es un dato menor” (Personal técnico 2, 2018).*

*“a la economía social la tenés que pensar desde una mirada integral. Va a cruzar un montón de espacios que a lo mejor nunca pensaste que iba a cruzar. Va a cruzar espacios de discapacidad, espacios de inclusión, de género. Si vos desde una de las áreas del Estado, o de la Universidad, decís acá hay una cosa, y por acá, por otro lado, viene la economía social, en algún momento esas cosas que vos suponías que no participaban, se meten, y complican los procesos” (Coordinador de área 4, 2015).*

Por otra parte, tanto en el CEES, como en el Programa Ideas en Marcha, quienes accedían en mayor medida a sus herramientas eran mujeres. La problemática de violencia de género (en

particular en el Programa Ideas en Marcha), y la necesidad de compatibilizar las tareas del hogar con el emprendimiento, eran cuestiones recurrentes entre las destinatarias.

Sin embargo, esta situación no era integrada a la propuesta, si bien se reconocía la necesidad de abordar de modo integral las problemáticas de los destinatarios de las acciones del CEES:

*“A mí me llama cada vez más la atención el vínculo entre los emprendimientos de supervivencia o ese tipo de prácticas y el género, las mujeres. Y el CEES todavía no lo toma como una realidad fundamental, y te lo está mostrando la realidad. El 80% y hasta un poquito más de las personas que se acercan al CEES -caso los cursos- son mujeres. Entonces también eso tiene que ver con una realidad que no la estamos viendo. La sostenibilidad tiene que ser plural, mucho más grande.” (Coordinador de área 4, 2015).*

Ante estas situaciones, se evidenciaba una dificultad en articular con otras áreas del Estado, regidas por lógicas distintas a las que se conciben para este sector. En relación al CEES, gestores de la Universidad y la Provincia mencionaban esta situación:

*“[el sector de la economía social] no está pensado en una línea integral de trabajo desde los gobiernos municipal, provincial, o desde la propia Universidad. Entonces si vos superás la barrera de que el CEES se piense de una forma integradora, viene una barrera superior: si finalmente el gobierno, el Estado, que gestiona las políticas públicas, está dispuesto a fortalecer a un sector con unas características propias, con una identidad determinada” (Coordinador de área 4, 2015).*

*“Me parece que la economía social y solidaria todavía está en ‘los intersticios’, no logra convertirse en un campo de política pública para el Estado que tenga el lugar de las otras áreas” (Responsable de área 1, 2015).*

Esta falta de integralidad en la propuesta de ESS al interior del aparato estatal, derivaba en áreas fragmentadas, con duplicación de abordajes sobre la misma población objetivo, con superposición de herramientas y recursos, que impedía una mirada integral y un abordaje intersectorial de estas experiencias.

La ausencia de intervenciones conjuntas ante problemáticas complejas en el marco de los programas analizados, por otra parte, es algo que se replica al interior de las áreas estatales involucradas. En su trabajo sobre la Subsecretaría de Economía Social durante el periodo 2011-2015, Beckmann (2018) destaca la falta de referencia a articulaciones con otras áreas de intervención social tradicional –como la educación o la asistencia social-, las cuales podrían contribuir a la sostenibilidad de los emprendimientos, por medio de transferencias indirectas de

ingreso o provisión de valores de uso, por ejemplo. Del mismo modo, intervenciones más integrales como esquemas tributarios diferenciados, o el direccionamiento del poder de compra del Estado, podrían generar procesos sinérgicos para el fortalecimiento de la ESS (Beckmann, 2018).

Para el caso del CEES, donde la articulación con otras áreas estatales es mucho menor que en el Programa Ideas en Marcha, los entrevistados por el gobierno municipal, como también por la Universidad, destacaban esta situación como una falencia importante. La superposición de herramientas y recursos, además de las distintas perspectivas desde las cuales cada una la aborda, impedía lograr una sinergia en la promoción y acompañamiento del sector. Uno de los entrevistados planteaba la posibilidad de generar un espacio que pueda pensar un primer nivel de intervención –hacia las prácticas más informales y de subsistencia-, seguido de otros niveles donde se trabajaran cuestiones socio-productivas más complejas, incorporando diversas dimensiones.

*“la política pública nosotros lo que vemos es que Desarrollo Social mira una cosa, Producción mira otra, el otro mira otra, pero no hay un... no han interactuado, no han hecho un proceso de articulación, ahí nos parece que hay que trabajar, porque sería la forma de abordarlo justamente, porque si vos lo abordas pura y exclusivamente desde un área te estás olvidando las otras, entonces en el fondo por ahí las políticas públicas son demasiado estancas, no están articuladas y van nada más por Desarrollo Social y no por estos espacios, entonces va a ser difícil que sean sustentables” (Responsable de área 3, 2018).*

*“Yo creo que esto de la superposición de áreas es porque la economía social y solidaria nace desde un lugar incómodo. Entonces ¿es una política social, es una política productiva, es una política de empleo? Nosotros decimos que es un poco de cada cosa, porque tiene toda una lógica propia (...) Yo digo que todas (las áreas) son necesarias, que vos no tenés que existir por sobre las demás. Lo importante es que en las partes que se solapan por lo menos exista el diálogo” (Responsable de área 1, 2015).*

Para el logro de esta articulación es necesaria la convergencia de muchos factores. Por un lado, la coincidencia de objetivos y de mirada sobre el sector -en términos de capacidades, potencialidades y limitaciones a partir de las cuales la política pública puede intervenir-, así como la mejor forma de abordar sus problemáticas<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> En este punto, podemos ejemplificar con lo acontecido en el propio espacio el CEES, donde funcionaba a su lado la Oficina de Empleo municipal. Esta oficina gestionaba subsidios de Nación, que se dirigían en muchos casos a

No todas las áreas necesariamente tienen la misma mirada acerca de cómo fortalecer el sector, ni qué herramientas utilizar para ello. Algunas herramientas incluso pueden demorar o retrasar ciertos procesos. Además de esta coincidencia, resulta necesaria la afinidad de intereses políticos entre los diversos actores involucrados: el incentivo a cooperar en muchos casos no está determinado por los resultados que pueda lograr la política en sí, sino que entran a jugar intereses personales y partidarios, los cuales pueden obstaculizar la gestión misma de la política (Chiara y Di Virgilio, 2009). Se necesita, como mencionó uno de los coordinadores entrevistados, un “convencimiento político” a nivel de gobierno local y provincial, como también de la propia Universidad, para que estas articulaciones se lleven adelante, y se sostengan en el tiempo.

### **3- Los resultados y limitaciones de la política pública: una mirada desde los actores institucionales**

En este último apartado, y a modo de cierre, recuperaremos la mirada de los actores institucionales acerca de los resultados de la política: cuáles fueron sus mayores aciertos en este periodo, sus limitaciones y sus desafíos.<sup>44</sup>

En los anteriores apartados de éste y del capítulo precedente, expusimos ciertas variables para analizar la implementación de la política: las herramientas y acciones que propone, cómo define a sus destinatarios y cuáles son sus características, cuál es el espacio territorial de intervención, y qué tipo de vínculos construyen los actores estatales, en términos de coordinación e intersectorialidad de la política pública.

A partir de la voz de los gestores de la política pública, daremos cuenta de cuál ha sido hacia el final del periodo la valoración de los programas bajo estudio, a la vez de identificar, a la luz de las concepciones teóricas ya expuestas, cómo éstas contribuyeron al fortalecimiento de la ESS en la ciudad, y en qué aspectos encontraron mayores deficiencias.

---

emprendedores que también podían participar de las acciones del CEES. Ante ello, algunos entrevistados mencionaban la dificultad que esto imponía, dado que en el CEES se promocionaba el microcrédito con garantía solidaria (tratando de superar la “lógica del subsidio”, y a la vez promover vínculos entre los emprendedores), mientras que en un espacio contiguo podía accederse a un subsidio por un monto superior, sin mayores requisitos que los que se exigía en el Centro de Emprendedores.

<sup>44</sup> Queremos destacar que la mirada que aquí presentamos es la de los gestores la política pública: cómo ellos valoran las herramientas y recursos que tuvieron disponibles y a su cargo, y su propio trabajo de gestión. No implica que esta mirada sea compartida por sus destinatarios, si bien se haga referencia a ellos de forma permanente.

### **3.1- Los claroscuros de la experiencia del CEES**

La experiencia del CEES es en aspectos generales valorada muy positivamente por todos los gestores involucrados. En una ciudad donde no existía un área estatal específica de ESS que abordara las prácticas de emprendimientos socio-productivos, resulta destacable este espacio que surge además como un intento de cogestión de política.

Desde su creación a mediados de 2013, hasta fines de 2015, el CEES había logrado constituirse en un espacio de referencia en la ciudad, con una demanda creciente de capacitaciones, financiamiento y espacios de comercialización. El número de emprendedores con los que trabajaba hacia fines del periodo duplicaba al de sus comienzos, y gran parte de quienes realizaron las capacitaciones que ofrecía el CEES, se encontraban luego comercializando productos de mayor calidad y diseño en espacios a los que antes no podían acceder por sus mismas características.

Dentro de sus fortalezas, el CEES ofrecía sus servicios y herramientas a emprendimientos con diferentes características y grados de desarrollo –con el único requisito de encontrarse inscriptos en el REPLo-, intentando generar un acompañamiento también diferenciado que atendiera las particularidades de cada experiencia.

Los diferentes entrevistados coinciden en identificar como uno de los mayores aspectos positivos las mejoras individuales y en términos productivos (calidad de los productos, gestión del emprendimiento) que han evidenciado aquellos emprendedores que participaron activamente de las diferentes propuestas. Se destaca en este sentido las tareas de capacitación y acompañamiento a los emprendedores, y el alcance de dichas actividades.

