

01.

## Los logros y límites de una política de economía social y solidaria territorializada en la ciudad de Santa Fe<sup>1</sup>

Maricel Lorena Massera

**RESUMEN** En este artículo nos preguntamos acerca de las características que adopta la política pública de escala subnacional dirigida a las experiencias de la economía social y solidaria (ESS), en la ciudad de Santa Fe, Argentina. Nos enfocamos en el periodo 2011-2015 -momento en que se institucionaliza el área bajo la forma de Subsecretaría a nivel provincial, y posteriormente de Dirección a nivel municipal-, y analizamos en profundidad el diseño e implementación del "Programa Ideas en Marcha", el cual se desarrolla en el marco de una política social integral, el Plan ABRE. Abordamos el modo en que los actores estatales se representan la ESS -a partir de cómo definen a sus destinatarios, cuáles son las intervenciones que se promueven y cuáles son sus objetivos-, quiénes son los actores institucionales que participan del diseño e implementación de esta política, qué tipo de vínculos y articulaciones se establecen entre ellos, para de este modo avanzar en la comprensión sobre el proceso de institucionalización de la ESS en el territorio local.

**Palabras claves:** Economía social y solidaria | Políticas públicas | Territorio | Escala subnacional

### *Achievements and limitations of a territorialized policy of social and solidarity economy in the city of Santa Fe*

**ABSTRACT** This article studies the characteristics adopted by local and provincial public policies aimed at the social and solidarity economy (SSE) sector in the city of Santa Fe from 2011 to 2015, a period in which this area was institutionalized in the form of Undersecretariat at a provincial level, and later a Department at a municipal level. It particularly analyses the design and implementation of the Ideas in Progress Program (Programa Ideas en Marcha), which is developed within the framework of a comprehensive social policy, the ABRE Plan (Plan ABRE). It focuses on the manners in which state actors understand the SSE –based on how they define the recipients, on the interventions promoted, and on their objectives-, on the institutional actors participating in the design and implementation of said policies, and on the kind of relationship and connection established between them, to advance in the understanding of how the SSE is locally institutionalized.

**Keywords:** Social and solidarity economy | Public policies | Territory | Sub-national level

**Maricel Lorena Massera**Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional del Litoral  
<https://orcid.org/0000-0003-0499-0518>**Correspondencia**

massera.maricel@gmail.com

Recepción

19/12/2020

Aceptación

26/04/2021

ISSNe

2314-0208



<sup>1</sup> El análisis aquí presentado forma parte de mi tesis de maestría titulada "Economía social y solidaria y políticas públicas. Un análisis de las políticas implementadas en la ciudad de Santa Fe durante el periodo 2011-2015", desarrollada en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral y dirigida por la Dra. Andrea Delfino.

## 1. Introducción

En Argentina, durante la década de 1990, la aplicación del Plan de Convertibilidad y con ello la profundización del modelo aperturista, 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), dirigido a 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). Dentro de éstas, se encuentran las fábricas recuperadas por sus trabajadores 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, 2007)-, identificándose en algunos casos con los valores y principios de la economía social y solidaria (ESS), y con ello como parte de su universo.

A partir del año 2003, esta emergencia de experiencias estuvo acompañada por un proceso de reestructuración de la política social y de empleo, el cual incorpora a la acción estatal a la economía social y solidaria, 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 el año 2009. Ambos se plantearon como objetivos 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 1375/04; Res. MDS 3182/09).

En este contexto, en la provincia de Santa Fe se crea en el año 2011 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 estas prácticas.

En el presente artículo profundizaremos sobre las características que adopta la política pública de escala subnacional dirigida al sector de la economía social y solidaria en la ciudad de Santa Fe durante el periodo 2011-2015, momento en el que el abordaje de estas prácticas adquiere mayor escala y jerarquía en términos institucionales, tanto a nivel municipal como provincial. Para ello centraremos la atención en el Programa Ideas en Marcha, el cual surge en el marco del Plan Abre, una política social “estratégica e integral” para abordar los territorios más vulnerables.