A lo largo del periodo analizado, además, muchos emprendedores lograron apropiarse del espacio –generándose un vínculo hasta afectivo con muchos de ellos-, el cual también era identificado como un lugar de encuentro e intercambio entre pares. Sotto (2017) menciona que el haber compartido diferentes momentos de capacitación y otras actividades, les permitió a muchos emprendedores comenzar a reconocerse como pares, y visualizar la organización colectiva como una forma de fortalecerse mutuamente, lo que reconoce como primordial para la consolidación de la ESS. Los entrevistados destacan en este punto la valoración que realizaban los emprendedores hacia el acompañamiento recibido, y con ello lo diferenciaban de otros programas y políticas estatales:

*“Lo que más valoran quienes se acercan a un espacio de economía social, y en este caso al CEES, es el acompañamiento y la presencia. Porque es un enfoque que nosotros*



*quisimos imponer y creo que de alguna manera lo fuimos logrando, porque veníamos de dos lógicas muy diferentes a ésta: o era el financiamiento como herramienta principal, o los cursos de capacitación en temáticas específicas, pero no en gestión” (Responsable de área 1, 2015).*

*“ha logrado ser un espacio de visibilización, hoy los emprendedores tienen un espacio donde se pueden encontrar, donde las instalaciones del CEES están acordes a dar cursos de capacitación, donde pueden fortalecer lo que hacen, donde pueden vender sus productos, donde se pueden encontrar con otros, donde saben que un Estado bien o mal está presente, que trata de solucionar sus problemas” (Coordinador de área 4, 2015).*

Los diferentes actores que formaban parte de este espacio, sin embargo, mostraban miradas divergentes acerca de la dirección de las actividades y sus prioridades.

Como fue desarrollado en el anterior capítulo, entre el objetivo de fortalecimiento individual de las prácticas –mediante herramientas tradicionales de apoyo al sector-, y el fomento de espacios asociativos y autogestionados por los emprendedores, primaba el primero de ellos.

Dentro de los pocos avances dados en la construcción de dichos espacios, se encuentra la experiencia de comercialización del Mercado Norte, gestionado de forma conjunta por los emprendedores que participaban de él, pero donde la rotación dificultaba la construcción de vínculos perdurables entre ellos. Tanto este espacio, como la feria semanal municipal, tuvieron que sortear diversos desafíos en la coordinación y comunicación entre los emprendedores, quienes seguían concibiéndose de forma individual, y encontraban grandes dificultades a la hora de pensar espacios colectivos. Hacia esta dirección apuntaron algunos de los cursos que se llevaron adelante; sin embargo, su falta de continuidad nuevamente interrumpió los avances realizados en esta dirección.

Varios de los entrevistados mencionaban que todas las actividades eran concebidas con este objetivo de fortalecer los lazos asociativos, si bien éstas no fueron suficientes para revertir la lógica de la individualidad y la competencia. Desde la Universidad, esta dificultad se atribuye a la heterogeneidad de las prácticas que acceden al CEES, al complejo entramado de relaciones, concepciones y criterios de los emprendedores, y a la creciente demanda de servicios y acompañamiento, a la que se añaden las urgencias propias de la administración pública (Mejías, 2014). Si bien se observan algunas experiencias exitosas de trabajo conjunto, en la mayor parte de los casos éstas se limitan a la necesidad de cumplir los requisitos para acceder a cierta

herramienta –como el microcrédito-, y la iniciativa se disuelve luego de alcanzado, dificultad que se incrementa cuando la asociación involucra el manejo de dinero.

La crítica de algunos actores institucionales, en este punto, se centra en la necesidad de pensar las acciones del CEES por fuera de las urgencias de las gestiones políticas como único modo de que se fortalezcan procesos asociativos, entendiendo la realidad en que están insertas estas experiencias y el tiempo que conlleva cambiar este tipo de lógicas:

*“(...) las urgencias de las gestiones públicas te obligan a que las cosas funcionen más rápido de lo que deberían funcionar, (ahí es donde) un poco se pone en jaque los procesos de trabajo asociativo, donde se puedan reconocer, donde puedan identificar problemáticas conjuntas, donde vean que la salida del trabajo asociativo les permite una mejora estratégica a nivel productivo y comercial” (Coordinador de área 4, 2015).*

Sotto (2017), a su vez, menciona como una falencia de este espacio la falta de continuidad en el planeamiento, prevaleciendo muchas veces el cortoplacismo en la ejecución y gestión diaria de las diversas actividades llevadas a cabo. Relacionado con ello, uno de los entrevistados del ámbito de la Universidad, reconociendo la inexistencia de un horizonte definido de intervención, y en cómo el CEES se encontraba abocado a la resolución de problemas y urgencias aisladas, mencionaba que esta dirección del Estado estaba determinada en gran medida por las propias demandas de los emprendedores, y el poco compromiso e interés hacia las propuestas colectivas.

*“Había una demanda permanente hacia el Estado en sus diferentes niveles, sea provincial, municipal o la propia Universidad, en esta cuestión de que sea el sector público el que resuelva y proponga. Cuando se generaban los espacios para hacer una asociación civil, generar grupos de trabajo... había muy pocos emprendedores que se presentaban. Estaba esta cuestión de la demanda y resolución permanente y rápida de necesidades por parte del Estado” (Personal técnico 5, comunicación personal, 6 de marzo de 2019).*

Podemos retomar aquí la cuestión de las propias características de los destinatarios, quienes se encuentran atravesados en muchos casos por la integración parcial, intermitente o precaria al mercado de trabajo, y donde la disposición a establecer compromisos con los demás se encuentra en muchos casos ausente (Delfino, 2015). Sumado a ello, sin desconocer las diversas carencias que los atraviesan en muchas ocasiones, aparecen las dificultades de compatibilizar las tareas propias de la actividad productiva con las otras tareas necesarias para la reproducción de la vida, lo que implica que muchas veces resulte necesario priorizar ciertas acciones, resignando otras no tan urgentes.

Otra dificultad señalada por algunos de los entrevistados, consistió en la diversidad de propuestas que presentaba el espacio y la deficiente comunicación u organización de las mismas. Ello implicaba una confusión por parte de los emprendedores en cuanto al recorrido posible en el CEES, como asimismo en el objetivo detrás de todas estas acciones<sup>45</sup>.

Desde la coordinación del gobierno local y provincial, por su parte, el acento al evaluar la política estaba puesto en el logro que significó visibilizar a muchos emprendedores y poder dar respuesta a sus demandas, así se trate de demandas que implican comportamientos individuales. Más allá de entender a los emprendimientos asociativos como aquellos que mayores potencialidades presentan para convertirse en sujetos activos de la construcción de una economía social y solidaria, el haber recuperado habilidades y capacidades productivas de grupos de personas, que de otra forma se verían excluidas para ponerlas en funcionamiento, ya era considerado como un objetivo cumplido.

Hacia fines del periodo estudiado, por otra parte, se percibían diversos desafíos. Por un lado, los coordinadores del ámbito municipal y provincial mencionaban la mayor escala que debía adquirir el CEES, y la necesidad de mejorar los servicios que ofrecía. Sin embargo, reconocían que para alcanzar una mayor escala resultaban necesarios mayores recursos económicos y humanos, lo cual dependía de la decisión política tanto provincial como municipal de fortalecer esta área. Esta limitación de recursos determinaba la necesidad de priorizar ciertas actividades en desmedro de otras, resignando muchas veces la construcción de procesos más ricos, pero también restringidos en su alcance y extensos en el tiempo. El fortalecer la capacidad administrativa del Estado aparecía como una necesidad para consolidar este espacio.

Desde la coordinación de la Universidad, por su parte, el principal desafío que se vislumbraba residía en generar un proyecto a mediano y largo plazo, que contemple qué es lo que se quiere construir desde el CEES, y qué estrategias de cogestión son acordes a ello:

*“Si generar un espacio de trabajo de economía social, novedosa, con una metodología particular, que lleve adelante prácticas relacionadas con la asociatividad, o bien si es un espacio de fortalecimiento de prácticas de supervivencia. Si se concibe de una manera o de otra, el trabajo conjunto va a estar vinculado a fortalecer prácticas individuales, o a fortalecer prácticas de economía social” (Coordinador de área 4, 2015).*

---

<sup>45</sup> Referido en particular a los habitantes urbanos pobres, Auyero (2013) señala a la “no comprensión del lenguaje estatal” como uno de los mecanismos que imperan en la relación entre éstos y los “burócratas de la calle”.

Como un segundo desafío, reconocían la necesidad de ir más allá de lo productivo en las experiencias que perseguían fortalecer, a partir de construir procesos colaborativos desde dimensiones mucho más amplias que la meramente económica.

En esto se destaca la necesidad de construir procesos de confianza y ayuda mutua que vayan más allá del ámbito mercantil o productivista de cada uno de los emprendimientos, conociendo y entendiendo los problemas comunes que hacen a la vida familiar y social de cada uno de ellos:

*“Me parece que también la economía social se fortalece en esto, en otros elementos que hasta son la base fundamental para que uno se anime a construir con otro, la confianza, la ayuda entre otros, el saber que los problemas que yo tengo los tiene el otro. No los problemas productivos, los problemas con la familia, de los hijos, que se entrelazan constantemente” (Coordinador de área 4, 2015).*

A las apreciaciones destacadas por los entrevistados, podemos agregar como un desafío el fortalecimiento de vinculaciones de los emprendimientos con otros actores de la economía social, a los que puedan ofrecer y de los que puedan demandar distintos insumos, productos y servicios, creando circuitos productivos que potencien estas experiencias. El construir canales de información y comunicación que permitan generar estos vínculos entre los emprendedores podía constituirse en una herramienta de fortalecimiento, así como también la creación de mercados sociales, un aspecto que reconocían los coordinadores de este espacio (Massera, 2016).

Por otra parte, como fue mencionado, con el transcurso del tiempo fue evidente la necesidad de incorporar nuevas dimensiones al abordaje. Temáticas como género, juventud, discapacidad, salud -las cuales ineludiblemente participan de estos procesos-, no eran consideradas al momento del diseño o la implementación de la política. Ello plantea el desafío de concebir la política de forma transversal e intersectorial, contemplando todos estos ámbitos y la manera en que se va a intervenir desde cada uno de ellos, además de incorporar profesionales de distintas disciplinas que colaboren en potenciar sinérgicamente a estas experiencias (Sotto, 2017).

El avanzar hacia una lógica plural, implica una integración desde lo laboral, lo económico, lo educacional, lo cultural y lo social, teniendo en cuenta dimensiones que contemplen cuestiones legales, crediticias, de tributación, de nuevas formas de asociatividad (Arroyo, 2014). Dicha lógica además requiere medir la sostenibilidad de los emprendimientos desde una mirada que también atienda a los objetivos socio-culturales y ético-morales de estas experiencias (Srnc, 2013), y a sus efectos sobre su entorno social y ambiental (Gaiger, 2004).

Finalmente, podemos señalar que todas estas acciones resultarán limitadas ante la inexistencia de un programa de acción que trascienda la agenda política de turno, incorporando acuerdos que se sostengan a lo largo del tiempo y que contribuyan a la institucionalización de la política pública.

### **3.2- Ideas en Marcha: los límites de una política territorializada**

El Programa Ideas en Marcha, en poco tiempo, logró una repercusión muy importante en el territorio donde se implementó, así como una buena recepción por parte de las instituciones y de las personas del barrio. Ante esto, la valoración que realizan los coordinadores del programa es en general muy positiva.

El programa permitió llegar a lugares donde la política de ESS no llegaba, y acercar diversas herramientas como capacitaciones y financiamiento a personas que encontraron en la formación de un emprendimiento una posible fuente de ingresos. Se trataba tal como mencionaban algunos referentes, de una política pública “que estaba haciendo falta”.

*“Todo programa que tenga este tipo de iniciativa, que permita generar un espacio de empleabilidad bajo cualquier estrategia, en este caso es la economía social, pero bajo cualquier otra estrategia, para mí está muy buena, la recepción fue muy buena” (Personal técnico 1, 2017).*

La mayor parte de las iniciativas que se generaron, sin embargo, no se sostuvieron por diversos motivos. Por una parte, la complejidad del contexto que no era abordada de forma integral por el programa, a la que se sumaba el cese del acompañamiento luego de cumplidas las etapas previstas. En esta instancia, ocurrían muchas situaciones particulares donde el financiamiento no era utilizado para lo que había sido presupuestado, no era suficiente, o no se podía volver a establecer contacto con el emprendedor.

El programa preveía que luego de otorgado el financiamiento, el acompañamiento continuara a través del CEES. Según uno de los entrevistados, alrededor de la mitad de los emprendimientos que se generaban en el marco del Ideas en Marcha realizaba luego su inscripción en el REPLo, y una parte todavía menor continuaba con las actividades que se ofrecían allí. El participar del CEES implicaba para los emprendedores desplazarse de su barrio e ingresar a un espacio con otras lógicas y otros tiempos, que no tenía en cuenta la vinculación de estos sectores con lo territorial/comunitario (Svampa, 2005).

Esta falta de acompañamiento desde el propio programa era destacada como una falencia por parte de los entrevistados:

*“falta a mi criterio por parte del Estado es en el después, vos hiciste el trayecto, identificaste los emprendedores, evaluaste el emprendimiento, lo consideras viable, se le otorga el subsidio, en este caso de Desarrollo eran subsidios y ahí estás, ¿y el después?”*  
(Coordinador de programa 1, 2018).

*“A mí me pidieron que empiece a dejarlas a avanzar solas, porque ya hacía más de tres años que estábamos, pero entonces cuando uno las dejó un poquito de ver, se cayó”*  
(Personal técnico 3, 2017).

En algunos casos –como en el barrio Santa Rita-, las dificultades de articulación con la institución que prestaba las instalaciones se convertían en una limitante importante. Resultaban necesarias las maquinarias y herramientas de los espacios colectivos para que los emprendedores pudieran producir –y así sostenerse-, y cuando dicha coordinación no podía darse, éstos se veían imposibilitados de continuar en su actividad, ya que tampoco poseían el capital para adquirir las herramientas necesarias y producir de manera individual.

Luego además existían dificultades en la comercialización de los productos. Los emprendedores se enfrentaban a una competencia que muchas veces no podían igualar en términos de calidad y precio, reconociendo que se encuentran insertos en una economía capitalista y no están exentos de sus lógicas. El financiar emprendimientos que luego resultaban inviables, era una preocupación de quienes coordinaban el programa:

*“nos encontrábamos en esa dificultad, con emprendedores de la economía social que se dedicaban a la gastronomía o a emprendimientos de la alimentación (...) capaz que hacía unas facturas y demás, pero si a dos cuadras tenía la panadería que produce comercialmente e industrialmente y bueno en términos de precios y de "calidad" o de calidad esperada por la sociedad, es muy difícil que el emprendimiento pueda ganarlo o pueda sostenerse adelante de esa otra propuesta, en el contexto de una sociedad que no consume responsablemente, porque eso también es real. Entonces en qué marco o cómo se sostiene una propuesta así, no solamente desde el Estado sino también desde la sociedad”*  
(Personal técnico 2, 2018).

Los emprendimientos que se sostuvieron, por su parte, siguieron principalmente vinculados a las instituciones del barrio, las cuales además habían permitido el primer contacto con ellos. Esta situación es destacada por uno de los coordinadores entrevistados: la generación de vínculos más

duraderos con las instituciones barriales que con la propia estructura estatal, lo que nuevamente nos da indicios de la relevancia que el barrio tiene en la cotidianidad de los sujetos.

Por otra parte, más allá de que el emprendimiento se haya sostenido o no a lo largo del tiempo, los entrevistados destacan otros recursos y vivencias de las que se pudieron apropiarse los participantes del programa.

Ante ello, el acento de los gestores de la política está puesto en los vínculos generados y que perduraron, el lograr un espacio de encuentro y sociabilización, el brindar una serie de herramientas que quedan como insumo para cada uno de los participantes del programa. Esto, en definitiva, según su mirada, da como resultado un balance positivo.

*“a la persona siempre le quedó algo de eso, o le quedaron contactos o le quedó donde poder ir para determinada cosa, o le quedó...porque de esos encuentros surgen millones de cosas, millones de dudas. Los chicos que estaban en el día a día transmitían, y vamos tratando de ir solucionando cosas, por eso tuvo un poquito más de ser un emprendimiento nada más” (Coordinador de programa 1, 2018).*

*“cada proyecto después va cambiando en el tiempo, como muchas veces este tipo de programas funcionó como espacio también de encuentro, de sociabilización, sobre todo en el primer esquema se generaron vínculos muy fuertes y muy lindos entre los vecinos, pero la verdad que después uno se ponía un quiosco, el otro se ponía una verdulería, quedaron vínculos muy lindos entre los vecinos, pero lejos del asociativismo en clave de economía social” (Personal técnico 1, 2017).*

En algunos casos, el programa cumplió como principal función el constituirse en un “espacio de contención”, donde quienes se acercaban no tenían como principal objetivo la formación de un emprendimiento, sino que acudían en la búsqueda de respuestas por parte del Estado a diferentes problemáticas que los atravesaban, y de compleja resolución.

La masividad de la propuesta, en este caso, permitía llegar a lugares donde la política de ESS no llegaba, pero impedía profundizar el acompañamiento y el vínculo con aquellos que participaban de ella. Así, otorgaba unas primeras herramientas para generar una actividad productiva que contribuyera a la generación de ingresos, pero sin lograr constituirse en un aporte efectivo al fortalecimiento de la ESS en la ciudad, y de forma muy limitada a la inclusión social de estas personas. Las escasas articulaciones que poseía con otras áreas y niveles estatales impedían que las necesidades y carencias puedan abordarse de manera intersectorial:

*“Sí creo que por ahí la masividad te permite generar cosas muy buenas, muy interesantes, pero sin duda que también hace agua por muchos lugares. Quizás la mayoría de los emprendimientos que en ese momento se animaron a arrancar, a producir, a generar y demás hoy en día no lo hacen” (Personal técnico 1, 2017).*

Más allá de las herramientas novedosas que propuso el programa, las características de sus destinatarios y sus condiciones de vulnerabilidad, la falta de integralidad en la intervención – relacionado a la capacidad estatal ya mencionada-, hasta el propio modo en que este programa fue concebido, dificultaron el logro de los objetivos propuestos, si bien se destacan otros recursos valorados positivamente en la intervención.

#### **4- La política pública después del periodo 2011-2015**

Antes de culminar esta investigación con las reflexiones finales, quisiéramos referirnos a cómo fue el desarrollo de los programas analizados luego del año 2015, lo que nos ayuda a comprender la importancia de algunas de las variables que aquí consideramos, a la vez de ponerlas en perspectiva.

Hacia fines de 2015, con una nueva elección de gobierno, el Frente Progresista Cívico y Social vuelve a ganar tanto en la provincia como en la ciudad de Santa Fe. Ante el cambio de gestión, el área provincial de Economía Social se traslada junto a sus principales funcionarios a la órbita del Ministerio de la Producción, donde se crea la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social. Con ello el área adquiere una mirada más amplia sobre el sector, al estar la política dirigida tanto a pequeños emprendimientos productivos como asimismo a organizaciones pertenecientes al sector tradicional de la economía social, las cuales históricamente eran abordadas por este Ministerio. A su vez, al área se le asigna un mayor presupuesto y jerarquía, lo que le permite diagramar intervenciones de mayor alcance, tanto en términos territoriales como de diversidad de actores alcanzados.