A lo largo de nuestro análisis, nos preguntamos cómo definen los actores estatales a los destinatarios de la política, cuáles son las intervenciones que se promueven, cuáles son sus objetivos, quiénes son los actores que participan en el diseño e implementación de este programa, y qué tipo de vínculos y articulaciones se establecen entre ellos.

Para ello, adoptamos un diseño metodológico cualitativo, y 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. Fueron entrevistadas personas con diferentes niveles de responsabilidad en el diseño y

la gestión de la política, en las áreas institucionales vinculadas a los programas analizados: Subsecretaría de Economía Social provincial y Dirección de Economía Social local.

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.

## 2. Economía social y solidaria y políticas públicas

A partir del año 2000 se abre en Argentina un nuevo escenario para el trabajo asociativo y autogestionado<sup>2</sup> (Deux Marzi y Hintze, 2014), potenciado por la crisis institucional del año 2001. La emergencia de un conjunto de acciones colectivas novedosas 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). Son producto de este proceso el importante incremento de las fábricas recuperadas, los emprendimientos autogestionados, ya sea individuales o familiares, los clubes de trueque, las asociaciones de productores, entre otros.

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 vinculado a la economía social y solidaria.

Siguiendo a Coraggio (2007), podemos definir a la ESS a partir de las características que presentan estas experiencias, agrupadas en dos niveles de análisis.

En primer lugar, y a nivel microeconómico, esta economía se identifica con 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 autoproverseer de créditos, y generar de este modo mejores condiciones o medios de vida, para uso propio o colectivo. A nivel macroeconómico, se reconoce la no separación del trabajo respecto de la propiedad/gestión de los medios de producción y el producto; la libre asociación, autogestión y trabajo cooperativo; un predominio del factor trabajo, donde los lazos interpersonales forman parte de las relaciones sociales de producción; y la subordinación del valor de cambio al valor de uso.

Diversos autores reconocen a la economía social solidaria como un horizonte hacia el cual orientar las prácticas de quienes forman parte de la economía popular. Esta última comprende las organizaciones y prácticas económicas de los trabajadores -tanto de los asalariados como de los autónomos-, a los pobres, a los trabajadores ocasionales, a los desocupados, al trabajo doméstico y a quienes se proveen su propio sustento, quienes despliegan relaciones tanto de tipo mercantil, como basadas en la reciprocidad entre familiares y la comunidad. Se trata de un conjunto inorgánico no necesariamente solidario -al ser parte subordinada de un sistema capitalista-, organizado para satisfacer las necesidades y asegurar la reproducción de la vida (Coraggio, 2007; Icaza y Tiriba, 2004).

Desde el año 2003 se observa a nivel nacional un giro en la intervención estatal dirigida a estas experiencias y organizaciones. Durante la década de 1990, la política social había adquirido como una de sus principales características la focalización (Merklen, 2005), centrada en la lucha contra la pobreza y el desempleo. En los años siguientes, la promoción del trabajo autogestionado bajo programas autodenominados de economía social, o economía social y solidaria, aparece como un mecanismo válido para superar dicho asistencialismo.

---

<sup>2</sup> Vázquez (2011: 207) define al trabajo asociativo y autogestionado como “la 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”.

Estos programas sociales estuvieron dirigidos a abordar la situación de los sectores no integrados al mercado laboral, o integrados de manera parcial o precaria (Arcidiácono, 2012). De este modo, tal como plantea Hopp (2013), tensionan la tradicional distinción entre políticas sociales, laborales y económicas. Siguiendo a Grassi (2012: 186), podemos definir este tipo de políticas como socio-laborales, dado que “desbordan aquellas intervenciones que estrictamente corresponden a la política laboral, pero que tienen por objeto el trabajo (y por eso se definen)”.

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 a la ESS: la Subsecretaría de Economía Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Con esta creación, se plantea el desafío de “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).

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 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).

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

A nivel municipal, en el año 2013 se crea la Dirección de Economía Social bajo la órbita de Gobierno, 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 (Cuvertino y Cherner, 2015: 152). Esta dirección actuó de forma coordinada con la Subsecretaría provincial, en un contexto de baja implementación en la ciudad de programas de nivel nacional dirigidos a estas prácticas.

Dentro de las acciones más importantes de estas áreas estatales, se encuentra la creación y co-gestión del Centro de Emprendedores de la Economía Social de la ciudad de Santa Fe (CEES)<sup>3</sup>, y el Programa Ideas en Marcha.