En el Ministerio de Desarrollo Social prevalece un área de economía solidaria que continúa con algunas herramientas como el POA, pero ya con mayores restricciones presupuestarias, y con ello menor alcance en la intervención.

En el marco de estas transformaciones, el Programa Ideas en Marcha llega a su término, así como los acuerdos realizados durante su implementación. A su vez, las experiencias que fueron promocionadas continúan durante un tiempo teniendo como único espacio de apoyo al CEES. La



coordinación de este espacio a nivel provincial pasa a la órbita de la recientemente creada Secretaría, que como mencionamos continúa a cargo del mismo equipo de trabajo de la anterior Subsecretaría en el Ministerio de Desarrollo Social.

Durante el año 2017, el Frente Progresista Cívico y Social sufre un quiebre en su interior, al abandonar el espacio un sector de la Unión Cívica Radical, dentro del cual se encuentra aquel que gobierna la ciudad. Esto rompe el acuerdo entre Municipio y Provincia que había permitido la creación del CEES, por lo que hacia fines de ese año el gobierno provincial decide retirarse del espacio, quedando gestionado por el Municipio y la Universidad.

Frente al acuerdo político entre este sector del radicalismo y la Alianza Cambiemos (que gobierna a nivel nacional), comienzan a implementarse en la ciudad muchos programas y herramientas nacionales antes de alcance muy limitado, gestionadas por el Programa de Economía Social local. Con la creación de un espacio denominado Club de Emprendedores (política de nivel nacional que contempla herramientas de apoyo a emprendedores), hacia inicios del año 2018 el Municipio decide trasladar allí todas las acciones que anteriormente se realizaban en el CEES, y con ello este espacio deja de existir.

A partir de ese momento, los distintos actores institucionales continúan implementando diferentes herramientas de apoyo al sector, pero ya no de forma coordinada o co-gestionada. Cada uno de ellos le imprime su propia lógica a la intervención, disputándose en muchas ocasiones las actividades y destinatarios.

Con esto, queremos destacar la relevancia que tiene el sostenimiento de acuerdos políticos para la continuidad de la política pública y de los avances y logros que éstas pudieran haber alcanzado. Cuestiones partidarias que exceden las propias gestiones de las áreas involucradas en la política de ESS impidieron que, en este último caso, una experiencia inédita de co-gestión pudiera sostenerse, como tampoco profundizar su accionar a partir de la experiencia adquirida.

## Reflexiones Finales

A lo largo de esta investigación hemos indagado en los modos en que se institucionalizó la ESS en la provincia de Santa Fe y en la ciudad homónima, enfocando nuestra atención en dos políticas de gran relevancia durante el periodo 2011-2015. A partir de una detallada descripción y análisis, hemos dado cuenta de las características que adoptaron dichas políticas, y de qué modo han abordado algunos elementos que se consideran centrales para la política de ESS. Por un lado, nuestra investigación nos ha permitido ahondar en la relación de estos programas con la autonomía y participación de los sujetos a los que se dirigen. A su vez, analizamos las diferentes articulaciones que se generaron en torno a estas políticas –hacia el interior del Estado y para con otras organizaciones-, retomando para ello los conceptos de transversalidad e intersectorialidad de la política pública.

En la ciudad de Santa Fe, el universo de la ESS –conformado por un conjunto heterogéneo de prácticas y experiencias- ha mostrado un constante crecimiento desde las últimas décadas, y con ello de sus demandas hacia el Estado. En un contexto de creciente exclusión del mercado de trabajo formal, el trabajo autogestionado se convirtió en una estrategia de inserción para amplios grupos poblacionales, y con ello la economía popular en un punto de partida para pensar una economía basada en otros valores y principios (Coraggio, 2007a).

Como mencionábamos en los primeros capítulos de esta tesis, la política social durante la década de 1990 adquirió como una de sus principales características la focalización (Merklen, 2005), centrada en la lucha contra la pobreza y el desempleo. Con el giro que adquiere la intervención estatal luego del año 2003 en materia social, la promoción del trabajo autogestionado bajo programas autodenominados de economía social, aparece como un mecanismo válido para superar dicho asistencialismo. En Santa Fe, replicando lo acontecido a nivel nacional, se institucionaliza la política de ESS bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, una institución vinculada históricamente a la asistencia social frente a la pobreza y vulnerabilidad social. Con ello queremos destacar que las reglas y mecanismos formales e informales que atraviesan las áreas bajo las cuales se diseña e implementa la política, inciden sobre los sentidos que éstas adquieren, y con ello sobre la noción teórica implícita del concepto de ESS que éstas contienen.

Con la creación de la Subsecretaría de Economía Social provincial –área central en los programas analizados-, se plantea de modo específico como un objetivo la generación de procesos de inclusión social (o inclusión socio-productiva, como mencionan algunos documentos), contemplando para ello espacios de trabajo asociativo y cooperativo. En los documentos oficiales también aparece la idea de la promoción del desarrollo territorial y el apoyo a la economía social, que como hemos señalado aluden a diferentes “perfiles” de este tipo de políticas. Con la idea de una Economía del Trabajo como horizonte de las acciones de la Subsecretaría, asimismo, se da cuenta de los intentos de superar al menos discursivamente, los mecanismos tradicionales de atención a la emergencia.

Los dos programas objeto de análisis en esta investigación estuvieron atravesados por los objetivos que se planteó la Subsecretaría, y a su vez orientados hacia una población en particular: emprendedores sociales con importantes necesidades de fortalecimiento de su emprendimiento, o personas excluidas del mercado de trabajo formal que desearan llevar adelante una actividad productiva de manera autogestionada, de pequeña escala y bajo nivel de capitalización. Si bien el CEES extendía sus actividades hacia cualquier emprendedor que se encontrara inscripto en el REPLo, las características de las actividades que ofrecía, así como quienes finalmente accedieron al momento de implementación de la política, indica su orientación implícita hacia las experiencias productivas autogestionadas de menor escala y con mayores necesidades de fortalecimiento. Por medio de herramientas clásicas de apoyo a emprendimientos individuales o familiares (capacitación, financiamiento, acompañamiento en la comercialización), se sostiene la idea de que dicha actividad generará condiciones de inclusión social.

De este modo damos cuenta de la noción implícita de ESS que adoptaron estos programas, y con ello de qué potencialidad se le asigna al sector desde la política pública. Su principal motivación ha sido la inclusión social vía trabajo, sin perseguir de manera prioritaria el desarrollo del sector como tal, ni reconocer el lugar de relevancia que la ESS pueda tener al interior de la economía nacional o en la promoción de procesos de desarrollo local. Ante esto, resulta esperable que las acciones que se prioricen sean aquellas que se dirijan específicamente al fortalecimiento – particularmente individual- de experiencias socio-productivas, y con ello a la generación de ingresos en poblaciones vulnerables. El trabajo autogestionado aparece entonces como medio primordial de inclusión social, dejando en un segundo plano el debate acerca de la calidad del mismo, y con ello de los beneficios y derechos que conlleva. Quienes participan de estas políticas, lo hacen a partir de las posibilidades y límites que éstas les asignan, y con ello surge el

riesgo del debilitamiento de los derechos sociales, al primar la necesidad de demostrar la sostenibilidad puramente económica o de mercado de estos emprendimientos (Álvarez Leguizamón, 2006).

Por otra parte, la política dirigida a la integración de los sujetos vulnerables por medio del desarrollo de emprendimientos socio-productivos, como sostienen algunos autores, se asocia a la idea de un problema de las personas o de los grupos que no pueden incorporarse al mercado laboral (Hopp, 2010), por lo que se apela al voluntarismo y a la capacidad emprendedora de los trabajadores desocupados sin considerar los mecanismos excluyentes del mercado de trabajo (Vitali et. al, 2017). Con ello, la cuestión del desempleo y la pobreza queda escindida de las relaciones sociales y de los múltiples factores que intervienen en su producción y reproducción.

De este modo, la política pública como aquí fue planteada reproduce rasgos de políticas sociales focalizadas, donde se genera una relación vertical y asimétrica entre el sector público y sus destinatarios (Coraggio, 2007a; Hopp, 2013). En el caso del Ideas en Marcha, identificamos una asistencia que resulta mediada por el trabajo autogestionado, donde la responsabilidad de la propia subsistencia es compartida con los destinatarios de la política. Ellos eran quienes debían procurar la satisfacción de sus necesidades, acompañados desde lo productivo por las actividades del programa como único recurso, más allá de algunas articulaciones puntuales con otras áreas estatales. En la mayor parte de los casos, a su vez, estos emprendimientos se convirtieron en dependientes del Estado, al constituirse en su principal fuente de financiamiento, necesaria para su sostenibilidad.

Por otra parte, esta noción de ESS que aparece en la política no está exenta de contradicciones y disputas, a partir de las diversas miradas e intereses de cada uno de los actores involucrados. Parte de las disputas en los casos analizados se refirieron a la prioridad de objetivos y las consecuentes actividades propuestas -particularmente en el caso del CEES-, además de cómo evaluaron los diferentes actores los resultados de la política pública.

Los gestores estatales, por un lado, remarcaban la necesidad de que la política muestre resultados concretos, tanto como el reconocer una demanda real por parte de la comunidad. Otros actores institucionales, como la Universidad, priorizaban incorporar a la intervención ciertas acciones que contribuyeran a generar lógicas y vínculos solidarios, cooperativos, autónomos.

Esta contraposición de objetivos –y la preocupación de cómo compatibilizarlos- atraviesa toda esta investigación. Por un lado, generar mecanismos de ingresos que contribuyan a la inclusión social de las personas –considerando incluso al trabajo autogestionado como recurso de

asistencia-, preocupación de un área estatal que necesita mostrar resultados de forma inmediata. Por otro lado, pensar a dichas experiencias como parte de un colectivo más amplio que debe ser fortalecido como tal, pero reconociendo a su vez que un cambio de lógicas y formas de trabajo que fomenten la autonomía, asociatividad y democratización de las decisiones, requiere tiempos que exceden en muchos casos a los de la gestión política.

Ante ello, reconocemos que ambas políticas contribuyeron a fortalecer, en términos individuales, la actividad productiva de quienes fueron destinatarios, tanto por medio de mejoras organizacionales y de gestión, así como a partir de un aumento de los espacios de comercialización y el financiamiento de su actividad. Durante el periodo analizado se observó un importante incremento de emprendedores que accedieron a las diferentes propuestas de ambos programas, junto a una alta valoración de todas las actividades.

Se logró al mismo tiempo visibilizar muchas experiencias y prácticas de la ESS, que adquieran un espacio y reconocimiento de sus demandas, a la vez de constituir con el CEES un lugar de referencia para su acompañamiento. Desde este punto de vista, los objetivos propuestos de fortalecimiento de emprendimientos en su faceta productiva se consideran ampliamente cumplidos por los entrevistados.

Al mismo tiempo, es necesario destacar que en ambos programas se observan intentos por incorporar algunas innovaciones en la política de ESS, procurando superar cierto carácter asistencial e individualista de la misma. Y dichos intentos, si bien compartidos por los diferentes actores institucionales, fueron como mencionamos diferencialmente priorizados por cada uno de ellos.

En el Programa Ideas en Marcha, la novedad en este sentido la constituyó la creación de espacios de producción colectivos en los propios barrios, procurando generar mayores lazos de cooperación y trabajo en conjunto entre los destinatarios, y reconociendo además una característica central de la vida cotidiana de estos sectores, como es la fuerte presencia de lo territorial/comunitario (Svampa, 2005). Se entiende ésta como una forma de contribuir a la sostenibilidad de las experiencias, restituyendo de algún modo las capacidades laborales de las personas en el hacer con otros.

En el caso del CEES, dichas acciones colectivas fueron especialmente promocionadas por la Universidad, quien se constituyó en un actor fundamental a la hora de repensar y evaluar de manera crítica las diferentes herramientas, en vistas a promover espacios asociativos y autogestionados que contribuyeran a constituir sujetos colectivos.

Sin embargo, al tratarse de pequeñas unidades productivas y muchas de ellas de subsistencia, resulta muy difícil superar la dependencia estatal para lograr su sostenibilidad. Los espacios asociativos que se propusieron en vistas a generar mayores niveles de autonomía de los sujetos fracasaron, tanto por discontinuidad del acompañamiento como por falta de participación e interés de los propios destinatarios, más preocupados por asegurar en el corto plazo las condiciones de su subsistencia. Ante esto, destacamos la falta de interés que los agentes del Estado ponen en las costumbres, hábitos, modos de actuar y de pensar de los necesitados (Foucault, 2000, citado en Auyero, 2013), lo que determina en gran parte la dificultad de sostener estos espacios, alrededor de los cuales se construyan vínculos de pertenencia y compromiso entre sujetos atravesados por múltiples “inestabilidades”, y se promuevan procesos de desarrollo basados en otras lógicas solidarias y participativas.

Además de las dificultades derivadas de las propias características de los destinatarios, surgía como una limitante en la consecución de ambos objetivos la dotación de recursos materiales y humanos que, si bien se vio incrementada durante el periodo, no resultó suficiente para concebir a la ESS como un área de relevancia al interior del aparato estatal, más al comparar su presupuesto asignado con otras áreas sociales y productivas. Esto condicionó la eficacia de los procesos y proyectos colectivos de producción y comercialización, lo cual es considerado clave por muchos autores para el sostenimiento de estas experiencias.

Además de los recursos materiales, se requiere de una burocracia flexible que pueda verse permeada por nuevas lógicas y paradigmas en la construcción de otros modos de hacer economía, y sostenerlo ante diferentes cambios de gobierno. Es necesario destacar este último aspecto en el ámbito de Subsecretaría provincial, donde la burocracia se encontraba formada en la temática de ESS y compartía su propuesta -lo que facilitaba en gran medida el desarrollo de las actividades-, lo cual sin embargo no se replicó de manera completa en el personal asignado a los programas analizados.

Sumado a ello, observamos que se torna un aspecto fundamental la voluntad política, con funcionarios que motoricen estas acciones y modos de construcción, y que generen las articulaciones necesarias para ello. En los programas que aquí analizamos ocurre una situación particular de gran compatibilidad de intereses y objetivos entre el área de economía social provincial y municipal durante este periodo, lo que le otorgó al proceso una sinergia particular. Al menos entre estas áreas, las dificultades se resolvían rápidamente y sin mostrar contradicciones significativas. Sin embargo, ante un cambio en la gestión, como relatamos hacia

el final de este trabajo, dichos vínculos se disolvieron completamente, y con ello las posibilidades de continuar articulando acciones.

Para evitar estos retrocesos, resulta necesaria la institucionalización de la política pública. Esta condición, compartida por los referentes entrevistados, es la que permite tener un anclaje jurídico y normativo al interior del aparato estatal, que trascienda los diferentes gobiernos de turno, y que pueda sostener los resultados positivos generados por la política, y la novedad que haya contemplado.

El rol del Estado en la promoción y fortalecimiento de estas prácticas es considerado central por todos los actores entrevistados. Sin embargo, para avanzar hacia el reconocimiento político de la ESS -como paso intermedio en la construcción de una economía plural- se requiere de la adopción de una visión sistémica, que reconozca su inserción en todos los sectores de la actividad económica (Castelao Caruana, 2013), acompañada de una estrategia de intervención a largo plazo que contemple una mirada estratégica de la ESS, y que supere la atención coyuntural frente al desempleo y la pobreza.

La capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos, la promoción de la comercialización, y el financiamiento en pequeña escala son iniciativas importantes, pero no suficientes para alcanzar la sostenibilidad de estas experiencias, y con ello el fortalecimiento de la ESS como sector.

Resulta necesario un abordaje integral de las mismas, incorporando dimensiones como salud, vivienda, educación, medio ambiente; con políticas que promuevan la generación y sostenimiento de espacios y actores colectivos, que apoyen su autonomía y su inserción en sus territorios, que promuevan la construcción de redes, pero también que contemplen los diferentes aspectos de la vida y necesidades de las personas. A su vez, el pensar las potencialidades del sector de una manera más amplia, implica proponer intervenciones también a niveles más amplios: regímenes tributarios y normativos específicos, priorizar compras estatales hacia este sector, entre otras.

Ante esto podemos reconocer que las diferentes características que se tornan estructurales en la situación de pobreza y exclusión del mercado de trabajo deben ser contempladas en estas políticas. En el caso del Programa Ideas en Marcha, si bien se intentaron algunas articulaciones con otras áreas estatales, éstas fueron escasas e ineficientes, y dependían más de la voluntad de ciertos actores particulares que de una estrategia de gobierno debidamente planificada. El no considerar dichas características, como tampoco las condiciones del mercado, implica tal como

mencionan algunos autores el riesgo de centrar la responsabilidad de la sostenibilidad del emprendimiento en el propio sujeto y en sus capacidades, y con ello limitar sus condiciones de reproducción.

Para ello, resulta necesario el compromiso de todos los niveles de gobierno en ampliar la participación de los actores de la ESS en el diseño e implementación de la política, fomentando procesos de co-construcción y co-producción de políticas públicas (Vaillancourt, 2011), que contemple la mirada de los propios destinatarios. Esto le otorgaría una nueva mirada al debate de hasta dónde el Estado promociona y sostiene estas experiencias, sin generar una relación de dependencia con dichos actores.

En las políticas analizadas, ante la disminución del acompañamiento resultaba muy difícil sostener las prácticas y espacios colectivos, pero asimismo muchos de los emprendimientos individuales. Es necesario pensar de qué modo el Estado puede construir lazos verdaderos entre los propios sujetos, que puedan sostenerse más allá de su presencia, y no terminen siendo construcciones ficticias que sólo ocurren ante alguna necesidad puntual individual, que luego de satisfecha se disuelve.

Tal como se evidenció a lo largo de la investigación, el diálogo entre diferentes actores institucionales, como con los propios emprendedores, conlleva diferencias en tiempos y prioridades. El lograr procesos de diálogo y organización de los actores de la ESS –y en particular para estas políticas, los más atomizados y con mayores vulnerabilidades- requiere pensar en tiempos superiores a los que conlleva la gestión pública o el ciclo político. La normativa es necesaria, acompaña el proceso, pero no es capaz de generarlo por sí sola.

Vemos en los programas bajo estudio la pretensión de que la población destinataria se organice colectivamente, se autogestione, sin tener en cuenta sus propios tiempos de vida, sus modos de funcionamiento, sus diversas necesidades insatisfechas. A lo que se suma su inserción en un sistema capitalista regido por la lógica individualista, de la cual no escapan en sus actividades. Ahora bien, ¿Cómo lograr que las instituciones acompañen estos procesos sin forzarlos? ¿Qué cambios institucionales y normativos son necesarios para ello?

Creemos, finalmente, que los programas analizados, aunque no hayan podido sostenerse, proveen un aprendizaje muy valioso para pensar futuras intervenciones. Con recursos limitados y asimismo limitaciones en su accionar, las áreas estatales involucradas como así también la Universidad lograron darle visibilidad y relevancia a la temática, y diagramar acciones con importante alcance en la ciudad.