### 3. El Programa Ideas en Marcha en el marco de una política social integral

El Plan Abre se crea en la provincia de Santa Fe bajo la órbita del Gabinete Social<sup>4</sup>, como una política social estratégica para abordar los territorios más vulnerables. Sus primeras

---

<sup>3</sup> Se trata de un espacio cogestionado entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, el Gobierno de la Ciudad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral, que dirigía sus acciones a emprendimientos productivos, individuales o familiares, inscriptos en el registro de emprendedores municipal. Dentro de sus actividades, se encontraban las capacitaciones, espacios de comercialización y financiamiento mediante microcréditos de garantía solidaria. Este espacio funcionó en la ciudad entre los años 2013 y 2018, momento en que termina de romperse el acuerdo político entre las instituciones que lo conformaban (Massera, 2016).

<sup>4</sup> El Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe se crea en el año 2008 como un espacio institucional de trabajo interministerial, y desde ese momento se constituye en un ámbito político estratégico de formulación y coordinación de políticas sociales. Surge con el objetivo de “elaborar la estrategia integral de gobierno destinada a apoyar y beneficiar a las personas y los grupos familiares más desprotegidos con la finalidad de erradicar la

intervenciones datan del año 2014 en 33 barrios de las ciudades de Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez, y dos años después alcanza 60 barrios e incorpora el eje Abre Familia (Gabinete Social, 2019).

Sus acciones se desarrollaron en torno a cuatro objetivos: mejorar la calidad de vida de las familias en los barrios, mediante la generación de obras de infraestructura; fortalecer las redes sociales en los barrios, promoviendo el encuentro y la participación en el espacio público; impulsar la participación social y ciudadana en espacios barriales; y abordar a las familias desde una perspectiva integral, asegurando su acceso a derechos fundamentales (Gabinete Social, 2018). De este modo, el Plan Abre proponía una intervención directa que actuaba tanto a nivel de la vivienda y del barrio, como a nivel de la población.

La experiencia de este Plan, según Soldano (2019), se destaca por su territorialidad e integralidad: bajo sus intervenciones se reconoce al territorio como un espacio complejo y crítico, que se co-construye en la intervención misma. Salvia (2019), por su parte, destaca su diseño innovador, al atender cuestiones relacionadas a la pobreza y a la exclusión social no sólo en torno al ingreso, sino también las condiciones de infraestructura social, de convivencia y de integración. Asimismo, sostiene que representa una innovación en términos de complejidad política en la gestión de la articulación intersectorial o interministerial, lo cual fue acompañado por un claro y fuerte apoyo político desde la máxima autoridad, en este caso el gobernador.

En dicho marco, el Programa “Ideas en Marcha” surge en la ciudad de Santa Fe en el año 2014 dentro de su eje “Convivencia y Participación”, con el objeto de promover el desarrollo de proyectos socio-productivos en los barrios priorizados por el Plan Abre, por considerarse particularmente vulnerables en términos socioeconómicos y de infraestructura, entre otras características.

El “Ideas en Marcha” quedaba comprendido en el “Programa de promoción de proyectos de Inclusión Socio-Productiva”, el cual planteaba como su principal objetivo “fortalecer las estrategias locales de inclusión-socioproductiva orientadas a personas en situación de vulnerabilidad social”.

En términos específicos, se proponía “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.

El modo de abordaje que se propone se basa en la metodología de orientación ocupacional, la cual plantea el acompañamiento 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 hubieran 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>5</sup> (Ministerio de Desarrollo Social, 2014: 2). Dicho diagnóstico -que pretendía comprender diversas variables y fenómenos que hacen al mundo de la persona destinataria y sus necesidades-, tenía como

---

extrema pobreza del territorio provincial” (Gabinete Social, 2019: 31). Desde el año 2012 se encontraba integrado por el Ministerio de Desarrollo Social –el cual lo coordinaba-, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Innovación y Cultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad y la Secretaría de Estado del Hábitat.

<sup>5</sup> 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).

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 autogestionado.

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.

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 las maquinarias y herramientas necesarias<sup>6</sup>.