El recuperar experiencias como las aquí presentadas permite repensar estas estrategias, avanzar sobre las dificultades y limitaciones que se presentaron, así como en los modos de diseñar, gestionar y evaluar la política de ESS.

Sostenemos la importancia de que el Estado continúe manteniendo una participación activa en estos procesos, lo cual requiere hacer coincidir intereses, compromisos y voluntades. Pero en esta tarea se requiere a su vez profundizar el estudio acerca de las reales potencialidades y limitaciones de estas experiencias para constituirse en sujetos colectivos que abonen a la construcción de otra economía, y las condiciones para lograrlo.

## Referencias Bibliográficas

- Abramovich, A.L. (2007). *¿Es posible crear productores? Un análisis de grupos de emprendedores financiados por la tipología 6 'Actividades Socioproductivas' del componente materiales del programa jefes de hogar*. (Tesis de Maestría en Economía Social). Instituto del Conurbano-UNGS, Buenos Aires.
- Abramovich, A., y Vázquez, G. (2007). Experiencias de Economía Social y Solidaria en la Argentina. *Estudios Fronterizos. Nueva época*, 8 (15), pp. 121–145.
- Acosta, M. C., Levin, A., y Verbeke, G. E. (2013). El sector cooperativo en Argentina en la última década. *Cooperativismo & Desarrollo*. 21 (102), pp. 27-39.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. Mexico: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Albuquerque, P. (2004). “Autogestión”. En A. Cattani. (Ed.), *La otra economía* (pp. 39-47). Buenos Aires: UNGS, Altamira, Fundación OSDE.
- Alonso, L.E. (1999). *Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*. Madrid, España: Ediciones 1º de mayo – Trotta.
- Álvarez Leguizamón, S. (2013). La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia. *Voces en el Fénix. S.N Volumen* (22), pp. 26-34. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-nueva-econom%C3%AD-pol%C3%ADtica-de-la-pobreza-diagn%C3%B3stico-y-asistencia>
- Álvarez Leguizamón, S. (2006). “La invención del desarrollo social en Argentina: historia de `opciones preferenciales por los pobres`”. En L. Andrenacci. (Ed.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 91-138). Buenos Aires, Argentina: UNGS-Prometeo Libros.
- Andrenacci, L. (2002). “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y a la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”. En L. Andrenacci. (Ed.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (pp. 159-184). Buenos Aires, Argentina: Ed. Al Margen/UNGS.
- Antunes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Herramienta.

- Arcidiácono, P. (2012). Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. *Revista S.A.A.P. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. 6 (2), pp. 33-49.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (6-7 de agosto de 2015). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. *12 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASET, Buenos Aires.
- Arroyo, D. (2014). *La "desmunicipalización" del Desarrollo Local: perfil productivo, etapas y situación actual en la Argentina*. Material del Diploma Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (Eds.). (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina (No. 35)*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2799-heterogeneidad-estructural-asimetrias-tecnologicas-crecimiento-america-latina>.
- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino y la valorización financiera (1971-2001)*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Beccaria, L., y Groisman, F. (2005). "Las familias ante los cambios en el mercado de trabajo". En L. Beccaria, y R. Maurizio (Eds.), *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento / Prometeo.
- Beckmann, E. (2018). *La promoción de la Economía Social y Solidaria como estrategia de política pública. Propuestas, actores y modos de relacionamiento en la provincia de Santa Fe (2011-2015)* (Tesis de Maestría en Economía Social). Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Beltramino, T., y Kessler, M. E. (2013). "Las políticas públicas frente al desafío de la inclusión social". En H. Arrillaga, A. Castagna, A. Delfino y G. Trocello (coords.), *La nueva agricultura y la territorialización pampeana emergente* (pp. 485-517). Santa Fe, Argentina: UNL ediciones.

- Bielschowsky, L., y Torres, M. (comps.). (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*. Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Boltanski, L., y Chiapello, È. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, España: Ediciones Akal.
- Bueno, C. (1990). Una lectura antropológica del sector informal. *Revista Nueva Antropología. Volumen XI (37)*, pp. 9-22.
- Campos, L., González, M. y Sacavini, M. (2010). Convertibilidad y después. El mercado de trabajo en los distintos patrones de crecimiento. *Revista Realidad Económica. S.N Volumen (253)*, pp. 48-81.
- Cardozo, L. G., Serafino, E., Sotto, O., y Tealdo, J. (2017). Mapeo de la Economía Social y Solidaria en el municipio de Santa Fe (Argentina): creación de una base de datos actualizada de las diferentes experiencias. *Revista Cooperativismo y Desarrollo. 25 (110)*, pp. 5-15.
- Casalis, A. (2007). La economía social como subsistema y sus aportes al desarrollo local, en el marco del desarrollo. Recuperado de: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/produccion-cientifica/>.
- Casella, M. (2015). El desafío de construcción de una política de promoción de la Economía Social y Solidaria. El caso del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. *Revista +E versión digital. S.N Volumen (5)*, pp. 142-149.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Castelao Caruana, M. E. (2013). *La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio: alcance y perspectivas* (Tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Castelao Caruana, M. E. (2009). La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, ¿instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar. *CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social. S.N Volumen (17)*, pp. 30-48.

- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina período 2002- 2010*. Buenos Aires, Argentina: Cara o Ceca.
- Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Vol. 4). Documento G.E. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Chiara, M., y Di Virgilio, M.M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara y M.M. Di Virgilio. (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Buenos Aires, Argentina: UNGS, Prometeo Libros.
- Chiara, M. (julio-diciembre de 2004). La gestión local. Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*. 4 (2), pp. 353-367.
- Chiroleu, A., Voras, C., Delfino, A., y Nogueira, M. E (2013). “Las transformaciones sociales en la Posconvertibilidad”. *Cuadernos de Cátedra de Estructura Social N° 9*. Cátedra de Estructura Social, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales -U.N.R, ISSN: 2422-7870.
- Ciulli, V. (2013). El papel de las políticas de Economía Social en la matriz socio-asistencial Argentina. *Iberofórum. Revista Ciencias Sociales. Volumen VIII* (15), pp. 31–63.
- Coraggio, J.L. (2013a). La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina. Documento preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, 17-19 de junio, 2011, y modificado para la conferencia de UNRISD sobre “Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, Ginebra. Recuperado de: [http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/\\$file/JL%20Coraggio.pdf](http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/$file/JL%20Coraggio.pdf)
- Coraggio, J. L. (2013b). Tres corrientes en la ESS. *Temas. S.N Volumen* (75), pp. 4-11.
- Coraggio, J. L. (2011). *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito, Ecuador: Ed. Abya-Yala.

- Coraggio, J. L. (2009). “Sostenibilidad”. En A. Cattani, J.L. Coraggio y J-L. Laville. (orgs.), *Diccionario de la otra economía, Colección lecturas sobre Economía Social* (pp. 356-364). Buenos Aires, Argentina: UNGS-Altamira-Clacso.
- Coraggio, J. L. (2007a). “Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo”. En J.L. Coraggio. (org.), *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (pp. 165-193). Buenos Aires, Argentina: Ed. Altamira.
- Coraggio, J. L. (2007b) “Introducción”. En: J. L Coraggio. (org.), *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (pp. 17-57). Buenos Aires, Argentina: Ed. Altamira-UNGS.
- Coraggio, J. L. (2-5 agosto de 2005). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. Ponencia presentada en *Encuentro El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad*. Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Coraggio, J. L. (2004). “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”. En C. Danini (comp.), *Política social y economía social: debates fundamentales* (pp. 169-201). Buenos Aires, Argentina: Ed. Altamira-UNGS-OSDE.
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo*. Madrid, España: Miño y Dávila Editores.
- Coraggio, J. L. (1991). *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quito, Ecuador: Siap-Ciudad.
- Cortes, R., y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990. *Estudios de Trabajo. S.N Volumen* (1), pp. 21-49.
- Cunill, Grau, N. (18-21 octubre de 2005). La intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social. Trabajo presentado en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile.
- Cuvertino, M., y Cherner, G. (2015). Economía Social y Solidaria. Una mirada desde las políticas públicas locales. *Revista +E versión digital. S.N Volumen* (5), pp. 150-156.

- Defourny, J. (2009). “Economía Social”. En D. Cattani, J. L. Coraggio y J. L. Laville. (orgs.), *Diccionario de la otra economía* (pp. 163-167). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Altamira, CLACSO.
- Defourny, J., y Develtere, P. (2001). “Orígenes y perfiles de la economía social en el norte y en el sur”. En J. Defourny, P. Develtere y B. Fonteneau. (Eds.), *La Economía Social en el Norte y en el Sur* (pp. 37-84). Buenos Aires: Ed. Corregidor.
- Delfino, M. A. (2015). *Programas de transferencias monetarias condicionadas y temporalidad social. Un análisis del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y su incidencia en el uso del tiempo de la población beneficiaria* (Tesis de Doctorado en Ciencia Política). Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- Del Tronco Paganelli, J. (julio-diciembre de 2005). Entre la equidad distributiva y la legitimación política: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*. 12 (26), pp. 165-197.
- Deux Marzi, M. V., y Hintze, S. (2014). “Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados”. En C. Danani, y S. Hintze. (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 311-362). Buenos Aires: UNGS.
- Deux Marzi, M. V., y Vázquez, G. (2009). Emprendimientos asociativos, empresas recuperadas y economía social en la Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. S.N Volumen (33), pp. 91-102.
- Ergueta Tejerina, M.A. (2013). *El Microcrédito ¿una estrategia de abatimiento de la pobreza? Un estudio de caso: Bolivia* (Tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Políticas y Sociología - Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, España.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*. 35 (140), pp. 529-559.
- Federico-Sabaté, A. (2003). “Las empresas sociales ¿un componente sustancial para consolidar la economía social?” En A.L. Abramovich, D. Cassano, A. Federico-Sabaté, S. Hintze y G. Vázquez (Eds.), *Empresas sociales y economía social: aproximación a sus rasgos fundamentales* (pp. 7-24). Buenos Aires: UNGS.

- Félicz, M. (primer semestre de 2011). ¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los 90. *THEOMAI. S.N Volumen* (23). Recuperado de: [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/5\\_Feliz\\_%2072-86.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/5_Feliz_%2072-86.pdf)
- Franco, R., y Székely Pardo, M. (coord.). (2010). *Institucionalidad social en América Latina*. Documento de Proyecto, en el marco del proyecto Género, población y desarrollo (RLA/6P41A). Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA.
- Gaiger, L. I. (2007). “La Economía Solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas”. En J.L. Coraggio. (org.), *La economía social desde la periferia, Contribuciones latinoamericanas* (pp. 79-109). Buenos aires: Ed. Altamira- UNGS.
- Gaiger, L. I. (2004). “Emprendimientos Económicos Solidarios”. En A. Cattani (comp.), *La Otra Economía* (pp. 229-241). Buenos Aires: Ed. Altamira.
- Ghibaudi, J. (16-17 octubre de 2003). Economía Solidaria: su matriz conceptual y sus objetos de estudio. *IX Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*. UBA, Buenos Aires.
- Golbert, L. (septiembre-diciembre de 2000). El problema del empleo y las políticas sociales. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 6 (3), pp. 111-134.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista e-l@tina*. 10 (39), pp. 5–33.
- Grassi, E. (2000). “Procesos políticos culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del 90 y el sentido de las soluciones propuestas”. *Revista Sociedad. S.N Volumen* (16), pp. 20-45.
- Grindle, M., y Hilderbrand, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done? *Public Administration & Development*, 15 (5), pp. 441-463.
- Herzfeld, C. (2016). Mercado de trabajo argentino. Continuidades y rupturas entre el régimen neoliberal de 1976-2001 y la Post Convertibilidad. *Realidad Económica. S.N Volumen* (299), pp. 82-103.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.



- Hintze, S. (2009). Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Hintze, S. (2007a). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hintze, S. (2007b). “Políticas sociales argentinas 1990-2006”. En M. Vuotto (Ed.), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (pp. 111-135). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Hintze, S., y Vázquez, G. (2011). “A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado”. En S. Hintze y C. Danani. (comps.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 187-198). Buenos Aires: UNGS.
- Hintze, S., Deux M., y Costa, M. I. (2011). “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina”. En S. Hintze, y C. Danani. (comps.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 233-281.) Buenos Aires: UNGS.
- Hopp, M. (2013) *El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011)* (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales). Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Hopp, M. (2011). Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea. *Katál. 14* (1), pp. 13–22.
- Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7269/1/S99120991\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7269/1/S99120991_es.pdf)
- Isuani, F. (18-21 octubre de 2005). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile.

- Kapron, S., y Fialho, A. L. (2004). “Políticas públicas para la economía solidaria”. En A. D. Cattani. (ed.), *La otra economía* (pp. 345-351). Buenos Aires: UNGS-Altamira-Fundación OSDE
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laville, J-L. (2009). “Economía Plural”. En A. Cattani, J. L. Coraggio, y J. L Laville. (Eds.), *Diccionario de la otra economía* (pp. 157-161). Colección Lecturas sobre Economía Social. Buenos Aires: UNGS-Altamira-Clacso.
- Levín, S., Campostrini, A., Sosa, R., y Voras, C. (2007). “La política de género de las políticas públicas en Argentina”. En M.A. Carbonero Gamundí y S. Levín. (comps.), *Entre familia y trabajo, Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina* (pp. 203-240). Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Lindenboim, J. (2013). El empleo y la distribución del ingreso en debate. *Revista Voces en el Fénix*. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/>
- Lindenboim, J., y Danani, C. (30-31 mayo de 2002). La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre política económica y política social. *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad de Quilmes. Quilmes, Argentina.
- Lo Vuolo, R. (1990). Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente. *Documentos de Trabajo N° 1*, CIEPP, Buenos Aires.
- Lozeco, J. C. (2015). La integración institucional para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria. La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social. *Revista +E. S.N Volumen* (5), pp. 96-103.
- Martínez Nogueira, R. (2007). “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”. En J.C. Cortázar Velarde. (Ed.), *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (pp. 63-116). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Massera, M., y Cardozo, L. (9-11 octubre de 2017). Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la ESS en la provincia de Santa Fe. *XIII Seminario PROCOAS*. San Pablo, Brasil.

- Massera, M. (2016). La arquitectura institucional y las potencialidades de un centro de emprendedores de la economía social en la provincia de Santa Fe. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. S.N Volumen (8)*, pp. 3-34.
- Mejías, D. (dir.) (2014). *Formulario Proyecto de Extensión de Interés Social (PEIS): De la autogestión al asociativismo: Elaboración de un Sistema de Apoyo para el acompañamiento a pequeñas unidades productivas en el marco de la Economía Social y Solidaria*. Convocatoria 2014, Universidad Nacional del Litoral.
- Melo Lisboa, A. (2007). “Economía solidaria: una reflexión a la luz de la ética cristiana”. En J. L. Coraggio. (org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (pp. 373-395). Buenos Aires: Ed. Altamira- UNGS.
- Mendell, M. (2007). “Economía social y políticas públicas: el caso de Québec”. En M. Vuotto. (coord.), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (pp. 39-59). Buenos Aires: Prometeo.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Ed. Gorla.
- Merlinsky, G., Rofman, A. (2004). “Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?” En F. Forni. (comp.), *Caminos solidarios de la economía argentina*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Minteguiaga, A. (2003). *El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa, El caso de tres escuelas del Partido de Morón* (Tesis de Maestría en Políticas Sociales). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Minujín, A., y Cosentino, E. (1993). “Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate”. En A. Minujin. (Ed.), *Desigualdad y Exclusión* (pp. 27-63). Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Molina, C.G., y Licha, I. (2005). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Washington: INDES/BID.
- Monza A. (2000). “El Sector Informal en la Argentina de los ’90”. En J. Carpio, E. Klein e I. Novacovsky (comps.), *Informalidad y Exclusión Social* (pp. 123-144). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/SIEMPRO/OIT.

- Murchio, C. (2012). *Políticas Públicas para la Economía Social y Solidaria en el Gran Buenos Aires: una investigación a nivel local* (Tesis de Maestría en Economía Social). Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Nakamura, R.T. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*. 7 (1), pp. 142-154.
- Neffa, J. C. (15-17 agosto de 2012). La evolución de la relación salarial durante la post-convertibilidad (2002-2012). *IV Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- Neffa, J. C. y colaboradores (2010). “Modelos productivos y su impacto sobre la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino”. En E. De la Garza Toledo y J. C. Neffa. (Eds.), *Trabajo y modelos productivos en América Latina. Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modelo de desarrollo neoliberal* (pp. 261-374). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO
- Nuñez, O. (2007). “La economía popular, asociativa y autogestionaria”. En J. L. Coraggio. (org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (pp. 111-143). Buenos Aires: Ed. Altamira- UNGS.
- Nyssens, M. (1996). “Économie populaire au Sud, économie sociale au Nord: des germes d'économie solidaire?”. En P. Sauvage. (ed.), *Réconcilier l'économique et le social* (pp. 95-120). Paris, Francia: OCDE.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), pp. 99-128.
- Palomino, H. (2007). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. *RELET*. 12 (19), pp. 121-144.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Argentina: Edgard Elgar y FLACSO-México.
- Pastore, R. (2008). *Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social*. Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, n° 54, Buenos Aires: FCE-UBA.
- Pastore, R. (2006). *Economía Social, Nociones básicas*. Material de Trabajo, grupo de Economía Social de la UNQ.

- Pereira, C., y Muruaga, N. (2011). Programa Puente. Promoción de emprendimientos productivos sociales. *Revista +E. S.N Volumen* (1), pp. 62-67.
- Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. *Research paper No. 21*, p. sn. Canadá: Canadian Centre for Management Development. Recuperado de: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf>.
- Pinto, A. (1970a). Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. *El Trimestre Económico*. 37 (1), nº 145, pp. 83-100.
- Pinto, A. (1970b). *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina en Inflación: raíces estructurales*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades. S.N Volumen* (28), pp. 8-14.
- Polanyi, K. (2003). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica. 2a ed. en español.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Presta, S. (2011). Crítica a las ideas de dignidad y autonomía en la Economía Social: ficciones del mandato de ser digno de ser feliz. *Revista Otros Logos. S.N Volumen* (2), pp. 29-53.
- Quijano, A. (2007). “¿Sistemas alternativos de producción?” En J.L. Coraggio. (org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (pp. 145-163). Buenos Aires: Ed. Altamira- UNGS.
- Quiroga, H. (2010). *La república desolada*. Buenos Aires: Edhasa.
- Razeto Migliaro, L. (2002). La economía solidaria como radicalización de la democracia. *II Foro Social Mundial de Porto Alegre*. Ponencia desarrollada en el Seminario sobre la Economía de Solidaridad.
- Repetto, F. (2010). Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social. En R. Franco y M. Székely Pardo. (coords.), *Institucionalidad social en América Latina, Documento de Proyecto* (pp. 151-177). Proyecto Género, población y desarrollo (RLA/6P41A). Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA.
- Repetto, F. (27-30 octubre de 2009). Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Salvador de Bahía, Brasil.