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 registro de emprendedores municipal (REPLo), y con ello accedían a las diversas propuestas que ofrecía el CEES.

**Cuadro 1: 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 conformaba 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 al momento de la implementación del programa, si bien su diseño y coordinación quedaba a cargo del equipo provincial.

<sup>6</sup> Es necesario aclarar que 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.

Los promotores/orientadores ocupacionales, por su parte, 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.

Finalmente, 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 debían ser personas del propio barrio, que lo conozcan en profundidad.

#### **4. Sus actividades y herramientas: el desafío de la construcción de espacios colectivos de producción**

Como ya mencionamos, el Ideas en Marcha contemplaba la promoción de emprendimientos productivos mediante la capacitación y el financiamiento, y fomentaba la generación de espacios asociativos.

El primer grupo que se incorporó al programa estaba compuesto por dieciséis 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. Se partía de una capacitación sobre 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.

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 fue extendiendo. De las dieciséis mujeres que participaron en sus inicios, once lograron culminarlo y continuar su trayectoria como emprendedoras.

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 siguió funcionando, 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 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.

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 sumaron 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.

Finalizadas las capacitaciones, y otorgado el subsidio para la compra de materiales, disminuía el acompañamiento del programa, lo que requería una mayor autogestión por parte de los emprendedores en términos de horarios, recursos y producciones. Esto ocasionaba que muchos de ellos abandonaran la actividad:

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 acompañados y ya estaban en un estadio de mucha más autogestión. Ahí es cuando perdíamos mucha más gente. (Coordinador de área, 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, continuaba reproduciendo en cierto sentido 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>7</sup>.

En este sentido, los grupos que se formaron tuvieron trayectorias muy diversas, y algunos pocos pudieron continuar con la producción de forma asociada.

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 la institución misma. 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.

Como ya mencionamos, 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 y de abordaje de otras problemáticas ajenas al programa. Así lo relataba un asistente técnico:

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

---

<sup>7</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).

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 todo el tiempo. (Personal técnico, 2018).

Retomando el objetivo de promover espacios asociativos, hubo 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 de 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.

En el año 2015, y con la extensión del Programa, éste comenzó a enfocarse en el fortalecimiento de aquellos emprendimientos que ya se encontraban en marcha. Para ello se realizó 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 registro de emprendedores municipal.

Al cambiar su modalidad, las dificultades se observan en el acompañamiento de los emprendimientos que 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 éstas.

## 5. Alcance y territorialidad de la política

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 de 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 estas experiencias.

El Programa Ideas en Marcha estuvo dirigido a un territorio 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 habitasen 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. Esta característica, según los coordinadores entrevistados, resultó fundamental para el logro de los objetivos planteados.

En términos de alcance, por otra parte, el programa 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 extendió 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>8</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 datos, 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 a otros espacios de acompañamiento, resultó bastante limitada en este periodo.

## 6. Los destinatarios de la política: su organización, autonomía y la construcción de vínculos

Kapron y Fialho (2004) destacan como una característica deseable de la política de ESS el ser emancipatorias y activas, lo que podemos relacionar 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).

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.

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.

---

<sup>8</sup> Este número incluye aquellos participantes que luego abandonaron el programa en alguna de sus etapas.

Por otra parte, la relación que se establecía entre los emprendedores y el actor estatal era de tipo individual, lo cual intensificaba, en muchas ocasiones, la dificultad de romper las jerarquías ya impuestas. Los actores estatales, en este sentido, destacan la atomización del sector y las dificultades de generar lazos de cooperación entre los participantes del programa, y con ello procesos asociativos que se sostengan en el tiempo.

Si bien se contaba con espacios colectivos de producción, el trabajo en su mayor parte se realizaba 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.

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, 2017).

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 autogestionado (Beckmann, 2018). Sin embargo, como mencionamos, esta estrategia fue dificultosa por diversos motivos.

Uno de ellos refiere a ciertas características que identificamos como comunes en los destinatarios de la política, 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. En este aspecto podemos señalar que el carácter inestable e incierto de la inserción laboral que se promueve, dificulta en sí mismo la construcción de vínculos sólidos basados en la confianza y el sacrificio (Sennet, 1998).

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, que impiden el sostenimiento de actividades y compromisos en el tiempo.

Por otra parte, 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.

Finalmente, algunos de los entrevistados mencionan 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 se generen y sostengan en el tiempo.

## 7. Estrategias de coordinación e intersectorialidad de la política pública

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). De este modo, la arquitectura institucional del Estado 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 diferentes grados de participación y vinculación (Delfino, 2015).

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<sup>9</sup> (Repetto, 2004).

Dichas capacidades, por otra parte, entran en muchos casos en espacios de coordinación en el ámbito de lo estatal, en tanto red de actores y dispositivo institucional. De este modo, el entramado de actores y el sistema de reglas son los que determinan las posibilidades de esa coordinación, y en donde tiene 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 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 y cooperación.

La cooperación para Hintze (2010), en tanto característica deseable de la política de ESS, afecta la eficiencia organizativa y la eficacia global en el uso de los recursos y los resultados de las acciones. Ésta permite la actuación en conjunto para el logro de fines comunes, de modo tal de minimizar el esfuerzo y los costos de transacción.

El programa Ideas en Marcha implicaba una coordinación en dos niveles. En primer lugar, como parte del Pan Abre, contemplaba el intercambio de información y el abordaje

---

9 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".

de problemáticas complejas con otras áreas estatales que formaban parte del Gabinete Social.

En segundo lugar, a nivel de coordinación del programa, implicaba articular esfuerzos con diversas organizaciones en el territorio.

La Subsecretaría de Economía Social trabajaba en conjunto con la Dirección de Economía Social municipal, las cuales presentaban una relación muy fluida y gran compatibilidad de objetivos. Ambos organismos, a su vez, debían coordinar acciones con las diferentes instituciones barriales participantes del programa: 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 los espacios de producción conjunta, por lo que resultaba necesario acordar objetivos y modos de accionar.

En esta articulación resultó favorable la existencia previa de una red de instituciones en los diferentes barrios, 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. Como menciona un entrevistado, estas instituciones también se beneficiaban de sus actividades:

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 (...) (Personal técnico, 2017).

La mayoría de las instituciones ya tenía algún tipo de vínculo previo con los vecinos, y conocimiento sobre la situación particular de muchos de ellos. Esto permitía contar con cierta información antes de realizar la primera visita. Del mismo modo, y durante el desarrollo del programa, la articulación con estas mismas instituciones permitía canalizar ciertas problemáticas que excedían los objetivos del mismo.

El Ideas en Marcha intervenía sobre una realidad compleja, donde la cuestión productiva en general era una arista de una situación problemática mayor, para lo cual se requería un abordaje integral. Por ello, la articulación con otras dependencias estatales resultaba necesaria en gran parte de los casos.

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) 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 mercantiles debe estar acompañada de una política educativa, cultural, habitacional, entre otras.

El Programa Ideas en Marcha abordaba específicamente la dimensión económico-productiva de estas unidades, pero el estar enmarcado en una política más amplia (el Plan Abre), permitía lograr ciertas articulaciones con otras áreas estatales. Muchas de estas situaciones, sin embargo, se abordaban a partir del contacto individual entre funcionarios o técnicos de las distintas áreas involucradas, y no producto de una gestión coordinada de la política pública.

Para el logro de estas articulaciones 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. No todas las áreas tienen necesariamente la misma mirada acerca de cómo fortalecer a la ESS, 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” en todos los niveles, para que estas articulaciones se lleven adelante y se sostengan en el tiempo.

## 8. Los límites y desafíos 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.

Éste 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”.

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 -ni suficientemente articulada con el resto de áreas estatales que formaban parte del Plan Abre-, a lo que se sumaba el cese o disminución 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).

En algunos casos, 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. Además, en algunos casos se financiaban muchos proyectos del mismo rubro, en el mismo territorio. Dado que se trataba de personas que en general vendían sus producciones en el propio barrio (por las dificultades de acceder a otros espacios), la cantidad de productos podía dificultar aún más dicha comercialización.

Los emprendimientos que se sostuvieron, por su parte, siguieron principalmente vinculados a las instituciones del barrio. Esta situación es destacada por uno de los coordinadores entrevistados: se observaba una 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 cotidianeidad de los sujetos.

Por otra parte, más allá de que el emprendimiento se hubiera 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. Según su mirada, esto 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, 2018).

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.

## 9. Reflexiones Finales

El programa objeto de análisis en este trabajo estuvo orientado hacia una población en particular: emprendedores sociales con importantes necesidades de fortalecimiento, 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.

Aparece de este modo como el principal objetivo la inclusión social vía trabajo, acompañado a su vez de la intención de promover ciertos valores y principios ligados a la ESS, como es la cooperación y asociación. Por otra parte, deja de lado otros aspectos como el debate acerca de la calidad del trabajo que se genera -y con ello de los beneficios y derechos que conlleva-, o las condiciones estructurales que excluyen a estas personas del mercado de trabajo, y reproducen su vulnerabilidad. Quienes participan de la política, lo hacen a partir de las posibilidades y límites que ésta les asigna.

Observamos así la intención de generar mecanismos de ingresos que contribuyan a la inclusión social de las personas, preocupación de un área estatal que necesita mostrar resultados. A su vez, pensar a dichas experiencias como parte de un colectivo más amplio que debe ser fortalecido como tal, implica un cambio de lógicas y formas de trabajo que fomenten la autonomía, asociatividad y democratización de las decisiones, lo que requiere tiempos que exceden en muchos casos a los de la gestión política.

Ante ello, reconocemos que este programa contribuyó 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 personas que accedieron a las diferentes propuestas, junto a una alta valoración de todas las actividades. Al mismo tiempo, podemos destacar los intentos por incorporar algunas innovaciones en la política de ESS, procurando superar cierto carácter asistencial e individualista de la misma.

En el Ideas en Marcha, la novedad en este sentido la constituyó la creación de espacios de producción colectiva en los propios barrios, que procuraron generar mayores lazos de cooperación y trabajo en conjunto entre los destinatarios, a la vez de reconocer 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.

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 dificultad de sostener vínculos de pertenencia y compromiso entre sujetos atravesados por múltiples “inestabilidades”.

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.

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 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, y que supere la atención coyuntural frente al desempleo y la pobreza.

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.

Finalmente, creemos que el recuperar experiencias como la aquí presentada permite repensar estas estrategias, avanzar sobre las dificultades y limitaciones que se presentan, así como en los modos de diseñar, gestionar y evaluar la política de ESS.

## Bibliografía

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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. 5386). Buenos Aires, Argentina: UNGS, Prometeo Libros.
- Coraggio, J. L. (2007)** "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.
- 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.
- 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.
- 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. 311362). Buenos Aires: UNGS.
- 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.
- 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.
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2019).** *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe*. Rosario: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Gabinete Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2018).** *Plan Abre. Política integral en barrios*. Rosario: Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

- Grassi, E. (2012).** La política social y el trabajo en la argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista e-I@tina*. 10 (39), pp. 5-33.
- 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., 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.
- 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.
- Icaza, A.M., y Tiriba, L. (2004).** Economía popular. En A. D. Cattani (ed.), *La otra economía*. Buenos Aires: UNGS-Altamira-Fundación OSDE.
- 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.
- 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. (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*.SN (8), pp. 3-34.
- Merklen, D. (2005).** *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Ed. Gorla.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014).** *Programa de promoción de proyectos de Inclusión Socio Productiva. Descripción del Programa*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Poulantzas, N. (1979).** *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- 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. (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., y Fernández, J. P. (2012).** *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Salvia, A. (2019).** Un programa innovador y a gran escala para el desarrollo social integral de barrios en la provincia de Santa Fe. Análisis a partir de una necesaria evaluación externa. En: *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe* (pp. 241-245). Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Sennett, R. (1998).** *La Corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Soldano, D. (2019).** Política social y territorio. Breves notas para un largo diálogo. En: *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan ABRE de la Provincia de Santa Fe* (pp. 101-109). Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

**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.

**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.

**Svampa, M. (2005).** *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

**Thwaites Rey, M. (2004).** *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.

**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.

**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.

**Vuotto, M. (2011).** *El cooperativismo de trabajo en Argentina. Contribuciones para el diálogo social*. Buenos Aires: OIT.