- Repetto, F. (2005). “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”. En F. Repetto. (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (pp. 39-98). Guatemala: INDES-Guatemala.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documentos de Trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, F., y Chudnovsky, M. (2009). “Las políticas sociales en la Argentina reciente Avances y desafíos desde una perspectiva progresista”. En Y. Quiroga, A. Canzani y J. Ensignia. (comps.), *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur* (pp. 15-46). Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert.
- Repetto, F., y Fernández, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Rodríguez Enríquez, C., y Reyes, M. F. (2006). *La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas desempleo*. Documento de Trabajo N° 55, diciembre, CIEPP.
- Rosanvallon, P. (2011). *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial. 1a ed. 5a reimp.
- Salvia, A. (2011). “De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas”. En C. Barba Solano y N. Cohen (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 107-135). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Salvia, A. (2007). “Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político” En A. Salvia y E. Chávez Molina. (comps.), *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. (pp. 25-65). Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.

- Salvia, A. (10-12 agosto de 2005). Segregación y nueva marginalidad en tiempos de cambio social en la Argentina. *7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASET, Buenos Aires.
- Salvia, A. (octubre de 2003). Crisis del empleo y fragmentación social en la Argentina. Diagnóstico necesario y condiciones para su superación. *Revista Herramienta*. Ponencias para XXIV Congreso ALAS. Buenos Aires.
- Salvia, A., Fruguglia, L. y Metlika, Ú. (otoño/invierno 2006). ¿Disipación del desempleo o espejismo de la Argentina post-devaluación?. *Laboratorio*. 8 (19), pp. 37-46.
- Salvia, A., Stefani, F., Comas, G., Quartuli, D., y Gutierrez Ageitos, P. (2008). “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”. En J. Lindenboim. (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas públicas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (pp. 115-159). Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, A., y Tissera, S. (2000). “Heterogeneidad y Precarización de los Hogares Asalariados en la Argentina Durante la Década del 90”. En J. Lindenboim. (comp.), *Crisis y Metamorfosis del Mercado de Trabajo Parte 1. Reflexiones y Diagnóstico* (pp. 83-103). Cuadernos del CEPED 4, CEPED, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Saraví, G. (2007). “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”. En G. Saraví (ed.), *De la pobreza a la exclusión Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (pp. 19-52). Buenos Aires: Prometeo.
- Schorr, M. (2012). Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix. Volumen 3* (16), pp. 14-25. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/industria-y-neodesarrollismo-en-la-posconvertibilidad>
- Sennett, R. (1998). *La Corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista. *Desarrollo Económico*. 32 (128), pp. 543-574.
- Singer, P. (2014). Economía Solidaria. Un modo de producción y distribución. En J.L. Coraggio. (org.), *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericana* (pp. 59-78). Buenos Aires: UNGS.

- Soldano, D., y Andrenacci, L. (2006). "Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En L. Andrenacci (comp.), *Problemas de la política social contemporánea* (pp. 21-90). Buenos Aires: Prometeo.
- Sotto, O. (2017). El Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe y su viabilidad de convertirse en un centro de referencia para la Economía Social de la región santafesina. *Revista Ciencias Económicas. Volumen 1* (s.No.), pp. 167-184.
- Sotto, O. (24-25 noviembre de 2015). La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe, una iniciativa de Economía Social y Solidaria, en el marco del Plan de Desarrollo Santa Fe Ciudad (2008-2014). *9° Jornadas de Investigadores en Economías Regionales*. Santa Fe.
- Srnec, C.C. (2013). Promoción estatal de formas autogestivas y asociativas de trabajo. Estudio de caso en un gobierno local en la provincia de Buenos Aires. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. S.N Volumen (5)*, pp. 47-74.
- Stone, D. (1989). Causal Stories and the Formation of Policy Agenda. *Political Sciences Quarterly. 104 (2)*, pp. 281-300.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel S.A.
- Svampa, M. (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Taylor, S.J., y Bodgan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Thwaites Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Torrado, S. (2007). "Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad". En S. Torrado (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX* (pp. 31-67). Tomo I. Buenos Aires: Editorial Edhasa.
- Touraine, A. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: Siglo XXI.



- Trincheró, H. (2007). Economía política de la exclusión. Para una crítica desde la experiencia de las empresas recuperadas por sus trabajadores (ERT). *Cuadernos de Antropología Social*, S.N Volumen (26), pp. 41-67.
- Vaillancourt, Y. (ed.). (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*. S.N Volumen (3), pp. 31-68.
- Van Meter, D., y Van Horn, C. (2000). "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En L. Aguilar Villanueva (Ed.) *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo.
- Vázquez, G. (2011). "Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado, sus organizaciones y trabajadores". En S. Hintze, y C. Danani (comp.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 199-232). Buenos Aires: UNGS.
- Vitali, S., Cavigliasso, C., y Lilli, L. (2017). Demandas, negociaciones y resignificaciones de emprendedores y cooperativistas en vinculación con políticas orientadas a la economía social solidaria en la ciudad de Rosario 2003–2015. *DAAPGE*. S.N Volumen (28), pp. 123–153.
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en Argentina. Contribuciones para el diálogo social*. Buenos Aires: OIT.
- Vuotto, M. (2010). "Informe diagnóstico nacional de la República Argentina. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina - República Argentina". En J. L. Monzón Campos (Dir.), *Economía social y su impacto en la generación de empleo. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina* (pp. 25-108). FUNDIBES / IUDESCOOP.

### **Documentos institucionales**

- Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social (2008). *Territorios Productivos. Plan de Desarrollo territorial y Economía Social*. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe. Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/60200/292068/...>

Ministerio de Desarrollo Social (2014). *Programa de promoción de proyectos de Inclusión Socio Productiva. Descripción del Programa*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, Secretarías de Cultura y de Desarrollo Social (2012). *Barrios de Santa Fe*. Coordinado por María Florencia Platino. - 1a ed. - Santa Fe: Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe. Recuperado de: [http://santafeciudad.gov.ar/media/files/aula\\_ciudad/Fasciculo11\\_Barrios.pdf](http://santafeciudad.gov.ar/media/files/aula_ciudad/Fasciculo11_Barrios.pdf)

Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y Bolsa de Comercio de Santa Fe (2017). *Santa Fe Cómo vamos 2016*. (Año 5, N° 6.). Publicación anual del Gobierno de la Ciudad y la Bolsa de Comercio. Santa Fe, Argentina.

Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y Bolsa de Comercio de Santa Fe (2016). *Santa Fe Cómo vamos 2015*. Publicación anual del Gobierno de la Ciudad y la Bolsa de Comercio. Santa Fe, Argentina.

Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (2007). *Política social de desarrollo: para que el trabajo reemplace al asistencialismo*. Gobierno de Santa Fe. Recuperado de: [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/42183/214389/file/Politica\\_Social\\_de\\_Developmento.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/42183/214389/file/Politica_Social_de_Developmento.pdf)

Subsecretaría de Economía Social. (2015a). *Informe de Gestión 2011-2015 de la Subsecretaría de Economía Social*. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

Subsecretaría de Economía Social (2015b). *¿Qué es el Plan Abre? ¿Sus objetivos?* Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

## **Leyes, Decretos, Resoluciones y Ordenanzas consultadas**

### **Nivel nacional**

Ley 26.355: de “Marca Colectiva”.

Ley 26.117: Crea el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social y el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito.

Ley 25.865: Crea el Monotributo Social.

Decreto 505/10: Aprueba la estructura organizativa de primer nivel operativo, en el ámbito de la Secretaria de Economía Social y sus dos Subsecretarías.

Decreto 2194/08: Crea la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social.

Decreto 189/04: Crea el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.

Decreto N° 721/00: Aprueba la estructura organizativa del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Resolución N° 3182/09 MDS: Crea el "Programa de Ingreso Social con Trabajo".

Resolución N° 1375/2004 MDS: Crea el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra".

Resolución 194/2004 MTESS: Aprueba el Reglamento Operativo del Programa Trabajo Autogestionado.

Resolución 299/2003 MTESS: Incorpora como contraprestación de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar, la realización de los proyectos de vivienda ejecutados por las Cooperativas de Trabajo, en el marco del Programa Federal de Emergencia Habitacional - Primera Etapa.

### **Nivel provincial**

Ley Provincial 12375/2004: Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales. Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

Decreto Provincial 3059/12: Crea el registro de bienes y servicios ofrecidos por las cooperativas de trabajo en el Ministerio de Desarrollo Social.

Decreto Provincial 101/11: Crea la estructura orgánica del Ministerio de Desarrollo Social.

Decreto Provincial N° 377/09: Crea el "Programa de Fortalecimiento de Iniciativas y Políticas Sociales Comunitarias Territoriales "Buenas Prácticas".

Decreto Provincial 2784/07: Aprueba el "Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos Sociales".

Decreto Provincial 538/05 y Resolución Reglamentaria 840/12 del Ministerio de Desarrollo Social: Crea el Programa Banco Solidario.

Resolución 894/2012 del Ministerio de Desarrollo Social: Rectifica Res. 711/2012.

Resolución 711/2012 del Ministerio de Desarrollo Social: Circuito Operativo de Planes y Proyectos de la Subsecretaría de Economía Social.

### **Nivel municipal**

Ordenanza N° 12170: Aprueba el presupuesto año 2015.

Ordenanza N° 11965: Aprueba el presupuesto año 2013.

Ordenanza N° 11.672/10: Modifica el artículo 3 de la Ordenanza N° 10.100.

Ordenanza 11641/09: Crea el Registro de Emprendimientos Productores Locales y el Registro Único de Gestión de Inocuidad de Productos.

Ordenanza N°10100/96: Autoriza al Ejecutivo Municipal a celebrar convenios con Instituciones y Organizaciones No Gubernamentales, de características comunitarias, para pequeñas obras y servicios que ocupen mano de obra de modo intensivo, y que no se encuentren concesionados.

### **Universidad Nacional del Litoral**

Resolución C.S. N° 480/13: Crea el Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria.