



UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

Instituto del Conurbano

Maestría en Economía Social

TESIS

**La Economía Social y Solidaria en Santa Fe: el Consejo
Provincial de Asociativismo y Economía Social como
espacio participativo de política pública**

Tesista | Lic. Emiliano Joaquín Enrique

Director | Mag. Lucas Gabriel Cardozo

Marzo de 2025

Los Polvorines

Agradecimientos

La llegada a este punto cúlmine viene irremediadamente acompañada de recuerdos sobre personas, lugares y sensaciones de las más variadas. De manera indispensable, tengo que expresar mi gratitud hacia aquellos que a lo largo de estos años me brindaron sus afectos, apoyos y sobre todo, su tiempo desinteresadamente.

A mis compañerxs de la MAES X, a quienes conocí por intermedio de la virtualidad y en quienes, luego de estancias lasallanas y diversas excursiones por Buenos Aires, prontamente hallé vínculos de complicidad y amistad. La Cooperativa Minka, conformada por varios de ellos, es una muestra cabal de este cariño compartido.

A mis profesores de la MAES, con los que he compartido debates e interesantes etapas de formación durante más de dos años. Extiendo mis afectos especialmente a José Luis Coraggio quien tanto dentro como fuera de la cursada me ofreció su amable colaboración.

A Daniela, Ruth y Lucas que conforman un equipo que me ha ido acompañando en las etapas de grado, maestría y doctorado. Mi trayectoria por la MAES, proyectos de investigación y extensión y el CONICET tienen sus marcas indelebles. Para esta instancia de maestría debo destacar en especial la dirección de Lucas, que leyó y supervisó este trabajo bajo el cruel verano santafesino. Esto es un mérito doble.

A mis amigos y compañeros de cursada y trabajo que he tenido durante estos años por todo lo vivido y disfrutado en conjunto.

Al Programa de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral, sitio donde todo comenzó y donde todavía mantengo un espacio de pertenencia. En especial a su director, Julio, y a todos los compañeros que confiaron en mí durante estos años.

Al Centro de Investigaciones (FCJS- UNL), al colectivo de investigadores Entramar (UNGS), a la Red EMES y a todos los otros espacios nacionales e internacionales que me permitieron el lujo de ser parte de ellos.

A las organizaciones de la ESS que me han cobijado durante estos años, entre ellas la ya mencionada Cooperativa Minka, la Comisión de Asociados de la Filial 340 del Banco

Credicoop y mi querida Cooperativa Setúbal. En especial destaco a Victoria por creer en mí durante todo este tiempo.

A mi familia, en especial a mi viejo, mi vieja y mi hermano, por su irrenunciable afecto y por ser parte de mi cotidianidad. Mi gratitud para con ellos es eterna y se encuentra siempre presente en cada paso que doy.

A Flor por todos estos años juntos, en la que encuentro una hermosa compañía ya sea viajando, cuidando bichos o escribiendo tesis como la aquí presente.

A la Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Nacional de General Sarmiento, honrosas exponentes de la educación pública, gratuita y de calidad argentina.

Al gran movimiento de la Economía Social y Solidaria de la Provincia Invencible de Santa Fe.

Índice

Introducción	6
i. Fundamentación	6
ii. Preguntas y objetivos de investigación	8
iii. Diseño metodológico	9
iv. Hoja de ruta	18
Capítulo 1	20
Precisiones teórico-metodológicas acerca de la la Economía Social y Solidaria	
1.1. Introducción al enfoque de la ESS	20
1.2. Precisiones sobre los términos “social” y “solidario”	22
1.3. Dimensiones para el estudio de la Economía Social y Solidaria	30
1.3.1. Dimensión empírica	30
1.3.2. Dimensión conceptual	40
1.3.3. Dimensión política	54
1.4. Hacia un Programa de Investigación en Economía Política Sustantiva	59
1.5. Consideraciones finales	62
Capítulo 2	65
La institucionalización estatal de la Economía Social y Solidaria	
2.1. Introducción	65
2. 2. Redes conceptuales para el abordaje de las políticas públicas	66
2.3. Las Políticas Públicas para el sector de la ESS en Argentina durante el período 2003-2024	76
2.4. La escala subnacional de la ESS: el caso de la Provincia de Santa Fe	82
2.5. La institucionalización estatal de la ESS en la Provincia de Santa Fe	88

2.6. Consideraciones finales	92
Capítulo 3	
El Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social	
3.1. Introducción	95
3.2. Líneas teóricas y antecedentes del objeto de investigación	95
3.3. El Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social como espacio participativo	98
3.4. Hacia una tipología operacional de los actores de la ESS en el CPAES	104
3.4.1. Organizaciones tendientes hacia el isomorfismo institucional	109
3.4.2. Organizaciones relegadas/Cooperativas de Servicios Esenciales	120
3.4.3. Organizaciones autogestionadas por sus trabajadores	128
3.5. Consideraciones finales	133
Capítulo 4	135
El Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social. La acción pública de la ESS.	
4.1. Introducción	135
4.2. Instrumentos y modelos de gestión: análisis de la incidencia en las políticas públicas en ESS.	136
4.3. Dinámicas de vinculación intersectorial en el CPAES	150
4.3.1 Hacia la innovación institucional	150
4.3.2. El CPAES como telón de posiciones reactivas	155
4.3.3. Limitaciones institucionales del CPAES	159
4.4. Consideraciones finales	168
Reflexiones finales	173
Referencias bibliográficas	180

Introducción

i. Fundamentación

La Economía Social y Solidaria (ESS) ha cobrado relevancia académica y política a nivel global desde hace varias décadas. Esto se evidencia indiscutiblemente en la proliferación de redes, intervenciones estatales y gestación de proyectos colectivos identificados con este término y con nociones semejantes. Los actores de la ESS revisten trayectorias empíricas diferentes de las, también variopintas, empresas capitalistas¹ y a la vez despliegan, algunos de forma más explícita que otros, proyectos político-organizativos. Las políticas públicas para la ESS implican entonces una serie de particularidades, asumiendo diferentes modalidades de intervención y horizontes según los territorios, agendas y características de los sujetos involucrados.

A nivel internacional se ha ido registrando progresivamente un mayor interés por el análisis de las políticas públicas para la ESS, adoptando generalmente una dimensión local habilitada por el vínculo entre los actores y sus territorios de referencia. Al mismo tiempo, producto de múltiples intencionalidades a veces discordantes entre sí, se aprecia un escenario en el que los Estados en sus diferentes niveles han pasado de lógicas concentradoras de la gestión hacia otras que plantean un carácter más participativo. El objeto de estudio de este trabajo se ubica en la confluencia entre los cambios de la modalidad de gestión estatal y la institucionalización de la ESS.

¿Por qué estudiar entonces al Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social (CPAES)? En primer lugar, se presenta una cuestión ineludible para la contextualización del problema: la Provincia de Santa Fe posee una mayor proporción de asociados y organizaciones de la ESS en relación con el resto del país (OEASF, 2021a). Tal como se detalla posteriormente, tanto la diversidad y la cantidad de los actores de la ESS como el

¹ Optamos diferenciar las “empresas capitalistas” de la forma jurídica “empresas de capital” dado la existencia en el contexto europeo de ciertas empresas sociales que adoptan la forma de “sociedad de capital” pero que resultan obligadas a perseguir “Intereses generales”, incorporar límites a la distribución de utilidades y presentar una gestión democrática (Borzaga y Salvatori, 2024).

reconocimiento institucional que varias localidades de la provincia han recibido, dan cuenta de la relevancia del territorio santafesino a nivel internacional.

En segundo lugar, se destaca el interés expresado durante los últimos años por estudios acerca de políticas públicas en ESS a nivel subnacional. Alejarse de una perspectiva “ambacéntrica” resulta un imperativo si se procura analizar a los actores enraizados en territorios distantes de la capital nacional y sus zonas aledañas. Como marco general, debe indicarse que la Provincia de Santa Fe ha desarrollado una batería propia de políticas públicas a nivel subnacional ante la menor recepción de intervenciones nacionales que otros distritos (Massera y Cardozo, 2019).

En tercer lugar, se constata un aumento de conceptualizaciones en torno a la “participación social” en la gestión de políticas públicas, destacando dentro del campo de la ESS ciertos aportes originados en latitudes europeas, quebequenses y latinoamericanas. En este sentido, la “co-producción” y “co-construcción” de políticas públicas resultan referentes teóricos ineludibles para el estudio de los espacios participativos y/o “partnerships” entre actores públicos y de la ESS y revisten para el caso del CPAES una gran utilidad.

En cuarto lugar, el desarrollo de abordajes empíricos de los actores “tradicionales”² del cooperativismo y mutualismo bajo el marco de la ESS representa un espacio de vacancia dentro de la literatura. Esta cuestión se explica por varios motivos, dentro de los que se encuentran la deriva empresarialista de estas organizaciones asociadas con el proceso de “isomorfismo institucional” que las hace susceptible de ser estudiadas bajo otros enfoques, su menor representatividad en el Área Metropolitana de Buenos Aires, la existencia de programas académicos en ESS que priorizan en sus investigaciones una concepción cercana a la Economía Popular/Economía Popular Solidaria, entre otros.

² Por actores tradicionales (o Economía Social Histórica) nos referimos a las cooperativas y mutuales de larga trayectoria e insertas en los sectores agropecuario, seguro, ahorro y crédito, servicios públicos, prestación de salud, entre otras. A pesar de los debates al interior del campo de la ESS y de la diversidad existente entre estas organizaciones, se considera que presentan ciertos rasgos organizacionales que los diferencian de las iniciativas de la Nueva Economía Social o Economía Social Emergente.

En último lugar, los ámbitos de gestión compartida entre representantes estatales y actores de la ESS acarrearán una redefinición de las relaciones entre sociedad civil y Estado. De hecho, las escasas contribuciones dentro de la ESS que mencionan al CPAES, lo caracterizan como un espacio proclive al lobby producto a su accionar en tesituras concretas (Beckmann, 2018; Sosa, 2020). Sin embargo, tanto las modificaciones acaecidas al interior del CPAES en los últimos años que redundaron en un cambio de composición como la estrategia metodológica implementada en este estudio, permiten arribar a conclusiones que si bien no se oponen tajantemente a los aportes mencionados, permiten complejizarlos.

Los interrogantes sobre la “acción pública” de estos actores problematizan la condición de posibilidad de la expresión de demandas particulares, sectoriales y/o colectivas en representación de la ESS. La pluralidad de puntos de vista sostenidos por las organizaciones y/o sus referentes contribuyen a una poliédrica comprensión de las apuestas halladas en el CPAES. Todas las razones consideradas justifican la realización de este trabajo que pretende contribuir al estudio de políticas públicas en ESS desde una óptica subnacional.

ii. Preguntas y objetivos de investigación

La pregunta general de esta investigación es la siguiente: ¿Cuáles son las modalidades de acción pública que los actores de la ESS establecieron al interior del CPAES en relación con la gestión de las políticas públicas?. Este interrogante surgió a partir del estudio de los actores tradicionales y emergentes de la ESS a escala subnacional desde el ámbito institucionalizado del CPAES que los aglutina en su carácter de organizaciones asociativas.

El objetivo general desplegado consiste en indagar sobre las modalidades de acción pública asumida por los actores de la ESS al interior del CPAES para el período que abarca desde el año 2012 hasta el mes de febrero de 2025. Como objetivos específicos se proponen: a) analizar la incidencia de los actores de la ESS en la gestión de las políticas públicas tratadas al interior del CPAES para el período 2012-2025, con énfasis en los

instrumentos y formas en las que fueron construidas y b) recuperar las dinámicas de vinculación entre los sectores cooperativo y mutual dentro del CPAES para el período 2012-2025. A continuación, se clarifican las decisiones realizadas durante el diseño de investigación que refieren a la construcción del objeto de la investigación.

iii. Diseño metodológico

El presente trabajo adopta una estrategia metodológica eminentemente cualitativa, empleándose un “diseño flexible” de investigación (Maxwell, 2012). Esto significa que se realizaron modificaciones en los propósitos, preguntas y técnicas durante el proceso de investigación en la medida en que resultaron necesarias. Sautu *et al.* (2005) señalan que la metodología se conforma por procedimientos que permiten la construcción de evidencia empírica y se apoya en paradigmas. A partir de la misma, se reflexiona en torno a los fundamentos epistemológicos que subyacen a la investigación social, abordando el rol de los valores, las ideas de causalidad, el papel de la teoría y su vinculación con lo empírico, la definición y validez de la realidad, los contenidos y alcances de la explicación e interpretación, las diferencias y superposiciones entre los niveles micro y macrosociales, entre otros. Utilizar una metodología “cualitativa” resulta clave para enfatizar la “profundidad”, descubriendo los procesos de significación existentes al interior de un entorno social determinado. La investigación asume entonces una función análoga a la de “enfocar una fotografía” que pule la imagen inicial hallada (Ragin, 2007).

En relación con los métodos, se recuperan los aportes de Paul Diesing (1972), quien los concibe a la manera de una serie de pasos ejecutados por el investigador durante el proceso de construcción de contribuciones al conocimiento. El doble desafío de los métodos radica en transformar el tema-teoría en objetivos y preguntas de investigación y luego en traducir las preguntas en procedimientos para producir evidencia empírica (Sautu *et al.*, 2005).

Se ha optado por el desarrollo del método estudio de caso de tipo instrumental, dado que justifica el análisis de una experiencia específica por su capacidad para responder

inquietudes que exceden a la misma, evidenciando así elementos que refieren a un fenómeno más amplio (Stake, 1994). En este sentido, se destaca la relevancia del CPAES para la formulación de preguntas “específicas del caso” y “preguntas teóricas generales” (Merlinsky, 2008) sobre la gestión de políticas públicas de ESS en ámbitos participativos.

El caso en tanto “sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales” (Neiman y Quaranta, 2006, p. 220) obliga a la explicitación de ciertas operaciones metodológicas. En primer lugar, el marco temporal de análisis se extiende desde 2012 (momento de la “refuncionalización” del CPAES) hasta el mes de febrero de 2025. Si bien podría parecer más adecuado delimitar el estudio en base a los períodos de gestiones de gobierno, ciertos sucesos acaecidos en 2024 e inicios del 2025, fundamentan la incorporación de estos años para dar cuenta de un proceso general.

En segundo lugar, el hecho de que el CPAES sea un espacio institucionalizado reconocido formalmente por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe facilita el recorte del caso. No obstante, esto no implica que la presente investigación se circunscriba férreamente a lo que acontezca al interior de cada reunión estipulada. Si se hubiese procurado ceñirse a las dinámicas de interacción del CPAES, podría haberse otorgado mayor consideración a elementos como la asistencia, la toma de la palabra en las reuniones, la disposición física de los participantes y elementos biográficos de los representantes.

Sin embargo, tal como se desarrolla en los siguientes capítulos, el énfasis en las trayectorias de los actores de la ESS y estatales integrantes del CPAES y la relación con órganos y políticas públicas a diferente nivel que inciden en los temarios a desarrollar, dan cuenta de los vasos comunicantes que existen entre el consejo y las esferas estatales y de la sociedad civil. Dado que el interés de esta investigación se cifra en la construcción de políticas públicas y en la incidencia de la acción pública de los actores de la ESS, se incluyen escenarios más amplios a las propias reuniones, siempre que se haya efectuado una participación colectiva de estos actores.

Maxwell (2012) sostiene que los métodos no se agotan meramente en las técnicas utilizadas sino que entrañan una “relación de investigación” con el objeto estudiado y un análisis de datos correspondiente. En este sentido, el autor destaca cuatro componentes: la relación de investigación establecida con lo estudiado; el procedimiento de muestreo empleado; la manera en la que los datos son construidos y el análisis de los datos.

El atributo de la “reflexividad” permite comprender al investigador como parte de los fenómenos estudiados, evidenciando que las relaciones establecidas durante la investigación no sólo tienen efecto sobre los actores sino también sobre el propio científico y las etapas de su trabajo. El tipo de relación deseada y qué hacer para conseguirlo, lejos de ser cuestiones personales, son decisiones que vertebran al mentado diseño (Maxwell, 2012). Bourdieu (2006) ha recomendado la realización de una “objetivación participante” para dar cuenta de las condiciones de posibilidad del acto de objetivación, es decir, de la relación subjetiva con el objeto. Sin tratarse de un “retorno intimista”, se pretende explicitar bajo la estela de la “sociología de la institución académica”, que aún detrás de nuestras elecciones aparentemente más personales y orientaciones teórico-metodológicas, existen disposiciones socialmente construidas referenciadas con el medio origen, adhesiones sociales y religiosas, edad, nacionalidad, género y sobre todo, de la posición particular dentro del microcosmos académico.

Godelier (2008) subraya la postura de “romper el espejo de sí” referida a un descentramiento permanente en relación con el sí mismo y con sus respectivas producciones. Sin embargo, la necesidad de contar con una vigilancia epistemológica sobre los propios trabajos, promovida a su manera por Bourdieu y Godelier, no debe confundirse de ninguna manera con la pretensión de una neutralidad axiológica.³

En este caso, el investigador pertenece a la vez a dos cooperativas que cuentan con representantes en el CPAES (una de ellas a través de una organización de segundo grado),

³ Los trabajos mencionados de Bourdieu (2006) y, sobre todo, Godelier (2008) se desarrollaron en abierta confrontación con las tendencias radicales de deconstrucción que pretendieron reducir el estatuto científico de, casi exclusivamente, las ciencias sociales a un cierto tipo de discurso. Si bien este momento posmoderno también encontró ecos en disciplinas como la historiografía, actualmente se encuentra sumamente debilitado.

al equipo del Observatorio de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral y al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) como becario doctoral. La posibilidad de acceder y legitimar la presencia en el campo se valió en gran manera de estas múltiples inserciones, tanto en los momentos de observaciones no participantes como en los de entrevistas y acceso a fuentes secundarias. Se debe destacar el planteo de Laville y Fraisse (2024), tributario de los enfoques de John Dewey, al respecto de la objetivación en tanto instancia que entrecruza diferentes conocimientos (académicos, experimentales, profesionales), reivindicando el compromiso de los investigadores y el trabajo en común con los actores.⁴

Durante el trabajo de campo se alternaron las “cartas de presentación” según el auditorio reflexionando sobre los límites y ventajas de cada una de ellas. En líneas generales, los contactos más exitosos fueron aquellos gestionados por el cara a cara y por recomendaciones⁵ y las identidades barajadas refirieron principalmente al carácter de “becario de Conicet”, “profesor de la Universidad”, “asociado de la Cooperativa X”. Resulta necesario destacar que la participación en las reuniones del CPAES fue permitida principalmente en nombre de la Universidad Nacional del Litoral (y dentro de ella del Observatorio de Economía Social) que cuenta con espacios asignados dentro del mismo.

La investigación empleó un “muestreo intencional” (Maxwell, 2012) debido a la necesidad de contemplar ciertos criterios para la elección de escenarios, personas y documentos claves. Dado que se contaba con bases de datos que indicaban los representantes por cada organización, se acudió directamente a ellos, encontrándose diversos escollos durante el trabajo de campo. Los integrantes del CPAES han variado a lo largo de los años, a veces por motivos organizacionales y otros por decisiones tomadas al interior del propio consejo.

⁴ En el capítulo 1 se profundiza esta cuestión al abordar la dimensión “política-organizativa” de la ESS y los peligros que entrañan tanto la adhesión al sentido común de los actores como al sentido común académico que puede generar producciones acríticas. En este sentido, las investigaciones en ESS, aunque no implican necesariamente el desarrollo de Investigaciones-Acción-Participativas, Investigaciones Militantes o Intervenciones Sociológicas *à la* Alain Touraine, reconocen abiertamente que el investigador entraña vínculos no solamente académicos con los objetos de estudios.

⁵ De todas maneras, han existido casos en los que el contacto institucional vía mail permitió concretizar otras instancias de trabajo a la vez que ciertos contactos directos y/o por medio de terceros resultaron infructuosos.

Esto entrañó un problema al remontarse varios años atrás en la escala temporal, no solo por la ausencia de los representantes de estos períodos (a veces por salidas de la organización y otras por fallecimientos) sino también por la evanescencia de los recuerdos de los propios entrevistados. Por estos motivos, estas cuestiones buscaron ser superadas mediante el recurso a fuentes escritas misceláneas.

Asimismo a pesar de las variadas presentaciones de sí que podían ser formuladas por el investigador, en varias ocasiones tanto representantes estatales como de la ESS no respondieron los pedidos o dilataron su ejecución. Los diseños cualitativos siempre ofrecen la posibilidad de contrarrestar ciertos efectos que pueden suscitar sesgos durante el trabajo de campo, aunque la presentación del investigador no solo entrañe aspectos voluntarios sino también involuntarios que puede significar factores de aproximación o de distanciamiento (Guber, 2004).

Resulta interesante constatar con Becker (2016) que no siempre los sujetos/objetos de estudio se encuentran en una relación desigual en términos de estatus social respecto del investigador.⁶ De acuerdo con el sociólogo, a veces se ocupa una mejor posición, mientras que en otras oportunidades la misma puede ser inferior o de semejanza, involucrando en cada punto de estas escalas problemas distintos de la relación nosotros-ellos. Los representantes del CPAES difieren entre sí, pero mantuvieron como denominador común el contar con una mayor edad que el investigador y con una prolongada trayectoria en el campo de la ESS. Además, ninguno de ellos se hallaba en condición de vulnerabilidad social aunque presentasen diversos orígenes de clase.

La selección de escenarios distintos a las reuniones del CPAES se debió principalmente a la postura de concebir a este espacio bajo la lógica del “seguir a los actores”. La realización de eventos institucionales, organizados tanto por autoridades estatales como desde el mismo sector de la ESS, en los que participaban los miembros del CPAES constituyó un insumo central no solo para establecer contactos sino también para analizar la forma en la que las

⁶ Aunque esta asimetría se manifiesta en el plano epistemológico dado que el investigador pregunta e impone las temáticas a tratar (Guber, 2004).

organizaciones se presentaban y gestionaban sus acciones públicas. Respecto de las técnicas de investigación, dentro de las fuentes primarias se puede destacar la realización de 18 entrevistas semiestructuradas a un total de 23 personas entre las que se encontraron agentes estatales (2) y principalmente referentes del sector (21) que se desempeñaron entre 2012 y 2025, siendo algunas de ellas virtuales y otras realizadas en las instalaciones de la entidades. Se ha excluído de la muestra para las entrevistas a aquellas organizaciones que comenzaron a formar parte del CPAES en los últimos años del recorte (2023-2025) debido a la escasa participación aunque se han considerado sus intervenciones públicas en el marco de este espacio.

Asimismo, se realizaron 2 cuestionarios virtuales con agentes estatales y breves intercambios presenciales y virtuales con el objetivo de paliar el contacto cuando la entrevista no fue posible. La utilización de la técnica de observación no participante se efectuó tanto en 6 reuniones en el marco del CPAES efectuadas en la localidad de Santa Fe, Rosario y Sunchales como en otros eventos referidos a la ESS promovidos tanto por el Estado como por las mismas organizaciones. Éstas últimas abarcaron desde jornadas de visibilización del cooperativismo hasta rendiciones de cuenta del Estado provincial , contabilizando un total de 5 instancias.

En relación con las fuentes secundarias, se pueden destacar el análisis de documentos ministeriales generados durante diversas gestiones, producciones de los agentes estatales (memorias de gestión y trabajos académicos), actas del CPAES, informes desarrollados por organismos de ciencia y técnica en el marco del CPAES y materiales referidos a políticas públicas (tanto nacionales como provinciales) elaborados para su difusión en este espacio. El problema del acceso a la información pública fue evidenciado durante el proceso de investigación, lo que indica una constante en los estudios en ESS. Por otro lado, los insumos generados por las propias organizaciones y el relevamiento de sus páginas web contribuyeron tanto a formular nuevos interrogantes como a rellenar vacíos de información.

En lo referido al análisis de los datos, se empleó el software ATLAS.ti para sistematizar el gran cúmulo de datos generados a partir de las observaciones no participantes (explicitadas en la Figura 1), entrevistas (figura 2) y fuentes secundarias varias. Resulta necesario destacar que los testimonios presentados a lo largo de la tesina fueron seleccionados para ilustrar elementos teóricos, manteniendo el anonimato de los participantes. No obstante, existieron ciertas ocasiones en las que la grabación no fue posible por cuestiones de confidencialidad por lo que el trabajo de campo realizado no se limita exclusivamente a los cuadros citados textualmente.

Finalmente, en lo que refiere a la validez de la investigación o el “cómo puede equivocarse” (Maxwell,2012), se sostiene que la principal limitación residió en la falta de acceso a ciertas fuentes escritas (actas de años previos) y a ciertas personas dentro del diseño muestral. A su vez, la realización de entrevistas acarrea el riesgo de que los actores no consideren sucesos que acontecieron varios años atrás y/o cuando ellos no formaban parte como representantes.

Se puede reformular lo que sostiene Jablonka (2016) en relación al problema de las fuentes en historiografía para las ciencias sociales en general. Se reconoce la existencia tanto de falsos documentos como de malos testigos, lo que no implica evaluar la honestidad del interlocutor y/o autor de las fuentes secundarias, sino el grado de comprensión de la situación y de exactitud en los datos suministrados. El registro histórico al ser mediato supone una relación de confianza y de vigilancia que no debe recaer en la ingenuidad ni en la hipercrítica, por lo que atenerse a las preguntas de investigación impide la deriva hacia ciertos datos que podrían parecer más interesantes, pero que a su vez revisten en ciertos casos un mayor grado de sensibilidad (cuando no confidencialidad) y resultan menos constatables. Como en toda investigación de ciencias sociales, se apeló a pluralizar la cantidad de fuentes con el fin de cumplimentar los parámetros que Becker (2009) sostuvo al momento de “contar historias científicas”: las mismas deben ser congruentes con los hechos

descubiertos y el material organizado debe “tener sentido” en base a lo que el lector y el autor acepten como razonables.

<Figura 1. Construcción de fuentes primarias. Observaciones no participantes>

Fecha	Tipo de evento	Lugar y ciudad
6/22	Reunión CPAES	Sede Casa Cooperativa (Sunchales)
5/ 23	Reunión CPAES. Visita Instituto Nacional del Cooperativismo Uruguay en el marco del Programa Santa Fe Asociativa	El Molino Fábrica Cultural (Santa Fe)
8/23	Jornada CONICET de vinculación tecnológica con entidades cooperativistas y mutualistas de la Provincia de Santa Fe	Predio CONICET “Dr. Alberto Cassano”(Santa Fe)
9/23	Congreso Internacional “Santa Fe Asociativa - un ecosistema integrado	La Redonda, Arte y Vida Cotidiana (Santa Fe)
9/23	Jornada CREDICOOP	Filial 340 Banco CREDICOOP (Santa Fe)
11/23	Presentación ante el CPAES del Informe de Gestión 2019-2023 de la Dirección Provincial de Economía Social, Agricultura Familiar y Emprendedurismo	Museo de la Constitución (Santa Fe)
2/24	Reunión CPAES	Sede Mutual AMECRO (Rosario)
4/24	Reunión CPAES.	Museo de la Mutualidad y Cooperación, Fundación Economía Social (Santa Fe)
8/24	Reunión CPAES	Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (Santa Fe)

9/ 24	Reunión de consejo de administración federación de cooperativas de servicios públicos	Santa Fe
2/25	Reunión CPAES	Administración Puerto Santa Fe (Santa Fe)

Fuente: elaboración propia.

<Figura 2. Construcción de fuentes primarias. Entrevistas y cuestionarios>

Fecha	Cargo	Técnica de investigación
4/23	Presidenta de la Fundación de la Economía Social	Entrevista semiestructurada
5/23	Personal de Planta del Ministerio de Producción. Encargada del CPAES hasta 2022	Entrevista semiestructurada
6/23	Director de Cooperativas y mutuales (personal de plana)	Entrevista semiestructurada
7/23	Personal de Planta del Ministerio de Producción. Encargada del CPAES hasta 2022	Cuestionario mail
7/23	Subsecretario Economía Social (2012-2019)	Breve intercambio mail
7/23	Funcionaria Ministerio de Producción gestión 2015-2019	Cuestionario mail
7/23	Representante FESUBGAS en el CPAES	Entrevista semiestructurada
7/23	Ex representante FESUBGAS en el CPAES	Entrevista semiestructurada
10/23	Representante Sancor Seguros en el CPAES	Entrevista semiestructurada
10/23	2 (dos) representantes ICES en el CPAES	Entrevista semiestructurada
11/23	2 (dos) representantes AFA en el CPAES	Entrevista semiestructurada
11/23	2 (dos) representantes CREDICOOP en el CPAES	Entrevista semiestructurada
11/23	Representante Federada Salud en el CPAES	Entrevista semiestructurada

11/23	Representante FECOSE en el CPAES	Entrevista semiestructurada
12/23	Representante Fundación Sancor Seguros en el CPAES	Entrevista semiestructurada
3/24	Representante FENCAP en el CPAES	Entrevista semiestructurada
3/24	2 (dos) representantes FACTTIC	Entrevista semiestructurada
3/24	Representante FECOSE en el CPAES	Entrevista semiestructurada
5/24	Representante ACTRA en el CPAES	Entrevista semiestructurada
8/24	Representante UNCOGA en el CPAES	Breve intercambio presencial
9/24	2 (dos) representantes FACE en el CPAES	Entrevista semiestructurada
10/24	Representante Federación Brigadier López en el CPAES	Entrevista semiestructurada

Fuente: elaboración propia.

iv. Hoja de ruta

La presente tesis de maestría se compone de una introducción, cuatro capítulos y una conclusión final. En el primer capítulo se introducen los lineamientos generales de la Economía Social y Solidaria plasmados durante la investigación. Luego de ofrecer una reflexión teórica acerca de los términos “Economía Social” y “Solidaridad” se procede a profundizar el abordaje de la ESS mediante la presentación de tres dimensiones analíticas: empírica, conceptual y política-organizativa. Finalmente, se esbozan los fundamentos incipientes de un programa de “Economía Política Sustantiva” que, mediante la síntesis de múltiples propuestas disciplinares, permita el estudio de organizaciones y prácticas de estas “Otras Economías”.

En el segundo capítulo se presentan redes conceptuales para el estudio general de las políticas públicas y para las de ESS como los planteos del “Otro Estado”, las corrientes de políticas públicas en ESS, las nociones de “co-producción” y “co-construcción”, los “consejos sectoriales” como instancia participativa y las diversas aristas de la

“instrumentalización de la política pública”. Además, se esboza una primera aproximación al territorio santafesino contemplando aspectos político-administrativos, socioeconómicos y elementos generales sobre el sector de la ESS. Finalmente, se desarrollan sintéticamente los procesos de institucionalización estatal de la ESS tanto a escala nacional como provincial.

En el tercer capítulo, se caracteriza al CPAES en tanto “marco institucional formal” y “consejo de política pública”, detallando su derrotero histórico, dinámica formal de funcionamiento y organizaciones integrantes. Con el fin de introducir el análisis de la “acción pública” se presentan las variables de “actores” y “representaciones” a partir de una tipología de cuño propio sobre las entidades que conforman este espacio. En este sentido, se distingue entre a) organizaciones tendientes hacia el isomorfismo; b) organizaciones relegadas/servicios esenciales y c) organizaciones autogestionadas por sus trabajadores.

En el cuarto capítulo, se procede a analizar los instrumentos de política pública desplegados en las intervenciones del CPAES, considerando asimismo los tipos de ideales de modelos de gestión: co-producción y co-construcción (democrática o no). Posteriormente, se abordan las dinámicas de vinculación intersectorial propiciadas por el CPAES, destacándose las innovaciones institucionales que tuvieron lugar en el seno del mismo, la existencia de “posiciones reactivas” durante momentos significativamente específicos y las limitaciones identificadas en este consejo de política pública. Finalmente, se esbozan las reflexiones finales de esta investigación centradas en los límites y alcances del estudio y detallando de manera recapitulativa las cuestiones que podrían ser profundizadas en futuras instancias de trabajo.

Capítulo 1

Precisiones teórico-metodológicas acerca de la la Economía Social y Solidaria

1.1. Introducción al enfoque de la ESS

La progresiva importancia de la Economía Social y Solidaria en tanto disciplina y proyecto político resulta insoslayable, coexistiendo asimismo con otras terminologías relativamente emparentadas. De todas maneras, la ESS es el enfoque empleado en el presente trabajo por dos motivos. En primer lugar, su amplia difusión por redes académicas y organismos internacionales habilita la posibilidad de tender puentes entre experiencias híbridas que detentan ciertas características similares (Muñoz, 2022). En segundo lugar, se considera que a nivel conceptual la ESS recupera aspectos tributarios de la Economía Sustantiva, lo que permite no solamente la formulación de líneas de investigación de gran ambición comparativa sino la posibilidad de redefinir herramientas de gestión y propuestas políticas desde el sector.

Se coincide con Hintze (2010) al considerar a la ESS como un “campo en construcción” dado que las teorizaciones y las experiencias comprendidas se encuentran bajo revisión continua. La autora sostiene que tanto elementos conceptuales, como axiológicos e ideológicos inciden sobre la forma de “nominalizar”. En este sentido, resulta necesario apreciar la relevancia de las dimensiones histórica y geográfica para comprender que, aunque el término de la ESS resulte adecuado en este momento particular para referirse a una serie de organizaciones y/o empresas con características específicas, puede no serlo a futuro, como tampoco lo ha sido en tiempos pretéritos.

Un elemento central del campo radica en la polifonía teórica marcada por la coexistencia de múltiples denominaciones con consecuencias teórico-políticas diversas. A modo de ilustración, se pueden mencionar las terminologías de Economía(s) Popular(es), Economía Social, Economía Comunitaria, Economías Diversas, Empresa Social, Economía de los

Trabajadores, Empresa de Base Comunitaria, Economía Informal, Organizaciones Híbridas, Organizaciones sin Fines de Lucro, Tercer Sector, *Social Business*, Negocios Inclusivos, Economía Civil, Teorías del Capital Humano y diversas combinaciones entre éstas.

A pesar de que ciertos enfoques se encuentren asociados con la región latinoamericana, se considera que la cuestión geográfica no implica necesariamente una vinculación automática de orden epistemológico. Tal como se señalará posteriormente en este capítulo, pese a la existencia de diversos recortes de organizaciones, existe una posibilidad de integración teórica en aquellas corrientes que puedan enmarcarse bajo la égida de la Economía Sustantiva. Esto implica una primera exclusión frente a aquellas perspectivas que no conciben lo “económico” de manera plural, que minimizan la capacidad de agencia de estas experiencias y que consideran como meta la empresarialización (y en algunos la individualización bajo la figura del “emprendedor”) de las organizaciones realmente existentes de la ESS.

No obstante, esto no implica un rechazo tajante de todas las contribuciones que puedan provenir de estas fuentes asociadas tanto con posturas ortodoxas como heterodoxas dentro de las Ciencias Sociales. A modo de ejemplo, si bien el enfoque de la Economía Informal puede en ciertos momentos acentuar lo que “les falta” a las organizaciones de la ESS para convertirse en empresas de capital (Hintze y Vázquez, 2011; Coraggio y Loritz, 2022; Gago *et al.*, 2023), algunos conceptos y abordajes acerca de la estructura económica, los modelos de acumulación y los mercados de trabajo (principalmente en América Latina) representan contribuciones sumamente valiosas para la contextualización de los trabajos.

En resumidas cuentas, el presente capítulo contribuye a la elucidación de los términos “Social” y “Solidario” desde una perspectiva de Economía Sustantiva. Posteriormente, a partir de este enfoque se profundizan las dimensiones empírica, conceptual y político-organizativa de la ESS. Estos aportes se enmarcan en los esbozos de un programa de “Economía Política Sustantiva” que pretende realizar investigaciones empíricas atentas a las contribuciones transdisciplinarias en pos del encastramiento de la economía

1.2. Precisiones sobre los términos “social” y “solidario”

Del mismo modo que se critica el rechazo que ciertos investigadores realizan *ad hoc* frente a la ESS, se sostiene la necesidad de mantener una posición de rigor epistemológico para con el resto de los enfoques. Muñoz (2022) señala que no se debe negar, sobredimensionar ni subestimar *a priori* ciertas características de la ESS en abstracto sin un planteo empírico de las mismas. A su vez, se reconoce el riesgo de realizar lecturas normativas sobre la ESS enfatizando el “deber ser” de manera previa al trabajo de investigación, aspecto que presenta una serie de problemáticas. Si bien se adopta el principio epistemológicamente de “no romantizar” lo existente, se debe concebir que estas organizaciones implican, a veces explícitamente, una apuesta político-organizativa. Tal como se aprecia en el recorrido propuesto por la tesis, este elemento representa un desafío para el proceso de construcción de datos.

Vázquez (2019) señala que los abordajes de la ESS pueden utilizarse para abordar a) un grupo de experiencias con ciertas características comunes; b) una propuesta de transformación social hacia “otra economía”; c) políticas públicas implementadas para este universo y d) una perspectiva crítica dentro de la teoría económica. En este trabajo se sostiene que tanto la ESS como los diversos enfoques existentes articulan, de manera variada, todos los elementos señalados.

En el plano conceptual, se recupera la propuesta de Coraggio (2016) acerca de los términos “Social” y “Solidario”. El uso del primero enfatiza el rechazo a la propuesta de organización de toda actividad humana bajo las lógicas de la mercantilización y de la competencia, concebida de manera teórica por la economía neoclásica en su supuesto de “sistema total de mercados” (Muñoz, 2022) y perfeccionada por el proyecto socio-económico del “neoliberalismo” que articula el “mundo” ideológico/intelectual, con un plano “burocrático” expresado en un tipo de políticas públicas (*policies*) y un régimen político o gubernamentalidad (*politics*) de carácter mercado-céntrico (Mudge, 2008).⁷

⁷ Mirovski (2013) señala que la imagen de la salvación absoluta por el mercado responde más a una construcción cultural que a la historia real de las empresas capitalistas. En su crítica a Foucault,

Esta propuesta reviste una fuerte inspiración polanyiana en su planteo de “reencastamiento” de la Economía, cuyas implicaciones serán mencionadas posteriormente. Asimismo, estos ecos pueden rastrearse en la vinculación entre “sistema social” y “sistema económico” que forma parte de reflexiones provenientes de la Economía Política (Naclerio, 2007; Demarco, 2005), en la vinculación entre el ser humano y los entornos biofísicos de los aportes de la Economía para la Vida (Hinkelammert y Mora Jiménez, 2005) y en los planteos de Georgescu-Roegen al respecto de la “bioeconomía” y su prolongación en la Ecología Política. Asimismo, las tareas de la “reproducción” de fuerte relevancia para la Economía Feminista se encuentran indisolublemente ligadas con estas perspectivas (Quiroga Díaz, 2009).

Por otro lado, el enfoque de este trabajo se halla en contraposición a lecturas que interpretan el carácter de lo “social” como una apelación a la pobreza⁸ o que reprochan un supuesto carácter tautológico dado que “toda economía se enmarcaría en una sociedad”. La concepción de lo “social” sostiene una concepción ontológica “sustantiva” de lo económico en tanto “proceso institucionalizado” junto con la propuesta política de evitar las tentativas de mercantilización de todos los aspectos de la vida. En este sentido, la ESS constituye un campo de abordaje multidisciplinar con pretensiones empíricas y que no reniega de una filosofía política explícita en la línea de análisis como los de Satz (2019) y su concepción de los mercados en tanto productores y productos de relaciones sociales.

Resulta aún más problemática la clarificación conceptual del término “Solidaridad” debido a la carga valorativa que irremediablemente carga. Por estos motivos, se considera necesario señalar cuáles son las acepciones respecto de las que se toma distancia. En primer lugar,

argumenta que los propios “neoliberales” se absuelven a sí mismos de las reglas del mercado y de las libertades “libertarias” en el momento en que ponen en práctica sus insidiosas intervenciones estatales. Un planteo semejante se encuentra en Crouch (2012) quien sostiene que el neoliberalismo “realmente existente” se opone al puramente ideológico dado que no se encuentra para nada consagrado al mercado libre sino que se dedica a que las grandes corporaciones ejerzan su dominio sobre la vida pública.

⁸ Resulta interesante destacar las herencias disciplinarias que inciden en las lecturas de los términos. Mientras que para los economistas (y para el sentido común) lo “social” puede evocar aspectos que remiten a la vulnerabilidad social, para el resto de las ciencias sociales, especialmente la Sociología, refiere a la hechura misma del lazo social.

no se trata de una visión romántica de la “economía de la gente buena” ya que la apelación a definiciones unilateralmente morales obstaculiza cualquier reflexión útil. Cualquier visión acorde a esta sintonía debe desecharse sin miramientos, dado que entrañan el riesgo de degenerar en consignas proselitistas y de un vulgar dogmatismo.

En segundo lugar, se rechaza la visión de generar alternativas anti-mercantiles generalmente propuestas por “minorías organizadas”, que como corolario cuestionan las prácticas de sectores populares empobrecidos que necesitan del mercado para su reproducción social, tal como se esboza en la crítica de Gago *et. al* (2022). Estas lecturas podrán superarse por la propuesta de una “Economía Política Sustantiva” atenta a la diversidad de lo económico, en la que se aprecian las maneras en la que las organizaciones y empresas de la ESS apelan tanto a recursos mercantiles (sin oponerse necesariamente al “mercado” ni a las variedades que puede asumir el intercambio) como a otros provenientes de variadas fuentes.

En tercer lugar, es de gran importancia destacar que la ESS no se agota necesariamente en las “clases populares”, encontrando puntos de contacto y divergencia y extendiéndose hacia otros estratos sociales como el del recorte empírico de este trabajo. Ciertas vertientes de la Economía Popular y la Economía Popular Solidaria resultan en la práctica asociadas con las clases populares por la elección de referentes empíricos y teóricos. A veces la forma que adopta la institucionalización estatal de áreas organizativas de “Economía Social” y/o “Economía Social Solidaria” contribuyen a este equívoco. Sin embargo, cualquier constatación, tanto a nivel nacional como internacional. frente a estadísticas públicas (en el caso de existir), organizaciones realmente existentes e investigaciones que no delimitan su objeto a priori, demuestran que la ESS constituye un movimiento policlasista no exento de tensiones internas.⁹

⁹ Por todos los motivos mencionados, consideramos inexactas las observaciones de Grabois (2015) acerca de que la ESS “invisibilizaría” la situación de clase y fomentaría una “ficción liberal en torno a los problemas de los pobres”. Sus posteriores apreciaciones sobre la ESS imponiendo “de manera excluyente” formas organizativas como cooperativas y microcréditos y forzando a los “pobres” a adaptarse a la “racionalidad institucional” no son otra cosa que profundizaciones de dichas imprecisiones.

Finalmente, se recuperan los aportes de Ould-Ahmed (2010) y sus posteriores interpretaciones por Chena (2018) respecto del término “Economía Social Solidaria” para esbozar un planteo propositivo. La socióloga francesa sostiene que el término de “solidaridad” resulta capital para la tradición durkhemiana del pensamiento sociológico, referido principalmente a la problematización de lo que liga a los individuos al todo social.¹⁰ En este sentido, indagar la forma que asume el lazo social en las sociedades modernas representaría un abordaje “positivo” de la Solidaridad. Ould-Ahmed opone a esta primera acepción un “abordaje normativo” que no analizaría la dependencia mutua de los individuos a un todo sino que reivindicaría un tipo específico de dependencia, designando menos un concepto que un “paradigma de prácticas” diversas.

A partir de su análisis sobre autores de la Socioeconomía Francesa como Jean-Louis Laville y Jean-Michel Servet, Ould-Ahmed (2010) argumenta de manera crítica que la ESS presentaría dos principios de la acción individual: a) un aspecto económico de afirmación de la reciprocidad en lugar del cálculo egoísta de los sujetos mercantiles y b) un aspecto político basado en la reciprocidad como ancla para la construcción de espacios públicos que autorizan un debate entre las partes involucradas. No obstante, la autora sostiene interpretaciones que pueden ser recuperadas para el planteo de este trabajo, principalmente en lo concerniente a la necesidad de evitar la apelación a “instrumentos morales” como motores de la acción individual, señalando que la reciprocidad no puede pensarse como principio espontáneo de la acción (*á la homo solidarius*). Por el contrario, resultaría necesario reflexionar acerca de la construcción de estructuras capaces de determinar comportamientos menos inmediatamente “egoístas”.

Respecto del proceder metodológico de la autora, no se considera demasiado riguroso que haya decidido analizar las entradas del “Diccionario de la Otra Economía” como fuente secundaria a partir de la cual construir una definición de la “solidaridad”. Si bien podría parecer intuitivo, este abordaje resulta problemático porque se trata de capítulos breves

¹⁰ Para una exposición de los “parecidos de familia” que ligan a Durkheim y a Polanyi en torno a los límites del mercado para sustentar un orden social y a sus diálogos críticos con los exponentes del liberalismo económico (Spencer y la Escuela Austríaca, respectivamente), consultar Iazzetta (2009).

respecto de temas muy específicos que no brindan lugar para una reflexión teórica más acabada. Como corolario de esto, la “solidaridad” aparece bajo un caleidoscopio de significados que la autora engloba en seis criterios, revistiendo una amplia gama de contribuciones desde geografías y posiciones autorales diversas.

De todas maneras, consideramos valioso el esfuerzo de Ould-Ahmed por demostrar la inexistencia de conceptualizaciones coherentes (y no de coincidencias en torno a prácticas o principios y valores) en el plano de la “solidaridad”, aspecto que utilizamos como punto de partida.¹¹ Además, si bien no se trata de una autocrítica dado que este trabajo se enmarca en una segunda ola de reflexión acerca de la Economía Social y Solidaria, debe reconocerse que ciertas contribuciones tanto latinoamericanas como europeas gestadas bajo otro clima de época se encuentran impregnadas de un componente excesivamente normativo tal como fue señalado por la autora.

Nuevamente, se enfatiza que estas críticas presentan elementos sustanciosos que evitan recaer en abordajes demasiado prescriptivos. De todas maneras, se realizarán algunas aclaraciones antes de proceder a definir la “solidaridad” desde una perspectiva de Economía Política Sustantiva. Ciertos aportes de la Sociología Francesa evocan en sus desarrollos determinados elementos normativos respecto de la Solidaridad. Con base en esto, se recupera el trabajo de Dubet (2015) quien concibe a las solidaridades como “apego a los lazos sociales que nos llevan a desear la igualdad entre todos, incluso de aquellos que no conocemos” (p. 20) e incluso las propuestas de Rosanvallon (2012) respecto de los mecanismos que permitirían la reconstitución de la reciprocidad.¹² De hecho el propio Caillé (2015) sostiene que la sociología clásica nunca separó abiertamente la teoría de los mecanismos normativos

¹¹ No puede dejar de mencionarse que la reducción del pensamiento de Servet respecto de la “Solidaridad” como “Preocupación por el otro” resta potencial explicativo a la propuesta más amplia que esboza este autor. Rechazamos también la extrapolación acrítica de las conclusiones de la autora realizada por Chena (2018), quien las utiliza para referirse a la discusión argentina entre Economía Social y Solidaria y Economía Popular.

¹² Pese a ser considerado como uno de los exponentes del “positivismo” en la Sociología, el propio Émile Durkheim contaba con compromisos político ideológicos ligados al republicanismo francés.

Por ende, se entiende como problemático realizar una distinción tajante entre “positivo” y “normativo” en enfoques que recuperan no solo la hechura del lazo social sino las propuestas enmarcadas dentro de la ESS que, en ciertos casos más que en otros, postulan abiertamente la necesidad de otra economía. Por otro lado, se considera curioso que dentro de la “Economía Popular” se planteen críticas en base a un presunto carácter “normativo”, cuando se trata de una corriente diversa que abiertamente reivindica determinadas líneas de acción. Lo “político” y lo “normativo” son inescindibles ya que revisten cursos de acción deseable, aunque el último término mantenga mantos de sospecha por su tradicional empleo en la teoría económica.¹³

En definitiva, se llevan a cabo las siguientes decisiones teórico-metodológicas para contribuir teóricamente a una propuesta sobre la “solidaridad”. Tal como señalan las críticas antecedentes, no se trata de imponer *a priori* una determinada “racionalidad” a los actores sociales, a la manera de un “homo solidarius” u “homo reciprocans”, ajena al conflicto y a la temporalidad de las experiencias. Tampoco se trata de analizar experiencias anticapitalistas encuadradas al margen del mercado cuyo único fin estribaría en ganar escala para forjar un sector autónomo y alternativo a la acumulación de capital. Además, la ESS no se remite al perímetro de las clases populares y conlleva necesariamente una dimensión “colectiva” en su articulación de dinámicas asociativas y autogestivas (Muñoz y Cura, 2019).

Por “solidaria” nos referimos a la promoción de la reciprocidad entre los asociados/miembros/participantes en el sentido de “esquemas simétricos”, de igualdad de estatus y de ayuda mutua (Laville, 2013, Servet, 2013). Esto presenta una estrecha relación con el principio de integración polanyiano de “reciprocidad” que será desarrollado posteriormente, pero precisa de una serie de aclaraciones. La reciprocidad no implica ausencia de conflicto ni un igualitarismo de facto en la toma de decisiones, lo que remite a una visión a la vez idílica y negadora de la agencia en la que el poder resulta ejercido de manera perfectamente democrática al interior de las organizaciones.

¹³ Lo “positivo” en tanto lo que efectivamente es, comprende a la “Economía Descriptiva” y a la “Teoría Económica”, mientras que lo “Normativo” refiere al “deber ser” identificado con la “Política Económica” (Demarco, 2005)

Por el contrario, a partir de una reformulación de los planteos de Ould-Ahmed (2010), se sostiene que la Economía Social y Solidaria no plantea meramente la inyección de nuevos valores en una economía de mercado, sino que se vehiculiza a través de iniciativas que (re)construyen estructuras que fomentan la reciprocidad a nivel interno y para con la comunidad/territorio de referencia. Se esgrime que la apelación a “nuevas estructuras”¹⁴ puede dar lugar no solo a cavilaciones en torno a la modificación sistémica, sino también sobre la escala comunitaria, organizacional e interorganizacional.

En virtud de lo propuesto por Servet (2013) la reciprocidad supone confrontaciones de ideas e intereses en un espacio público que constituye un nivel adecuado para sus resoluciones. La solidaridad en tanto lazo social que une al individuo con un “todo” se manifiesta en la ESS en la gestación de marcos (relativamente) simétricos de acción colectiva. Se trata entonces de un punto intermedio entre la propuesta de la “solidaridad” como “Nuevo Modo de Producción” (Singer, 2007) y como una “Nueva Racionalidad Económica” (Razeto, 2007). La “Solidaridad Democrática”¹⁵, que difiere de la “Solidaridad Filantrópica”, no representa un punto cúlmine, sino un proceso en el que las dinámicas organizacionales que tienden hacia la simetría de sus miembros articulan conflictos y vinculaciones para con el entorno. Esta decisión se fundamenta sencillamente en el hecho de que investigaciones empíricas pueden demostrar que varias organizaciones y empresas de la ESS no cumplimentan con varios elementos “solidarios” estipulados. En definitiva, en esta acepción de “solidaridad” se destaca el carácter recíprocaro que ciertos marcos organizacionales habilitan para la prosecución de actividades económicas (en sentido amplio). Bajo este planteo puede resolverse el dilema planteado por Ould-Ahmed: generar las estructuras para encauzar el

¹⁴ La opacidad que el término “Estructura” presenta en las ciencias sociales ha sido señalada por Sewell Jr. (2006). A partir de una síntesis entre Giddens y Bourdieu, el autor esboza una propuesta superadora que pretende reconocer la agencia de los actores sociales, el margen de cambio social y articular las visiones semióticas y materialistas.

¹⁵ Laville (2013) concibe dos ejes de la “Solidaridad Democrática”: uno referido a la reciprocidad entre organizaciones y su entorno y otro respecto de las acciones de redistribución del Estado para asegurar la cohesión social. En este sentido, se señala la primera acepción como propia de las experiencias de ESS.

lazo social hacia ciertas formas pretendidas de Economía sin negar el conflicto ni la pluralidad de lo económico.¹⁶

Existe asimismo una segunda clasificación de carácter más recurrente para referirse a la “Economía Social y Solidaria” en base a la caracterización de sus actores. La ventaja de esta postura reside en lograr un rápido recorte de la ESS susceptible de rastrearse en diferentes escenarios a escala internacional mientras que su desventaja central se fundamenta en la no problematización de lo “social” y lo “solidario”, concibéndolos como una mera forma de nominalización.

Lo “social” se vincula en este caso con la apelación a los actores de la “Economía Social”, en tanto representativos de una corriente tradicional/histórica del asociativismo. Esto es una constante en los países con tradición de movimientos cooperativos, mutualistas y asociacionistas. Por otro lado, el surgimiento de iniciativas enmarcadas en la “Economía Solidaria” refiere a los actores “emergentes” o de la “Nueva Economía Social” surgidos luego de las transformaciones acaecidas en el régimen de acumulación a partir de la década de 1970. Se encuentran respondiendo a este criterio teorizaciones en Europa, Latinoamérica, Norteamérica y más recientemente en África (Hintze y Deux Marzi, 2007; Hespanha y Dos Santos, 2016; Caracciolo y Foti, 2013; França Filho y Laville, 2004; Bidet, 2003; Vaillancourt y Favreau, 2001).

Ciertas lecturas tienden a asociar a la Economía Social Tradicional con procesos de burocratización, isomorfismo institucional y/o pérdida de potencial transformador mientras reivindicán el potencial disruptivo de las experiencias emergentes. En la presente investigación se recuperan estos abordajes para caracterizar a determinadas organizaciones de la ESS pero no se asumen comportamientos *a priori* respecto de estas evoluciones. Empero, se comparte la lectura teórica-política de intentar potenciar ambos componentes del sector como clave del desarrollo de la ESS. Tal como sostiene Laville (2023) el futuro de la ESS depende de la capacidad de establecer vinculaciones entre las

¹⁶ El marco delimitado jurídica y organizacionalmente si bien induce, no implica necesariamente la existencia de vínculos simétricos en estas experiencias.

entidades de estos grupos y de aumentar su fuerza colectiva respetando las diferencias internas y estableciéndose a sí mismas como interlocutores frente a las autoridades públicas.

1.3. Dimensiones para el estudio de la Economía Social y Solidaria

A continuación, se recuperan bajo una reelaboración propia las dimensiones propuestas por Altschuler y Pastore (2015) respecto de los planos empírico, conceptual y político-organizativo de la ESS como campo en construcción. En este sentido, el plano empírico refiere a las iniciativas realmente existentes enmarcadas bajo la ESS, mientras que la dimensión conceptual introduce una redefinición de lo económico a nivel teórico-metodológico, esbozada ya en definición propuesta de lo “social” y “solidario”. Finalmente, el carácter político-organizativo acentúa los diversos proyectos alternativos que subyacen a las propuestas en ESS. Este planteo encuentra semejanzas con la caracterización realizada por Draperi (2007) acerca de la Economía Social como “Movimiento de Empresa”, “Movimiento de Pensamiento” y “Movimiento Social”.

1.3.1. Dimensión empírica

En este apartado se presenta una dimensión empírica que permite establecer el problemático recorte de los actores que integran la ESS. Tal como señalan Altschuler y Pastore (2015), se trata en primera instancia de organizaciones diferenciadas del modelo de empresa capitalista tradicional y de ciertos emprendimientos autónomos, que establecen relaciones de producción de bienes y servicios orientadas a satisfacer las necesidades humanas, articulando en este proceso lógicas asociativas y participativas. El desarrollo de estas actividades económicas se fundamenta en la primacía del trabajo y no en la maximización de las ganancias y si bien parte la producción de bienes y servicios se orienta hacia el mercado, se pueden encontrar otros destinos.

Con el fin de profundizar esta línea de análisis, se procederá a realizar una distinción frente a otras propuestas. Los aportes de Deux Marzi y Hintze (2023) destacan a la Economía Popular Social y Solidaria (EPSS) como una perspectiva inductiva basada en la

auto-identificación de los actores. Las autoras incluyen a un conjunto heterogéneo de trabajadores que se asocian, y/o autogestionan, y /o autoorganizan sus capacidades de trabajo para reproducir sus condiciones de existencia, asumiendo modalidades individuales, familiares o autogestionadas de diverso tipo.

Con base en esto, se distingue entre actores de la Economía Popular, en tanto trabajadores individuales que pueden a su vez participar en organizaciones sociales; la Economía Social Tradicional/Histórica, compuesta por cooperativas, mutuales y asociaciones y la Economía Solidaria, integrada por formas asociativas diversas como empresas recuperadas, cooperativas de trabajo, redes de consumo e intermediación, experiencias familiares y rurales, entre otras. Deux Marzi y HIntze (2023) no ignoran la enorme diversidad existente al interior del recorte propuesto pero sostienen que existirían características y problemas compartidos que justifican el tratamiento en conjunto de este sector para la propuesta de estrategias y políticas comunes.

Se coincide con este planteo al señalar que problemáticas como la “desprotección social” respecto de la reproducción de la fuerza laboral (en contraposición a modalidades como la del trabajo en relación de dependencia) y la invisibilización estadística habilitan la reflexión del sector de la EPSS en conjunto. Sin embargo, se señalan algunas limitaciones de este enfoque para objetos de estudio como el de este trabajo.

En primer lugar, a pesar de la vasta amplitud alcanzada, se otorga mayor importancia a líneas analíticas enmarcadas en el trabajo autogestionado y por cuenta-propia, por lo que las cooperativas de usuarios, consumidores y productores, que entre otras cuestiones pueden emplear personal asalariado, no resultan fácilmente analizables bajo este prisma. En segundo lugar, el eje se coloca intencionalmente en la sostenibilidad de los trabajadores y no demasiado en aquella referida a la organización/empresa, que presenta exorbitantes diferencias que no se agotan en los tipos de trabajos desplegados. En tercer lugar, como adecuadamente mencionan las autoras, el recorte de la EPSS además de encontrarse basado en la auto-identificación, incluye a modalidades individuales de la Economía Popular

que resultan predominantes en los relevamientos efectuados acerca de este universo (RENATEP, 2022). Debe resaltarse que el criterio organizacional adoptado en este trabajo destaca la cuestión colectiva como constitutiva de la ESS por lo que, aunque existan determinados matices al momento de realizar las investigaciones, el enfoque de la EPSS resulta demasiado amplio para el estudio de un espacio como el CPAES.

Los aportes tributarios de la(s) Economía(s) Popular(es)¹⁷ presentan diferencias respecto del abordaje de este trabajo que pueden resumirse en una serie de consideraciones. Dado que estos enfoques se construyen en torno de la “realidad socioeconómica de los sectores populares” (Gago *et al.* 2023), las “estrategias de reproducción de los sectores populares” (Vio y Cabrera, 2015), las “tareas realizadas por sectores populares”, el “trabajo sin patrón” con baja productividad y sin capacidad de acumulación (Narodowski, 2013), entre otros, su empleo resulta inadecuado para nuestro objeto de estudio.

De todas maneras, existen aportes de gran utilidad que pueden utilizarse para el campo de la ESS como la postulación del “patrón oculto” (Arango *et al.*, 2017), la ampliación de lo reproductivo por fuera del hogar/unidad doméstica (Gago *et al.*, 2023), la desvalorización de los productos de la Economía Popular en los circuitos comerciales tradicionales (Chena, 2013), la estructuración ambivalente de los “entre” y de las “Economías Barrocas” (Gago, 2014)¹⁸ que articulan momentos de explotación con otros comunitarios, las nutridas interrelaciones existentes con las unidades productivas del sector formal, la disputa para con el Estado respecto de recursos y posiciones/cargos a su interior; la clave analítica de

¹⁷ Uno de los primeros registros de este término se rastrea en la obra de Thomas Hodgskin “El Manual de Economía Política Popular” (1827) en donde entre otras cuestiones referidas al debate de la época se enfatiza la necesidad de educación de las clases trabajadoras promoviendo su participación en los Mechanical Institutes (Roncaglia, 2006).

¹⁸ Este término propuesto inicialmente por Bolívar Echeverría fue también recuperado por Melo Lisboa (2003) que en su análisis de la Economía Solidaria contrapone un “ethos barroco” latinoamericano al ethos calvinista-puritano individualista, enfatizando la coexistencia de cooperación y competición, valores sustantivos y mercantiles como característica centrales. En el trabajo de Gago (2016) las “Economías Barrocas” refieren a la articulación de racionalidades incompatibles teóricamente para la ciencia política y económica tradicional de manera estratégica mixturando elementos microempresariales, fórmulas de progreso popular, capacidad de negociación y disputa de recursos provistos por el Estado, superponiendo vínculos parentesco y lealtades inscriptas al territorio junto con formatos contractuales de carácter no tradicional. Los aportes de Gago subrayan el entrelazamiento de la racionalidad neoliberal con las prácticas comunitarias en la forja de un “neoliberalismo desde abajo”, inspirándose en Jamie Peck.

reivindicación y representación política de estos sectores (Fernández Álvarez *et al.*, 2023), la generación de narrativas y “máquinas teórico-conceptuales” a partir de su propia historia (Hudson, 2024), los efectos de la deuda sobre la sostenibilidad de los trabajadores, asociados y organizaciones (Wilkis, 2014; Gago, 2014), entre otros.

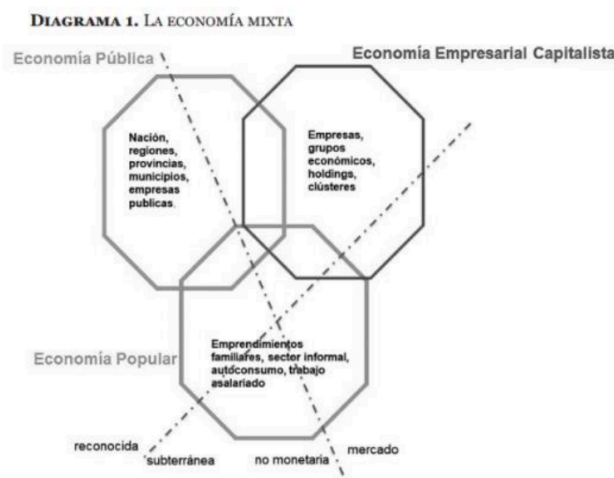
Resulta plausible el hecho que las contribuciones de la ESS centradas en modalidades de trabajo autogestionado bajo el formato de cooperativas de trabajo o en otras iniciativas asociativas encuentren en las Economía(s) Popular(es) un campo teórico-político con profundas vinculaciones. La centralidad del factor trabajo habilita tanto la redefinición de las nociones de eficacia y productividad como la reflexión ya señalada acerca de problemas compartidos en torno a modalidades laborales por fuera de la relación de dependencia, aunque la Economía Popular comprenda también instancias de trabajo individual, familiar y patronal (Grabois, 2014). La rehabilitación de la capacidad de agencia de estos actores, que no serían unidades incompletas y/o en desarrollo hacia modelos de empresa de capital y el solapamiento de momentos instrumentales, de explotación y comunitarios, constituyen puntos en común.

No obstante, se debe resaltar que dicha limitación de la Economía Popular respecto de los sectores populares fue señalada en las formulaciones de José Luis Coraggio. A pesar de no revestir actualmente un carácter hegemónico ni en la academia ni en el Estado, la propuesta de Economía Popular coraggiana fue pionera en América Latina, desplegándose en conjunto junto con autores como Razeto y Quijano. Como punto de partida, Coraggio introduce el marco general de “Economía Mixta” (referenciado en la Figura 3), compuesto por los subsistemas “privado-capitalista”, “público” y “popular” referenciados por unidades microeconómicas con diferentes lógicas de racionalidad (empresa capitalista, unidad organizativa estatal y unidad doméstica, respectivamente) (Coraggio, 2013a). Formulada a partir de la participación de varios sectores sociales en la Revolución Sandinista, la Economía Popular de vertiente coraggiana adopta como sujeto político al “pueblo” y a los

“trabajadores y trabajadoras” que viven o que quieren vivir de su trabajo (Coraggio y Loritz, 2022).

Existe en los planteos de Coraggio una distinción cardinal entre Economía Popular Realmente Existente y Economía Popular Solidaria (EPS). La primera representa el punto de partida, semejante a la de los planteos de la Economía(s) Popular(es), que enfatiza la inorganicidad y la multiplicidad junto con la presencia de ciertos grupos solidarios de trabajadores parcialmente cohesionados (Coraggio, 1998). A pesar de ciertas recusaciones constantes, el planteo de Coraggio enfatiza que la Economía Popular no es inherentemente solidaria y presenta a la EPS como proyecto estratégico hacia Otra Economía.¹⁹ En este sentido, se propone la redefinición de las prácticas económicas habilitando un desarrollo cultural y material y la generación de sujetos políticos supra-locales hacia esta dirección (Coraggio y Loritz, 2022).

<Figura 3. Diagrama de Economía Mixta>



Fuente: recuperado de Coraggio y Loritz (2022)

Aunque se decidió no desarrollar el planteo coraggiano de la Economía Social y Solidaria como intersección de los sectores de la Economía Mixta, resulta interesante recuperar para este trabajo la reconstitución de la “solidaridad”. Con base en esto, no se trataría meramente de un valor moral sino de relaciones sociales cristalizadas en redes de

¹⁹ Coraggio y Loritz (2022) sostienen abiertamente que la EPS radica en una propuesta utópica mediadora entre lo existente y lo deseable como sociedad.

cooperación, complementariedad y reconocimiento del otro en capacidades y necesidades (Coraggio y Loritz, 2022). Aunque el proyecto de la EPS constituye una apuesta que excede al presente trabajo, se destacan las relaciones mantenidas con el planteo formulado respecto de la “solidaridad” en páginas anteriores.

Finalmente, se recuperan las teorizaciones de la Red Europea de Empresas Sociales EMES de fuerte énfasis en la dimensión organizacional y la revisión de las mismas a partir de Laville *et. al* (2016).²⁰ Se considera que la unidad analítica expresada en el término “Empresa Social” resulta de utilidad para las iniciativas enmarcadas en la ESS a pesar de que estos términos teóricos no se encuentren del todo difundidos en América Latina. Como sostienen Gaiger y Wanderley (2019), la “Empresa Social” representa más un tipo ideal que un enfoque prescriptivo. En tanto “herramienta heurística”, permite que los investigadores identifiquen organizaciones existentes que, mediante una dinámica “emprendedora/empresarial,” provean bienes y/o servicios respondiendo a la primacía de metas sociales.

El enfoque de EMES recupera una serie de dimensiones de las “Empresas Sociales”, existiendo “zonas grises” (Gaiger y Wanderley, 2019) frente a las que las diferentes organizaciones pueden aproximarse de mayor o menor manera. Por estos motivos, podría no existir correspondencia entre las organizaciones legalmente registradas (por ejemplo cooperativas y mutuales) y su inclusión dentro del enfoque de Empresa Social. En contraposición a ciertas vertientes de Empresa Social, como la Escuela de Generación de Ingresos y la Escuela de Innovación Social, el enfoque transdisciplinario de la Red EMES postula las dimensiones e indicadores presentados en la Figura 4. .

<Figura 4. Dimensiones del modelo Empresa Social de la Red EMES>

²⁰ Vuotto y Fardelli (2012) presentan a su vez un modelo “Empresa de Economía Social” semejante que incorpora el doble carácter de asociación democrática referida a la gobernanza y un aspecto empresarial o “función económica” orientado hacia el servicio de su misión social. El marco organizacional resultante habilita una “autoalimentación mutua” entre las estructuras asociativas y empresariales (formas de gestión y organización del trabajo).

Dimensión económica y empresarial	Dimensión social de las empresas sociales	Gobierno participativo
<p><u>Una actividad continua de producción de bienes y/o venta de servicios</u></p> <p>A diferencia de ciertas organizaciones sin fines de lucro, están directamente implicadas en la producción de bienes y/o provisión de servicios de manera continua. La actividad productiva presenta entonces el motivo o uno de los motivos principales para la existencia de empresas sociales.</p>	<p><u>Objetivo explícito para beneficiar a la comunidad</u></p> <p>Uno de los objetivos centrales reside en servir a la comunidad o a un grupo específico de personas. En este sentido, una característica de las empresas sociales es su búsqueda de promover un sentido de responsabilidad social a nivel local.</p>	<p><u>Alto grado de autonomía</u></p> <p>Son creadas por un grupo de personas sobre la base de un proyecto autónomo y son gobernadas por las mismas. Si bien pueden depender de subsidios públicos, no son gestionadas directa o indirectamente por autoridades públicas u otras organizaciones. Los miembros tienen derecho a ocupar su propia posición (“voz”) y a finalizar su actividades (“salida”)</p>
<p><u>Un nivel significativo de riesgo económico</u></p> <p>A diferencia de la mayoría de instituciones públicas, la viabilidad de las empresas sociales depende de los esfuerzos de miembros y trabajadores para asegurar recursos, asumiendo total o parcialmente el riesgo inherente.</p>	<p><u>Iniciativa promovida por un grupo de ciudadanos u organizacioes de la sociedad civil</u></p> <p>Son el resultado de dinámicas colectivas que reúnen a personas que pertenecen a un grupo o comunidad que comparten una necesidad o fin definido. La dimensión colectiva debe mantenerse a lo largo del tiempo, lo que no implica el descuido de la importancia del liderazgo en las organizaciones.</p>	<p><u>Decisiones no basadas en la propiedad de capital</u></p> <p>Criterio generalmente referido al principio de “una persona, un voto” o al menos a la toma de decisiones en donde el poder de voto no esté distribuido según las acciones de capital en el órgano de gobierno que tiene el derecho de toma de decisión última.</p>

<p style="text-align: center;"><u>Una mínima cantidad de trabajo remunerado</u></p> <p>Al igual que las organizaciones sin fines de lucro, las empresas sociales pueden combinar recursos monetarios y no monetarios junto con trabajo voluntario y remunerado. No obstante, en sus actividades requieren un número mínimo de trabajadores remunerados.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Distribución de beneficios limitada</u></p> <p>La primacía del fin social se manifiesta en la restricción de la distribución de beneficios, tanto de manera total como limitada, lo que evita un comportamiento de maximización de beneficios.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Naturaleza participativa</u></p> <p>Referida a la representación y participación de usuarios o clientes, la influencia de las partes interesadas en la toma de decisiones y en la gestión participativa. En ciertos casos uno de los objetivos de las empresas sociales es alcanzar mayor democracia a nivel local a través de esta actividad económica.</p>
---	--	--

Fuente: elaboración propia en base a Defourny y Nyssens (2012).

Posteriormente, autoras como Ruiz-Rivera y Lemaître (2019) y Wanderley (2019) a partir del trabajo de Laville *et al.* (2016) señalaron las limitaciones de estas dimensiones organizativas (Económica, Social y Gobernanza), proponiendo un cuarto eje (“Político”) en relación con los objetivos políticos, la participación en espacios públicos y las articulaciones con otros actores. En esta sintonía, Dos Santos y Banerjee (2019) apuestan a la posibilidad de “decolonizar” el concepto de “Empresa Social”, seleccionando como medidas pertinentes la revisión de lo económico y de las concepciones de “desarrollo”, la expansión de los significados de la innovación democrática, el reconocimiento de la autonomía simbólica de las personas y la apreciación de la interseccionalidad en el análisis las desigualdades.

En el marco de las investigaciones compiladas en los trabajos colectivos de EMES, diversos autores emplearon las herramientas conceptuales provistas por el enfoque para iluminar diferentes contextos nacionales. Gaiger y Wanderley (2019) pretenden sintetizar el paisaje latinoamericano de las Empresas Sociales incluyendo: a) Organizaciones étnicas y de base comunitaria; b) Organizaciones tradicionales de la Economía Social; c) Organizaciones basadas en la Economía Popular; d) Organizaciones autogestivas relacionadas con la “clase”; e) Organizaciones para la inclusión socioeconómica y f) Organizaciones filantrópicas solidarias.

En relación con las limitaciones que entraña tal variopinta selección, los investigadores destacan que las iniciativas fueron ubicadas dentro de esta clasificación debido a sus misiones sociales pero que las dimensiones de actividad económica y gobernanza participativa varían considerablemente. En este sentido, al comparar las siete categorías en base a las dimensiones propuestas por EMES, las organizaciones comunitarias y autogestivas se acercarían de mayor manera al tipo ideal formulado (Gaiger y Wanderley, 2019).

Similar precaución puede realizarse con el trabajo de Vázquez (2019) para Argentina. Este autor utiliza el enfoque EMES de manera homóloga al de la Economía Social y Solidaria para incluir a) Organizaciones autogestivas de los trabajadores (cooperativas de trabajo, empresas recuperadas, asociaciones de pequeños productores, etc.); b) Entidades de la Economía Social Tradicional (cooperativas y mutuales de larga tradición; c) Cooperativas para la Inclusión Social vinculadas a políticas estatales²¹; d) Negocios sociales liderados por emprendedores sociales y e) Emprendimientos Populares Familiares y Asociativos.

A pesar de que Vázquez (2019) sostenga que todas las experiencias presentadas mantienen un cierto grado de hibridación de recursos, Muñoz (2022) esgrime que varias cooperativas de trabajo vinculadas a políticas públicas dependieron en gran medida de recursos estatales, negando por esto su carácter “híbrido”. Si bien también se podría recusar la inclusión de los “Negocios Sociales” dentro de la ESS dado su carácter heterogestivo y a la apelación en ciertos casos a “resolver problemas sociales por el mercado”, tradicionalmente este tipo ha sido incluido dentro del conjunto de las Empresas Sociales. Sin embargo, no se pretende limitar de antemano el campo de la ESS ni de las Empresas Sociales al excluir automáticamente a ciertas “organizaciones sociales” diferentes del modelo cooperativo, mutual y de la economía popular.

²¹ Dado que posteriormente incluye dentro de esta nómina a los Talleres Protegidos para trabajadores con discapacidad, cooperativas de producción de tierra y vivienda y organizaciones comunitarias vinculadas al cuidado, alimentación y recreación, resulta más adecuado considerarlas como “Organizaciones vinculadas a Políticas Estatales”.

Por todos los motivos presentados, se procede a definir empíricamente a las organizaciones de la ESS en conjunto con el planteo de “Empresa Solidaria” presente en Laville *et al.* (2016), explicitada en la Figura 5. La readaptación del enfoque EMES en esta sintonía acercaría a las empresas sociales a planteos que privilegian lo “social” y lo “solidario” (en el sentido de estructuras que favorecen la reciprocidad) tal como fue mencionado al inicio de este capítulo y a enfoques provenientes del Sur Global. La “empresa social de tipo solidario” destaca la “hibridación de recursos” y complementa la noción de “riesgo” (proveniente de la literatura sobre empresas y emprendimientos sociales) con compromisos ambientales y sociales. Además, combina las dimensiones “social” y “gobernanza” de EMES, evidenciando además del fin social perseguido y los mecanismos de participación formales, la necesidad de profundizar las lógicas participativas. Finalmente, la propuesta de indicadores “público/políticos” trasciende las limitaciones a escala micro del enfoque EMES.

<Figura 5. Dimensiones del modelo de Empresa Social y Solidaria>

Dimensión económica	Dimensión Social	Dimensión política
Hibridación de los principios económicos y lógica solidaria durante la producción continua de bienes y servicios. En este sentido, a la hibridación de recursos mencionada previamente se le suma un tipo de interdependencia específica anclado en la reciprocidad voluntariamente instituida sobre una base igualitaria.	Finalidad de transformación y reparación en la misión social dirigida a la comunidad y/o grupo de beneficiarios, con énfasis en la democratización de la economía.	Dimensión pública referida a la participación en la formulación de problemas, constituyendo espacios públicos más allá de la igualdad jurídica entre los miembros.
Coherencia del compromiso económico, social y ambiental en el riesgo enfrentado.	Solidaridad democrática que no se agota en la limitación de la distribución de beneficios dentro de la organización. Profundización de las aristas participativas.	Generación de espacios públicos intermediarios con poderes públicos para brindar representación y sostén a las experiencias de ESS.

Valorización del trabajo como principio común, determinando su remuneración y tipo de gestión mediante formas participativas.	Autonomía en la toma de decisiones que no debe resultar menoscabada por relaciones, recursos, financiamientos y conocimientos mantenidos con otros actores externos..	“Emprendedorismo institucional” en miras de lograr cambios institucionales dentro del marco legal y de las políticas públicas. Encastramiento político de la organización.
---	---	--

Fuente: elaboración propia en base a Laville et al. (2016).

Debe complementarse este recorte empírico con lo que Defourny et al. (2021) denominan como «eje institucional». Los autores recuerdan la necesidad de analizar las trayectorias institucionales que moldean el perfil de las organizaciones tales como los marcos legales, las políticas públicas, las formas de financiamiento, los reguladores y los modos de integración intersectorial. Se considera que este marco elucida los contextos en los que los actores optan por sus autoidentificaciones y las modalidades organizativas asumidas.²² De esta manera, este último tipo ideal de “Empresa (Social) Solidaria” puede utilizarse para demarcar un modelo de organización de ESS.

1.3.2. Dimensión conceptual

Las múltiples perspectivas consideradas como “Economías Heterodoxas” poseen como denominador en común el hecho de desarrollar corpus teóricos alternativos a la economía *mainstream* neoclásica-marginalista. Asimismo, también se oponen a otros enfoques que presentan ciertas semejanzas pero que no pueden subsumirse de manera acrítica dentro de la ortodoxia neoclásica, como la Escuela Austríaca, la Escuela de Chicago, la Escuela de Virginia y el Libertarianismo de estirpe norteamericana (Morresi, 2008).²³ A pesar de las

²² A modo de ejemplo, frente al rechazo del término “empresa” que ciertas perspectivas califican como “demasiado capitalista”, se puede oponer no solo la cuestión de la auto-identificación de ciertas entidades sino también aspectos normativos como la necesidad para ciertas cooperativas y mutuales de obtener el Certificado MiPyme en Argentina. Este último permite acceder a beneficios impositivos, financiamiento y asistencia técnica que por cantidad de empleados y facturación corresponden también a ciertas organizaciones asociativas. En estos casos, el problema de la definición entraña disputas con el Estado que se ha mostrado reticente a reconocer taxativamente a exponentes de la ESS como “empresas”.

²³ Recuperamos esta nómina a partir de los aportes de Morresi quien concibe a dichas corrientes como “ramas” del neoliberalismo. A pesar de sus notorias diferencias, el autor destaca como puntos en común: la percepción negativa de la igualdad socioeconómica, la perspectiva instrumental de la

enormes diferencias existentes en el seno de la heterodoxia, se despliegan con mayor o menor grado de énfasis, críticas epistemológicas, metodológicas, ontológicas y políticas respecto de las visiones *mainstream*.

La ESS presenta puntos de contacto y de colisión frente a diversas vertientes heterodoxas, lo que implica su tratamiento por separado a pesar de las múltiples interrelaciones posibles. Como punto de partida, se sostiene que la ESS se enmarca en una concepción de Economía Sustantiva, propuesta originalmente por Karl Polanyi. Este trabajo pretende abrir sendas para otras investigaciones, señalando que el “sustantivismo” reviste el potencial no solo para analizar organizaciones y empresas de la ESS sino para abordar diferentes tipos de actores económicos. En este sentido, se precisa de un enfoque transdisciplinar que bajo una prisma sustantivo combine los presupuestos de una “Microeconomía Social” (Muñoz, 2022) atenta a las especificidades de los actores de la ESS con propuestas provenientes tanto de la Sociología Económica como de la Economía Política.

Tal como se desarrolla en el próximo apartado, la propuesta de un programa de investigación de “Economía Política Sustantiva” se ciñe a un enfoque empírico para el estudio de organizaciones, por lo que elementos de la macroeconomía (tanto neoclásica como heterodoxa) quedan por fuera de su alcance. No se pretende el proyecto ingenuamente ambicioso de refutar la disciplina Economía Neoclásica y demás vertientes vinculadas (*economics*) sino de contribuir al estudio de la *economy* como hecho económico/actividad práctica indisociable del contexto social en el que tiene lugar (Callon, 1998).

A pesar de lo paradójico que pueda parecer, este proyecto encuentra su punto de partida en la distinción formulada por Carl Menger, fundador de la Escuela Austríaca. En una edición póstuma de sus “Principios de Economía Política”, el economista señaló como direcciones complementarias de la Economía al abordaje vinculado con la necesidad de economizar para responder a insuficiencias de medios junto con la faceta “técnico-económica” referida a

democracia y el reconocimiento de que las economías contemporáneas deben basarse en el *laissez-faire*.

las exigencias físicas de producción, que no encuentra referencia a la escasez como dato central sino que destaca la relación entre las personas y sus entornos. Tal como señala Laville (2008a), Polanyi atribuyó el relativo desconocimiento de dicho aporte a la negativa de Hayek de traducir estos trabajos al inglés, lo que denota que aún en las mentes de los exponentes del *mainstream* existían cuestiones que no podían ser resueltas por los enfoques convencionales.

Como punto de partida, se introduce la distinción esbozada por Karl Polanyi respecto de las visiones formal y sustantiva del hecho económico. Este autor considera dentro de la concepción “formal” de la economía a aquellos abordajes que, a pesar de su heterogeneidad, configuran la situación de elección económica en torno a los presupuestos de “relaciones lógicas” entre medios escasos (“postulado de la escasez” como dato) y fines múltiples (Polanyi, 1957). Dado que la racionalidad económica formal no considera medios ni fines determinados sino que establece una ligazón entre ambos, lo “económico” se vincularía con la optimización o maximización de los recursos para obtener el sustento. La clásica definición de Lionel Robbins de la Economía como “acto de asignación de recursos escasos a fines alternativos” se construye en base a estos cimientos.²⁴

La propuesta formal incluye a su vez un modelo de actor plasmado en el *homo economicus* que concibe a la acción como atomizada, basada en el propio interés (*self-interested*) e hiperracional en términos instrumentales para maximizar la utilidad. No resulta redundante señalar que desde sus orígenes se trató de una herramienta para facilitar la comprensión del comportamiento humano, tal como fue postulado inicialmente por John Stuart Mill, y no un dato empírico construido a partir de la realidad (Dash, 2014).

Frecuentemente, se confunde (y traduce) el término de “self-interest” por el de “egoísmo”, lo que induce a una serie de equívocos provenientes de la influencia de la corriente filosófica utilitarista en la teoría económica. Screpanti y Zamagni (1996) mencionan que el propio

²⁴ Lionel Robbins, economista neoclásico referenciado con la London School of Economics, entró en contacto con el Seminario que Ludwig Von Mises impartía en Viena. Su definición de lo “económico” tiene una gran influencia austríaca, de carácter muy similar a la formulada por Menger. Por estos motivos, no resultó relevante en sus inicios, dado que fue acusada de distanciarse del pensamiento marshalliano dominante (Screpanti y Zamagni, 1996).

Bentham, exponente de esta tradición, planteó explícitamente como pilares del utilitarismo que a) cualquier acción humana en cualquier tiempo y lugar puede explicarse por el deseo de maximizar la utilidad y que b) los seres humanos son hedonistas pero también egoístas. No obstante, Caillé (2015) en los fundamentos de su movimiento antiutilitarista, señala que el *homo economicus* podría incluso llegar a no ser necesariamente egoísta, dado que su propio interés y cálculo podrían basarse en el bienestar de los otros a la manera de un “altruismo racional”. A pesar de estos elementos ambivalentes y la crítica propinada por Mill a los ejes propuestos por Bentham, posteriormente serían recuperados por el *mainstream* sin demasiada revisión.

Este trabajo se distancia enfáticamente de aquellos aportes que cristalizan las lógicas del *homo economicus* en el actor económico, sin negar por esto la existencia de acciones optimizadoras dentro del campo de la ESS. A su vez, se consideran estériles emprender renovados intentos de refutación de la figura del *homo economicus*. No solo se sostiene que las críticas ya realizadas saturan las posibilidades de análisis sino también que, y aún más importante, se trata una construcción abstracta que sirve como presupuesto para la teorización en la *economics*, disciplina que abiertamente se despreocupa por la veracidad empírica de sus presupuestos por privilegiar un enfoque deductivo y un individualismo metodológico.²⁵

Finalmente, este enfoque se completa considerando al sistema de mercado como arena ideal para organizar lo económico dado que regularía las elecciones individuales realizadas por individuos hiper-rationales (o no, en el caso austríaco) mediante el sistema de precios fluctuantes. Estos últimos coordinarían la asignación de los recursos escasos en

²⁵ La figura del “monstruo antropológico” de Bourdieu (2003) es quizás la formulación más acabada de esto. Según el sociólogo francés, este constructo encarna la “falacia escolástica” debido a que coloca en la cabeza de los actores estudiados las construcciones y consideraciones teóricas de los economistas. Si bien se trata de un trabajo de divulgación, Marçal (2019) expone lúcidamente los rasgos “androcéntricos” de esta visión del actor y Georgescu-Roegen menciona las implicaciones “deterministas” que pueden rastrearse a partir de la adhesión de los economistas marginalistas a la mecánica newtoniana como modelo de ciencia (Mansilla, 2008). A su vez, la Escuela Austríaca desde Menger hasta Hayek, complejizó la noción del agente económico incluyendo elementos como la incertidumbre, sin por eso diferir de gran manera de las consecuencias teóricas y políticas del resto de la Economía Formal (Roncaglia, 2006).

consonancia con la lógica de la competencia tanto entre como al interior de los grupos de oferentes y demandantes.

Muñoz (2022) argumenta que los *fundamentals* de la economía neoclásica radican en la presentación del mencionado *homo economicus*, un “sistema total de mercados” y el flujo circular de la renta compuesto por empresas capitalistas productoras y hogares consumidores dotados con “relaciones de preferencia” y “dotaciones iniciales”. La *economics* articula en consecuencia un método hipotético deductivo con el individualismo metodológico como presupuesto, concibiendo a los agregados como suma de comportamientos individuales.

De todas maneras, consideramos que esta construcción teórica cristalizada en la economía *mainstream* presenta diferencias disciplinares con la propuesta de Economía Sustantiva. Aunque no se opte por su complementariedad, como pretendía Menger, se considera que solamente cuando estos postulados se infiltran acríticamente en el mundo de la *economy*, puede existir la posibilidad de confrontación teórica. Esto se debe principalmente a las diferencias existentes en el orden epistemológico, lo que entraña la formulación de conceptos, problemas, estrategias metodológicas y proposiciones refractarias en relación a su abordaje de lo “económico”.

Por otro lado, este trabajo se opone a la caracterización de Bourdieu (2003) respecto de la modelización matematizada de los economistas en tanto “*morbus mathematicus*”. En este sentido, se considera como una crítica sociológica a ciertas sobre-interpretaciones provenientes de la Economía pero que no hace mella en la necesidad de formalizaciones para la disciplina en sí.

En contraposición con la visión “formal” de la economía, Polanyi sostiene que el significado “sustantivo” estriba en la dependencia del hombre respecto de la naturaleza y de sus semejantes para obtener los medios que permitan la satisfacción de sus necesidades. A diferencia de los presupuestos del formalismo, este enfoque pretende respaldarse en la “realidad”, permitiendo la investigación de “economías empíricas” tanto pretéritas como

contemporáneas (Polanyi, 1957). Resulta necesario aclarar que Polanyi no rechaza tajantemente todos los elementos de análisis asociados al significado “formal” de lo económico, sino que los sitúa en el momento institucional específico de las economías de mercado, bajo las cuales el sustento comenzó a ser regido de manera notoria por un tipo específico de intercambio.²⁶

El abordaje sustantivo enfatiza el carácter de la economía como “proceso Institucionalizado”, que en lugar de centrarse sobre la elección optimizadora, parte de la dialéctica de movimiento y estabilización que se “encastra” en instituciones. El *embeddedness* refiere a que la producción y la distribución se encuentran siempre enraizadas en relaciones sociales determinadas históricamente y mediadas por instituciones y políticas. La adopción de este enfoque no solo permitió al autor analizar históricamente los procesos de construcción política de los mercados basándose en la experiencia inglesa (Polanyi, [1944] 2003) sino también asumir que la economía se encuentra “encastrada” en “instituciones económicas” y “no económicas”.

El planteo de Polanyi sostiene que el desarrollo de la “utopía del mercado autorregulado” en el siglo XIX se fundamentó en un proceso de “desencastramiento” (*desembeddedness*) del sistema económico respecto de las instituciones del sistema social. No obstante, estas pretensiones desbocadas de mercantilización total enfrentan “contra-movimientos” desde la sociedad civil en tanto reacciones de “auto-defensa”.²⁷

Posteriormente, la crítica de Granovetter (1985) sentó las bases del programa de la “Nueva Sociología Económica”: mientras que Polanyi asociaba el peso del *embeddedness* a las instituciones de las “sociedades tradicionales”, las sociedades modernas industriales no solo mantenían un encastramiento de la acción económica en las relaciones sociales, sino que el

²⁶ Si bien al distinguirlas analíticamente, Polanyi sostiene que la visión formal y la sustantiva son incompatibles, posteriormente menciona que en las economías de mercado, los significados “formal” y “sustantivo” parecen fundirse en la realidad en lo referido a la organización de las actividades del sustento a partir de normas de elección y competencia (Polanyi, 1957; Lahera Sanchez, 1999).

²⁷ Aunque no resulte un aspecto a desarrollar en este trabajo, Fraser (2020) complejiza esta dialéctica mediante la propuesta de un “triple movimiento”: mercantilización, protección y emancipación.

mismo resultaba aún más considerable que en tiempos previos. Este punto de partida habilitó el “análisis de redes sociales” de gran relevancia para la Sociología Económica.

Sin embargo, a pesar de que Granovetter (2017) sofisticó su análisis del *embeddeness* añadiendo otras dimensiones (relacional, estructural y temporal), en este trabajo se sostiene que no consiguió superar la propuesta de Polanyi. Se coincide con el sociólogo estadounidense al señalar que las economías contemporáneas también se encuentran *embedded*. A pesar de esto, se considera que la crítica epistemológica de Polanyi solo cobra sentido en conjunto con una perspectiva política que persigue el cambio deliberado de las instituciones humanas acorde con los ideales de justicia, la ley y la libertad que permita establecer límites a la pretensión del mercado autorregulado (Lahera Sánchez, 1999). Tal como señalan Hillenkamp y Laville (2013), Granovetter confunde dos registros distintos: el encastramiento que reenvía a particularidades del encuadramiento reparable en mercados concretos ²⁸ con la inserción del conjunto de la Economía dentro de reglas que le son exteriores.

En resumidas cuentas, el desencastramiento no refiere a la autonomización del mercado frente a todo encuadramiento institucional, sino al enrolamiento del poder político en el sostenimiento de una definición formal de la economía que contribuye a su naturalización (Hillenkamp y Laville, 2013). El “mercado autorregulado”, lejos de resultar un estado de cosas alcanzable²⁹, refiere más que nada a una “utopía” que transformó las percepciones de la economía y que ha ocasionado cambios institucionales mediante su carácter performativo (Laville, 2009). Se trata asimismo de un abordaje semejante al del último Bourdieu (1999) quien en “Contrafuegos” subrayó el papel del proyecto político neoliberal en la pretensión de transformar los teoremas económicos neoclásicos en realidad social basado en un “programa de destrucción metódica de los colectivos”.

²⁸ Su clásico estudio de la industria de la electricidad en Estados Unidos representa un claro ejemplo (Granovetter y McGuire, 1998).

²⁹ En esta sintonía se construyen los aportes de Fraser (2020) acerca de los “talleres ocultos del capital” en torno a la dependencia en relaciones sociales no mercantilizadas para el sostenimiento de los mercados.

Debe mencionarse que Granovetter reconoció la importancia del “Polanyi analítico” que abordó los “principios económicos” o “formas de integración” del hecho económico (Hillenkamp y Lavielle, 2009). Estos planteos representan el segundo puntal de la perspectiva sustantiva de la Economía, de gran importancia para el abordaje empírico de las instituciones, organizaciones y prácticas económicas. Polanyi polemiza con posiciones reduccionistas que analizaron distintos tipos de formaciones históricas bajo los conceptos pretendidamente universales de la teoría económica moderna, lo que generó asimismo una reacción por parte de los economistas convencionales (Groppa, 2014). Con base en esto, propone a partir de aportes antropológicos e históricos, la existencia de diversos principios de organización de la vida económica (Polanyi-Levitt, 2014).³⁰

Polanyi distingue cuatro principios/formas de integración que dotaron de unidad y estabilidad a las economías empíricas a lo largo de la historia (Polanyi, 1957a). En primer lugar, propone un principio de redistribución, basado en movimientos hacia un centro y luego de este hacia afuera en bases a reglas de asignación ya estipuladas por esta autoridad. Las interdependencias resultan de estructuras institucionalmente centralizadas, adoptando una lógica semejante a lo que Heilbroner (1964) consideró como “economías de mando”.

En segundo lugar, se introduce la “administración doméstica”, eliminada en ciertos escritos polanyianos pero de relevancia capital para el estudio de la ESS. La misma acentúa el tipo de producción para el uso propio del grupo de referencia. Retomamos la redefinición de Hillenkamp (2013) quien considera que la “autarquía” del grupo no resulta necesaria para la definición (originalmente destacada por Polanyi) ni tampoco la presunción de un tipo específico de interdependencia. Por el contrario, la clave estriba en la existencia de una “identidad común” (derivada de muchas fuentes) que define y limita al grupo dentro del cual se realiza el *partage* de recursos.³¹

³⁰ Autores como Margaret Mead, Thurnwald, Malinowski y Aristóteles sirvieron de inspiración para estos constructos teóricos (Hillenkamp, 2013).

³¹ El término “Economía” fue acuñado en la Antigua Grecia para referirse a la “gestión doméstica”. Existen aún pocas voces que pretenden un retorno a una definición semejante, postura que en este trabajo se juzga equivocada. Por otro lado, resultan de gran utilidad para la ESS tanto la Teoría de la Unidad Doméstica (Benería, 2008) como los desarrollos coraggianos de la Unidad Doméstica en tanto “célula” de la Economía Popular (Coraggio, 2010).

En tercer lugar, se menciona al “intercambio” en tanto movimiento y apropiación de bienes a través de una tasa de equivalencia. Se prefiere este término en lugar del de “mercado” dado que se considera que este último refiere a la consolidación institucional de un tipo determinado de intercambio. En sus trabajos, Polanyi (2012) aborda tres tipos de intercambio (operativo, decisonal y a precio negociado) así como diversas modalidades del comercio (regalos, administrado y mercado).³² Se debe señalar que enfatizar la pluralidad de los intercambios no implica desconocer la centralidad del mecanismo de mercado, basado en la oferta-demanda-sistema de precios, en las economías capitalistas contemporáneas.

En cuarto lugar, se presenta el principio de “reciprocidad”, sin duda alguna el que mayor cantidad de equívocos ha suscitado. Hillenkamp (2014) señala que a partir de las interpretaciones de Maurice Godelier, la reciprocidad se ha equiparado al acto del don/contra-don (dar-recibir-devolver) de inspiración maussiana. Sin embargo, existen diferencias ya que si bien ambos se rigen por un cierto grado de obligación, la reciprocidad se caracteriza por relaciones sociales tendientes hacia la horizontalización mientras que el don recubre relaciones de superioridad social a través de una lógica que no puede reducirse al mero interés/desinterés. Por su parte, Servet (2013) menciona que si bien un gran número de formas de don/contra-don pueden analizarse como consecuencia de la reciprocidad (y no a la inversa), este error deriva en gran parte de la confusión de concebir a los principios de integración como meras modalidades de circulación.

El principio de “reciprocidad” permite profundizar los aportes referidos previamente acerca de la “solidaridad”, dado que refiere a los movimientos entre agrupamientos simétricos basados en el deseo de mantener y fortalecer los lazos sociales existentes entre las partes (Hillenkamp, 2019). Servet (2013) argumenta que el marco de la “simetría” habilita la complementariedad entre elementos diferentes, en la que el pasaje de lo colectivo a lo individual involucra un movimiento desde lo individual nuevamente hacia lo colectivo. Esto

³² La distinción entre “comercio administrado/sin mercado” y “comercio mercantil” en el caso empírico de la Babilonia de Hammurabi representa una de las contribuciones más claras al respecto (Polanyi, 1957b).

permitiría reconocer en el proceso intereses y necesidades particulares en marcos grupales. A pesar de construirse con base en sociedades no capitalistas, el principio de reciprocidad no pertenece al pasado dado los lazos sociales mantienen un rol central en nuestras sociedades contemporáneas (Gaiger y Wanderley, 2019), pudiendo asumir desde lógicas de obligación entre partes hasta compromisos voluntarios movilizados por valores ciudadanos (Hillenkamp, 2014).

La interpretación de los principios que este trabajo realiza se desarrolla a partir de la Socioeconomía Francesa, adjuntada en la Figura 6. De manera sintética, se establece que los principios o modos de integración no son meramente intercambios o transferencias de carácter mutuamente excluyentes sino que representan modalidades de interdependencia que vertebran las relaciones de producción, distribución, circulación y consumo.³³ En este sentido, los principios no derivan de la suma de actos individuales sino que condicionan la existencia de instituciones determinadas (Polanyi Levitt, 2014).

<Figura 6. Principios o modos de integración polanyianos>

PRINCIPIO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA	Administración doméstica	Reciprocidad	Redistribución	Intercambio
TIPO DE ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	Grupo (autárquico o no) resultado de una pertenencia/identidad heredada	Horizontal/Simétrica	Centralizada	Sistema de mercados a tasas de cambio
LÓGICA DE ACCIÓN	Producción y administración para la satisfacción de necesidades jerarquizadas de los miembros del grupo	Acción entre pares, diversos tipos posibles desde obligación comunitaria al compromiso ciudadano voluntario	Obligación dentro de un sistema centralizado, personal o funcional	Negociación a precio fluctuante(<i>marchandise</i>), intercambio a precio fijado, intercambio

³³ Debe reconocerse no obstante que la “redistribución” se encuentra asociada indefectiblemente con las relaciones sociales de circulación. Se deja a futuros trabajos el planteo de esta limitación, posiblemente mediante una profundización de su vinculación con el principio de “planificación” propuesto por Coraggio (2011).

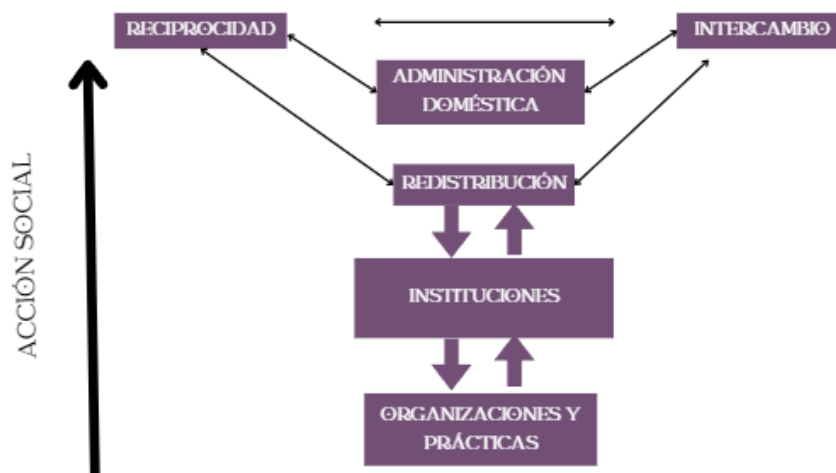
				locacional o cambio de lugares.
TIPO DE INTERDEPENDENCIA	Diversos tipos posibles, notablemente complementariedad y jerarquía instituida	Complementariedad instituida	Centralidad instituida	Interdependencia en función de una tasa de equivalencia y de las cantidades ofrecidas y demandadas de bienes y servicios

Fuente: extraído de Hillenkamp (2013) y reformulado en base a Polanyi (1957).

A su vez, nunca se encuentran en estado puro, sino que atraviesan estas instituciones de manera combinada en configuraciones en las que pueden predominar uno por sobre otro (Hillenkamp, 2014). El hecho de haber sido presentados como tipos ideales, no impide comprenderlos articulándose bajo diversas jerarquías, aspecto que permite analizar la complementariedad, coexistencia o colisión en determinados casos empíricos entre intercambio, redistribución, reciprocidad y autoproducción. De igual manera que Groppa (2014), este trabajo se distancia de los herederos polyanianos que opusieron los principios de mercado y reciprocidad y abre la senda de vinculación entre ambos a partir de los trabajos de la Economía Civil italiana y los planteos durkhemianos respecto de los aspectos “no contractuales del contrato”.

Por otro lado, el programa de investigación de Economía Política Sustantiva delineado en estas páginas pretende reconstituir las maneras en las que al nivel de las organizaciones y las prácticas se desarrollan acciones tributarias de diferentes configuraciones de principios e instituciones, aspecto evidenciado en la Figura 7. Si bien se recupera la relación principios-instituciones-organizaciones, se concuerda con Coraggio (2011) que la acción social puede, a la vez de tener lugar en entornos institucionalizados, provocar cambios en estos encuadres.

<Figura 7. Modelo de Interrelación entre principios, instituciones y organizaciones/prácticas>



Fuente: elaboración propia a partir de Hillenkamp (2017) y Coraggio (2011)

Los elementos conceptuales que evidencian el carácter plural de las Economías Empíricas en términos de recursos, destinos de producción y tipos de propiedad no deben no obstante, restar importancia a la relevancia asumida por el principio del intercambio institucionalizado bajo los mercados convencionales. Sin embargo, se debe evitar la absolutización del mismo, concibiendo por esto una “economía con mercado” y no “de mercado” (Hillenkamp, 2017) y reconstituir la diversidad de lo considerado como “mercantil” (Muñoz, 2022). A modo de ejemplo, tanto los “mercados recíprocarios” (que encuentran su expresión en circuitos cortos de comercialización, comercializadoras solidarias, entre otros) como la “compra pública” atestiguan la interconexión de los principios de intercambio con los de reciprocidad y redistribución, respectivamente.

Dentro del marco de la Economía Política Sustantiva se engloban contribuciones diversas como las “Economías Diversas” que enfrentan a los discursos “capitalocéntricos” (Gibson-Graham, 2011) y la propuesta de la “hibridación de recursos” atenta a la multi-dependencia de los recursos que las organizaciones adquieren por medio de la Economía Monetaria Mercantil, la Economía Monetaria No Mercantil y la Economía No Monetaria (Laville y Eme, 2004). Desde Latinoamérica, la propuesta de “sostenibilidad

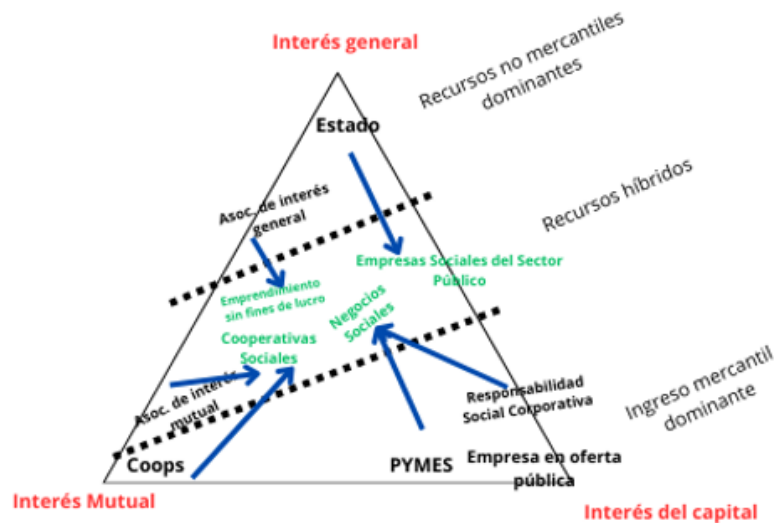
socioeconómica” (Coraggio, 2006) representa un criterio que no solo considera la reproducción de los emprendimientos sino también la de sus miembros y comunidades de referencia. En este sentido, se atienden las escalas micro, meso (entre organizaciones) y macro (contexto socioeconómico y cultural y políticas públicas socio-económicas), pluralizando la fuente de recursos más allá de la órbita mercantil.

Además, los “principios de interés” reformulados a partir de los aportes de Benedetto Gui, recuperan analíticamente al «interés general» (organizaciones que persiguen sin alcanzar la amplitud del Estado, un interés público de toda la sociedad/comunidad); “interés mutua” (referido al beneficio de los miembros de la iniciativa) e “interés del capital” (referido al fin de lucro) (Defourny y Nyssens, 2017).³⁴ Asimismo, estos autores abordan la “hibridación de recursos” junto con los mencionados “principios de interés” en tanto piedras de toque para la construcción conceptual de las empresas sociales. Lejos de representar estados inalterables, en este planteo las organizaciones de la ESS pueden adoptar estrategias que modifican tanto los tipos de hibridación efectuados como el grado de interés perseguido, generando diferentes “trayectorias institucionales”, tal como se indica en la Figura 8.³⁵

³⁴En sus trabajos, Beckert (2016) reconceptualiza la acción económica maximizadora al interior del capitalismo en contra de los modelos de acción racional. A pesar de ser de gran utilidad para el programa de investigación formulado, se debe recordar que una Economía Política Sustantiva pluraliza las lógicas de acción económica además del “interés del capital”.

³⁵ Los modelos de Empresa Social presentados son a) Emprendimiento sin fines de lucro; b) Empresas Sociales del sector público; c) Cooperativas Sociales; y d) Negocios Sociales (Defourny y Nyssens, 2017).

<Figura 8. Modelo EMES de trayectorias institucionales, principios de interés e hibridación de recursos>



Fuente: elaboración propia a partir de Defourny y Nyssens (2017)

Para culminar con este apartado, se sostiene que la Economía Política Sustantiva reconoce las tensiones existentes en sus variopintas formas de interdependencia. Por estos motivos, la propuesta de “Economía Mixta” de José Luis Coraggio habilita un marco general de análisis distinguiendo entre subsistemas “privado-capitalista”, “público” y “popular”.³⁶ Se recupera la caracterización de las diversas unidades microeconómicas dentro de estos subsectores (empresa capitalista, unidad organizativa estatal y unidad doméstica) que conjugan diferentes lógicas de racionalidad y se encuentran en permanente contacto vía relaciones sociales asimétricas (Coraggio, 2013a).

Alejada de posiciones polares que pretenden simplificar mundos plurales, el programa de Economía Política Sustantiva no niega *a priori* racionalidades económicas pero tampoco incurre en un relativismo que ignora la materialidad de los modos de institucionalización de lo económico. No obstante, se sostiene que las empresas y organizaciones de la ESS acentúan la relevancia del principio de reciprocidad dado que las estructuras simétricas

³⁶ Tal como se mencionó previamente, lo “popular” remite para Coraggio a la “economía de los que viven o quieren vivir de su trabajo”, mientras que en su planteo elementos de Economía Solidaria se encuentran presentes en los tres subsistemas (Coraggio, 2013).

son más proclives a alentar la elaboración de proyectos colectivos vinculados con la cooperación y la asociación. Como propone Servet (2019), la reciprocidad permite instituir una interdependencia voluntariamente pensada más allá de enfoques paliativos y es en esta propuesta donde se cifra la última dimensión de análisis de la ESS.

1.3.3. Dimensión política

Hillenkamp y Laville (2019) destacan la actualidad tanto teórica como metodológica de la obra de Karl Polanyi, subrayando la vigencia de un plano político que asume como horizonte la búsqueda de justicia y bien común en aras de una “democracia sustantiva”. Estas contribuciones se asemejan a las dimensiones señaladas al inicio, reforzando un nivel “político-organizativo” que interroga respecto de los proyectos de sociedades en disputa. Es decir, la amplia gama de propuestas de transformación del sistema económico oscila desde la atención a la inmediatez, adaptándose a las lógicas hegemónicas del funcionamiento económico, hasta las proposiciones más ambiciosas de modificación sistémicas (Altschuler y Pastore, 2015; Coraggio, 2013a).

En este sentido, el abigarrado campo comprende desde la apelación a proyectos políticos reivindicativos en clave político gremial, más propia de la corriente de Economía Popular, hasta la defensa de “utopías reales” sustentadas en potencias existentes dentro de la sociedad para avanzar hacia alternativas históricas fundamentadas (Wright, 2009). La concepción de las organizaciones y experiencias de la ESS, Economía Popular y otras vertientes similares, no se agota en su caracterización como “organizaciones híbridas” sino que incluye la manera en la que modelan nuevas instituciones al promover diferentes tipos de gobernanza, acción pública y definiciones del hecho económico (Nyssens *et al.*, 2021).

Este elemento “político” es destacado en la propuesta de EMES/Empresa Social y Solidaria adoptada y permite analizar el objeto de estudio de la presente tesis. Es necesario entonces realizar una doble mención del carácter propositivo que asume este campo, manifestándose tanto en el plano estatal como a nivel de la propia práctica de la

investigación. La necesidad de contar con “Otro Estado” que articule nuevas “políticas socio-económicas” a la par de una nueva “cultura de gestión compartida” (Hintze, 2010) es asunto del próximo capítulo. No obstante, los desafíos que representa para el investigador, que puede ser participante, militante o al menos comprometido ideológicamente con las experiencias, resultan necesarios de ser mencionados.

A pesar de que la “neutralidad valorativa” sea una cuestión relativamente superada en ciencias sociales³⁷, las propuestas en ESS representan un desafío para el establecimiento de vínculos frente al objeto de estudio. La problematización del lugar del investigador durante el proceso de construcción de conocimiento fluctúa entre los polos de “sociología social” y “sociología experimental” (Lahire, 2006) y los gradientes de “compromiso y distanciamiento” (Elias, 1990).

Se reconoce que un compromiso demasiado estrecho, fundamentado en la construcción de “trabajos útiles” y con desafíos ideológicos explícitos, podría correr el riesgo conservador de no romper con supuestos implícitos ya pre-construidos (Lahire, 2006). Otra falencia comúnmente asociada a esta postura reside en concebir a la “teorización” como una actividad “demasiado académica”, rayana a lo descartable. A pesar de que sostenemos que las actividades de investigación y de “militancia” no resultan totalmente incompatibles, las mismas adoptan registros diversos de reflexividad. Rechazar de plano los requisitos de rigurosidad conceptual, en una suerte de anarquismo teórico-metodológico de la ESS, solamente perjudica su capacidad de institucionalización académica-estatal y no reporta ningún beneficio para la disciplina.

En este sentido, pueden aplicarse para el campo de la ESS los aportes de Burawoy (2005) respecto de los diversos tipos de conocimiento dentro de la “división del trabajo sociológico”: profesional, práctico, crítico y público. Por motivos de síntesis se engloba tanto al conocimiento profesional como al crítico dentro de la etiqueta más amplia de

³⁷ La figura de Max Weber se encuentra paradójicamente vinculada con esta postura, que debe contextualizarse con el momento histórico del debate en ciencias sociales como voluntad de autonomía frente a los intereses políticos del II Reich alemán (Coser, 1969). Por el contrario, la epistemología sociológica weberiana brindó una gran importancia a los valores del investigador como punto de partida específico dentro de una determinada situación cultural (Weber, 1990).

“conocimiento académico” en donde se incluyen los métodos testados, el corpus de conocimiento acumulado, las preguntas orientadoras, los marcos conceptuales así como el examen crítico de los fundamentos de los múltiples programas de investigación existentes. El conocimiento práctico hace referencia a la provisión de soluciones presentadas, que en la figura del investigador se vinculan con actividades de consultoría y asesoría así como al trabajo al interior de las organizaciones. Finalmente, la faceta pública estriba en una preocupación por la imagen de la ESS entablada en conversaciones con “públicos” más allá de la academia, tanto a nivel de difusión amplia como de una manera “orgánica”, o sea en conexión cercana con un interlocutor activo, visible y localizado.

A partir de esta concepción, se comprende que los tipos de conocimiento varían según las intenciones y los auditorios existentes, aunque no se traten de registros antagónicos entre sí. Se podría reformular lo planteado por Burawoy al respecto de la Sociología en las reflexiones acerca de “ESS para quién” y “ESS para qué”. Dado que las diversas facetas pueden no estar siempre en armonía, se deberá elegir según el contexto privilegiar la adopción de determinado tipo de “conocimiento” pero de ninguna manera descartar alguno, siempre que se pretenda mantener el estatus de la ESS como disciplina.

Por otro lado, el desarrollo de estudios centrados en el “arte por el arte” pretendidamente revestidos de una “autonomía científica”, acarrea el problema de ser acusados de no decir nada acerca de la realidad. Howard Becker (2003) defiende la necesidad de realizar buenas investigaciones independientemente de la utilidad de su trabajo, esgrimiendo que la “relevancia social” consiste más una categoría política que sociológica ya que resulta definida por actores y grupos interesados y no por la propia teoría.

A pesar de compartirse el criterio de rigurosidad teórica-metodológica de estos autores, se recuerda que los países periféricos presentan una institucionalización más precaria de las ciencias, encontrándose las sociales en una condición más delicada. Por estos motivos, si bien la apelación a investigaciones experimentales pueden ser de gran

utilidad en términos científicos, la restricción presupuestaria y, últimamente, la posibilidad de condena pública constituyen grandes escollos para su realización. Además, se considera que la pretensión de un gran distanciamiento puede revestir enormes problemas de diseño de investigación incurriendo en las denominadas “prácticas extractivistas de conocimiento” y en quedar atrapados en un estéril sentido común académico.³⁸

En páginas anteriores, se recuperaron las contribuciones de Laville y Fraisse (2024) respecto de la posibilidad de combinar diferentes conocimientos junto con el compromiso y trabajo con los actores durante el trabajo científico. Este elemento es subrayado incluso por el Movimiento Antiutilitarista de las Ciencias Sociales (MAUSS), que propone asumir plenamente las complejidades normativas del abordaje sociológico sin esconderse detrás de una “neutralidad valorativa” mal entendida (Caillé, 2015). A partir de esto, resultan de utilidad propuestas como las de Fernández Álvarez (2015) acerca de la “co-teorización” que desde un compromiso político explícito con los que se investiga, concibe al trabajo de campo como una creación conceptual conjunta producto del diálogo entre “teorías de los científicos sociales” y “teorías nativas”. Asimismo, tal como sostienen Fernández Álvarez y Carenzo (2012), no se debe recelar acerca de la posibilidad de articular investigaciones con demandas específicas de los colectivos.

Finalmente, se recupera la performatividad del hecho económico de Michel Callon (1998). Este autor sostiene que los discursos económicos formatean y moldean las economías existentes en vez de atenerse a la mera observación de su funcionamiento. Lejos de ser individuos aislados y autónomos, existen “actores-mundo” enredados en una serie de relaciones y conexiones que establecen el enmarcado o “framing” de la acción económica

³⁸ En los inicios de este capítulo se mencionaron una serie de lugares comunes respecto de la ESS que de ser abordados no implicarían ningún avance para la disciplina. La búsqueda de prácticas idílicas y relaciones sin conflicto ejemplifican esto. Becker (2009) enfatiza la recomendación de Molotch de contar con cierto conocimiento de primera mano para corregir las representaciones (incluso aquellas de orden “científico”), no solo para saber dónde buscar material interesante sino también para evitar plantear interrogantes que no valen la pena estudiar a fondo ni testear.

por medio de la materialidad de ensamblajes sociotécnicos compuestos por actores, instituciones, dispositivos y teorías (Blois y Gené, 2009).

La Sociología Económica ha profundizado los debates respecto de las tesis fuertes y blandas de la performatividad, así como albergado las críticas de Beckert (2016) respecto del supuesto papel de la teoría como único framing en la creación de la realidad. Sin embargo, reviste interés analizar las iniciativas de generación de sujetos de la ESS de acuerdo con “herramientas de cuenta y de gestión” que generen “agencias calculadoras” y “modos de cálculo” en sintonía con las Economías Diversas.

En este sentido, la “performatividad de las otras economías” parte del programa de investigación de “Economías Diversas” formulado por Gibson-Graham (2011) y cristalizado en la obra colectiva de Roevink et al. (2015). A partir de esto, se recuperan una serie de cuestiones compatibles con el presente programa de Economía Política Sustantiva. Sin necesariamente enmarcarse en el giro post-estructuralista, se sostiene que el sustantivismo puede conciliar realismo con la performatividad al interrogarse las maneras en la que teoría y epistemología contribuyen a lo que se quiere hacer del mundo mediante la práctica social.

Este trabajo destaca las siguientes ideas de Gibson-Graham (2011) acerca de la “academia”. Se considera que desde este espacio se pueden desplegar propuestas que pretendan partir de lo que está dado estructuralmente y “reframearlo” como proyecto político y epistemológico de creación, visibilizando lo diferente al discurso “capitalocéntrico” y generando posibilidades creativas reales donde poco existía. Concebir la “academia” como sitio para performatear otros mundos y mostrar las maneras en las que estos experimentos pueden ser emprendidos tanto por investigadores como por actores no académicos, reviste un potencial para desarrollar (y no solo juzgar) las experiencias realmente existentes. El Programa de la Economía Política Sustantiva puede complementarse con el de las Economías Diversas en su proyecto político-performativo de Otras Economías y la propia institución académica puede cumplir

un rol en esto, siempre que esté dispuesta a entremezclarse con los *tempos* de las organizaciones, prácticas y construcción territorial que éstas prefiguran.

1.4. Hacia un Programa de Investigación en Economía Política Sustantiva

Para culminar con todo lo expuesto previamente, se sigue la lógica del “Programa de Investigación” tal como la recupera Burawoy (1999) a partir de Imre Lakatos. Con base en esto, se plantean una serie de directrices, abiertas a críticas y nuevas proposiciones, para guiar una senda de investigaciones empíricas sobre empresas, organizaciones y experiencias varias bajo un prisma socio-económico transdisciplinar. A pesar de que la utilización en esta investigación será acotada al objeto de la misma, la reactualización del programa de Economía Política Sustantiva podrá vertebrar futuras líneas de análisis.

1) Se concibe a la Economía Política Sustantiva dentro de la senda abierta por la Economía Política en tanto ciencia que estudia las relaciones sociales de producción, distribución y consumo (Burkún y Spagnolo, 1986). Como sostienen Bowles y Edwards (1990), la competencia capitalista, en tanto manera de regular conductas y transmitir lógicas de comportamiento, se articula con las relaciones de poder (“autoritarismo”) y la dimensión temporal que involucra al cambio social. La dimensión “sustantiva” complementa estas visiones al postular que la Economía es en todo lugar y en todo momento un “proceso institucionalizado” (Polanyi, 1957a) que presenta una unidad y estabilidad susceptible de ser modificada por la acción social y que posee un carácter “plural” a pesar de la primacía institucional de determinados modos de integración.

2) El enfoque de la Economía Mixta propuesto por José Luis Coraggio permite comprender las diversas racionalidades y las interrelaciones existentes entre los subsistemas privado-capitalista, público y popular, en la terminología del autor. Dado que este marco de análisis se construye a partir de las sociedades capitalistas contemporáneas, se considera que la Economía Política Sustantiva puede desarrollar diálogos, intercalando diferentes niveles de conflictos y armonías, con otras teorías de alcance intermedio como las vinculadas con capacidades estatales, los sistemas nacionales de innovación, las

posiciones neoschumpeterianas, la economía de la reproducción, la transición socio-ecológica, la Economía Civil, entre otras.

3) Los planteos que sostienen que el “sistema económico” es indisociable del “sistema social” (Naclerio, 2007; Demarco, 2005) se oponen al enfoque individualista deductivo. Si bien la apelación a “sistemas” puede resultar anacrónica en ciencias sociales, se pretende abordar esta problemática en base al concepto previamente presentado del “embededness”. Recuperamos nuevamente a Laville (2008b) por mencionar que los planteos de Polanyi y Granovetter pueden coexistir. El “encastramiento” no implica una lucha contra una “autonomización” efectiva de un mercado autorregulado, sino el planteo de proyectos políticos que se interrogan respecto de la definición de sus límites. Resulta muy necesario recordar la postura polanyiana de que el “encastramiento” puede ser realizado bajo proyectos reaccionarios, como en los fascismos del siglo pasado y en ciertas nuevas derechas actuales, y que las fuerzas del mercado pueden, de acuerdo a la situación histórica, revestir un potencial emancipador.

4) Esta propuesta estriba en un enfoque empírico para el estudio de diversas organizaciones, prácticas e iniciativas por lo que los objetos específicos a la macroeconomía, si bien son útiles para la contextualización de los trabajos, quedan por fuera de su alcance.

5) Los “principios económicos” deben ser considerados en términos de “modos de integración”, no solo de circulación. La interrelación de los principios en las instituciones y en las prácticas organizacionales dan como resultado economías múltiples que no relativizan el carácter del capitalismo como sistema socioeconómico dominante a escala planetaria. Empero, se reconoce la existencia de una “variedad de capitalismos” que en su seno además enmarcan organizaciones y prácticas tributarias de la Economía Plural. A su vez, el programa se encuentra abierto a la incorporación y/o reformulaciones de los principios, tal como fue ensayado en Coraggio (2011) en relación con la “planificación” y los potenciales que reviste para los límites de la “redistribución”.

6) El principal foco de conflicto de esta agenda radica con la Economía Formal/Neoclásica y otros enfoques semejantes señalados previamente. Sin embargo, se recuerda que la crítica de la Economía Formal no debe limitarse meramente al estudio de sus presupuestos como si pretendiesen indagar empíricamente la realidad, dada las diferencias en el plano epistemológico, preguntas y problemas abordados. Especial atención asume la comprensión de los modelos económicos matemáticos (asimismo utilizados por la heterodoxia), en donde el eje de análisis estriba en la verosimilitud y el énfasis en la predicción. Rodrik (2015) argumenta que los modelos económicos se encuentran vertebrados por muchos presupuestos irreales dado los requisitos de simplificación y abstracción. No obstante, pueden existir mejores modelos que otros, de acuerdo a la diferencia en el grado de validez de las “presunciones críticas” implementadas.

7) Los objetos de estudio característicos de la Economía Formal como empresas de capital y comportamientos maximizadores pueden ser estudiados por líneas analíticas provenientes de la Economía Política Sustantiva. Tal como fue señalado, no se pretende incorporar a la Economía Neoclásica Formal como disciplina (*economics*) sino a las Economías empíricas estudiadas. En este sentido, se puede ampliar el papel de la Economía Política y la Sociología Económica (que ha privilegiado el “mercado” y los actores económicos tradicionales) y de otras disciplinas afines en la provisión de herramientas conceptuales para dicho abordaje. No debe confundirse con una tentativa de “empresarializar socialmente” a las empresas de capital, sino de comprender cómo dentro de las mismas se articulan intereses que pueden no resultar siempre maximizadores y se desarrolla la hibridación de recursos (fundamentalmente proveniente de la redistribución), entre otras. A modo de ejemplo, los aportes de Fligstein (1987), enmarcados en la Sociología Económica, basados en los vínculos entre estrategias y estructuras organizacionales y contextos institucionales resultan capitales para este propósito.

8) El campo de la Economía Social y Solidaria presenta un predominio del principio de reciprocidad. Para el estudio de otros actores económicos, se pretende reponer

empíricamente cómo los modos de integración de redistribución, reciprocidad, autoproducción y el intercambio se articulan (o no) a su vez con los diversos tipos de propiedades, recursos, relaciones entre unidades socio-económicas, lógicas de acción y formas de trabajo, entre otras.

9) Se asume el carácter político de “reencastrar” la economía y como horizonte la democracia sustantiva (Laville y Hillenkamp, 2013). En este sentido, se rechazan las pretensiones de mercantilizar todos los espacios de la vida, aunque se comprenda el papel que el sistema de precios cumple en el subsistema privado-capitalista y en ciertos espacios de la ESS y la Economía Pública. El asumir un criterio ético implica transparentar la investigación, más que un ejercicio de “normativización” de la misma, reconociendo que puede ser rigurosa y a la vez contar con compromisos valorativos.

10) Tensionar la supuesta dicotomía entre lazos íntimos y racionalidad económica (“emoción” y “razón”) construida en torno a su distinción en tanto “mundos hostiles” no resulta demasiado disruptivo para los planteos de la Economía Política Sustantiva. No obstante, las investigaciones empíricas deben prestar especial atención a los “mundos imbricados”/“connected lives” (Zelizer, 2005) con el fin de reconstituir las maneras en las que los actores producen y reproducen las fronteras de lo “económico” y lo “no económico” en sus vidas cotidianas, negociando los significados de los lazos sociales y lógicas de racionalidad económica desplegadas. Se recupera el carácter de los “entre”, enfatizado por las Economía(s) Popular(es). dado que destaca la manera en la que conviven elementos que podrían resultar *prima facie* contradictorios entre sí.³⁹

1.5. Consideraciones finales

Este capítulo reviste una mayor extensión dado que procuró presentar una propuesta de la ESS enmarcada en un planteo general de “Economía Política Sustantiva”. Como punto de partida, se manifestó el carácter de la ESS en tanto “campo en construcción” inserto dentro

³⁹ Si bien las investigaciones adoptan la postura de no romantizar lo existente y atender empíricamente las variaciones existentes, la ESS no debería mantenerse indiferente ante los intentos de utilizar sus formatos organizacionales como fachada para actividades *non sanctas*.

de una “polifonía teórica” con abordajes más o menos semejantes. Se debe recordar que el empleo del abordaje teórico de la ESS responde principalmente a la naturaleza del objeto de estudio analizado: el CPAES.

Posteriormente, se esbozó una tentativa de elucidación conceptual de los términos “social” y “solidario” apelando a las críticas y reflexiones provenientes de múltiples fuentes. En este sentido, lo “social” remite a la concepción ontológica de lo económico en tanto “proceso institucionalizado” junto con la propuesta política de evitar la mercantilización total de todas las aristas de la vida. A su vez, el término “Solidario” acarrea un mayor desafío, definiéndose en consonancia con el fomento de la “reciprocidad” mediante marcos de acción colectiva de carácter simétrico que, en una vinculación con la Sociología Clásica, (re)integran el lazo social. Se presentó asimismo una segunda clasificación, de carácter más difundido, que identifica a la “Economía Social” con los actores históricos/tradicionales y a la “Economía Solidaria” con las experiencias “Emergentes” o de la “Nueva Economía Social”, en general asociadas con una explícita vertiente reivindicativa.

Como estrategia expositiva, se procedió a caracterizar las dimensiones empíricas, conceptual y político-organizativa de la ESS. En primer lugar, se plantearon los diferentes recortes de actores elaborados por las propuestas actuales más relevantes en el campo nacional e internacional acerca de este tipo de organizaciones diferentes de las empresas capitalistas: Economía(s) Popular(es); Economía Popular, Social y Solidaria, Economía Popular de José Luis Coraggio y la noción de Empresa Social de la Red EMES.

Se optó por adoptar, tanto a los fines específicos de este trabajo como de manera general para futuras investigaciones, la reformulación efectuada por Laville *et al.* (2016) acerca del tipo ideal de la Red EMES. Se considera que el modelo “Empresa (Social) Solidaria” resultante da cuenta de manera ecléctica de todos los puntos fuertes y críticas de las perspectivas previas. El análisis de los niveles económicos, sociales y políticos evidencia un tipo ideal de organización que no se limita a contar formalmente con elementos participativos y límites a la distribución de capital sino que permite reflexionar cabalmente

acerca de la pluralidad del hecho económico, las imbricaciones con lo ambiental y lo comunitario y el papel de estas entidades como sujetos políticos. Este tipo ideal será el implementado para el análisis de las organizaciones integrantes del CPAES.

En segundo lugar, se desarrolló la faceta conceptual de la ESS, tributaria del enfoque sustantivo de Karl Polanyi. Respecto de esto, se analizaron los presupuestos que vertebran la “visión formal” de la Economía, basamento de las visiones *mainstream* de la *economics*. Sin embargo, no se pretende bajo esta propuesta refutar esos andamiajes sino profundizar la elaboración de una *economy* fundamentada tanto en la Economía Política como en la Economía Sustantiva. Este último abordaje combina el estudio de lo económico como “proceso institucionalizado” con el de los Principios o Modos de integración que visibilizan el carácter plural de las Economías Empíricas.

En tercer lugar, se propuso una dimensión política que reconoce los proyectos de cambio social de diversa ambición que sostienen estas organizaciones, analizándose las implicaciones que esto entraña para la práctica de la investigación. Por estos motivos, se buscó conciliar los diversos registros de producción de conocimiento con la implicación del investigador. Este trabajo pretendió distanciarse de dos posturas opuestas: la apelación a la neutralidad frente a las experiencias de ESS como elemento aséptico y el rechazo liso y llano de las tareas de teorización. Se considera que lo comúnmente denominado como “academia” posee las potencialidades para contribuir a la performatividad de “Otras Economías” en conjunto con actores no académicos.

Finalmente, se propusieron los ejes de un incipiente “Programa de Economía Política Sustantiva”. Esta formulación abreva en una tradición en ciencias sociales transdisciplinar con el propósito de efectuar investigaciones empíricas comprometidas con la rigurosidad conceptual como así con proyectos de “Encastramiento de la Economía”. Esto brinda la posibilidad de articular a enfoques que, pese a sus diferentes abordajes, presentan una línea común subyacente.

Capítulo 2

La institucionalización estatal de la Economía Social y Solidaria

2.1. Introducción

El estudio de las políticas públicas en Economía Social y Solidaria ha revestido en las últimas décadas un gran interés, plasmado en investigaciones sobre la variopinta institucionalización que los Estados han realizado del sector. El primer eje de este capítulo se fundamenta en proveer las herramientas teóricas y los antecedentes para enmarcar el estudio del CPAES mediante elementos provenientes tanto de la ESS como de la Sociología y la Ciencia Política.

En este sentido, se introduce el estudio de las “políticas públicas” empleándose un marco analítico de la teoría de la Economía Social y Solidaria. Con base en esto, se presentan las diversas “corrientes” de la ESS, las formulaciones acerca del “Otro Estado” y los modelos de co-construcción y co-producción. A su vez, se postulan aportes provenientes de la Sociología Política con el fin de analizar los espacios participativos como los “Consejos Sectoriales” y la “instrumentalización de la Política Pública”, exponiéndose investigaciones enmarcadas en la ESS.

El segundo eje radica en la exposición de elementos históricos referidos a la institucionalización estatal de la ESS tanto a escala nacional como provincial, destacándose los hitos de cada gestión desde el año 2003. Asimismo, se caracteriza socio-económicamente a la Provincia de Santa Fe y se recuperan trabajos de investigación referidos a objetos de estudio en este territorio con el fin de ilustrar las especificidades que asumen los actores de la ESS. En síntesis, se introducen las líneas de análisis necesarias para el abordaje teórico y la contextualización socio-histórica del CPAES como objeto de estudio.

2. 2. Redes conceptuales para el abordaje de las políticas públicas

En este trabajo se decidió emplear como red conceptual de “política pública” al conjunto de acciones y omisiones expresadas en una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que suscita interés y/o movilización de otros actores de la sociedad civil. Por estos motivos, las políticas públicas representan la toma de posición del Estado respecto de determinado problema y no pueden ser reconstituidas prescindiendo de las posiciones de otros actores intervinientes (Oszlak y O’ Donell, 1995).

Se recupera asimismo la perspectiva de Lascoumes y Le Galés (2014) quienes conciben a la política pública como acción realizada por la autoridad pública (sola o en asociación) con el fin de abordar una situación percibida como problemática. Los autores destacan su carácter de “acción colectiva” dado que contribuyen a la creación de un orden social y político, la conducción de la sociedad y regulación de sus tensiones, la integración de grupos y la resolución de conflictos.

Debe recordarse que estas tomas de posiciones no se limitan meramente a una “dimensión técnica” relativa al cumplimiento de objetivos en base a una determinada base de recursos y alternativas disponibles sino que se entrelaza con una “dimensión política”. Esta última remite al entramado político-institucional de la sociedad, incluyendo los intereses, tensiones y conflictos que influyen durante el proceso decisional (Vilas, 2011). Finalmente, por “actores de las políticas públicas” se concibe a las organizaciones y/o personas que efectivamente actúan incidiendo en el desarrollo de las mismas mediante estrategias y acciones (Dente y Subirats, 2014).

Como primer elemento contextualizador del presente objeto de estudio, se presenta el “Proceso de Institucionalización Estatal de la Economía Social y Solidaria en América Latina” en tanto surgimiento y resignificación de instituciones jurídicas y político administrativas a partir de las lógicas de la ESS (Coraggio, 2013b). Durante la primera década del siglo emergieron reformas constitucionales, políticas públicas y leyes de promoción referidas a la ESS en diversos países de la región, marcando una continua

negociación entre los Estados y las organizaciones. Tal como desarrollan Coraggio (2013b) y Castelao Caruana y Srnec (2014) existieron diversos procesos en torno al reconocimiento social y político del sector según cada país. En el contexto actual, luego del fin de ciclo de los gobiernos progresistas que sirvió de contexto para estas teorizaciones, puede señalarse que a pesar del grado de ambición que revistieron estos esfuerzos, los recambios políticos evidenciaron su discontinuidad en tanto “políticas de estado”.

Coraggio (2013a) identifica asimismo tres visiones o corrientes de la ESS con distintas implicancias para la teorización y la acción política. En primer lugar, presenta una corriente microeconómica centrada en la reinserción laboral de sectores empobrecidos y excluidos del mercado de trabajo que actúa promoviendo emprendimientos mercantiles asociativos. En segundo lugar, destaca aquellas visiones que propenden hacia la generación de un subsistema de ESS, fortaleciendo a nivel meso redes y organizaciones con el objetivo de generar sujetos colectivos. Finalmente, introduce una perspectiva “sistémica” cuyo horizonte estriba en la construcción de “Otra Economía”, imbricando economía, política y cultura.

Una profundización de este aporte puede encontrarse en Muñoz (2021) quien operacionaliza las corrientes de Coraggio en cuatro criterios para analizar la hechura de las políticas públicas en ESS: a) si los instrumentos exceden la reinserción mercantil convencional; b) si se conforman emprendimientos asociativos; c) si se implementan prácticas de co-construcción y/o co-producción para la gestión de las políticas y d) si el nivel de acción que predomina es micro, meso o sistémico. Acerca de este último inciso, la autora rebautiza estos niveles en tanto “Economía Popular Mercantilista”, “Economía Social y Solidaria propiamente dicha” y “Construcción de Otra Economía”.

En tanto autora insigne dentro de las contribuciones latinoamericanas, Hintze (2010) resalta que la reflexión sobre las Políticas Públicas en ESS fluctúa entre dos polos: la promoción del autoempleo dirigida a sectores excluidos del mercado de trabajo y las “políticas socio-económicas” que conciben a la ESS disputando recursos frente a los sectores privado y público. En este sentido, enfatiza la necesidad de contar con “Otro Estado” para

desarrollar el potencial de las “Otras Economías”. No solo este planteo subraya la exigencia de aumentar las capacidades estatales para la gestión de políticas públicas en ESS sino también el desarrollo de una “nueva cultura compartida” de mutuo reconocimiento entre funcionarios y actores de la ESS basada en la simetría, la autonomía y la cooperación.

En relación con este “Otro Estado”, Hintze (2014) propone cuatro características deseables que deberían orientar las intervenciones para el sector de la ESS: a) plantear políticas públicas “en sentido amplio”, es decir trascendiendo el subconjunto de las políticas sociales, especialmente las asistencialistas; b) ser intersectoriales, requiriendo de la participación de diversos organismos estatales y niveles jurisdiccionales de gobierno (nacional, subnacional, local) a la vez de desplegarse territorialmente; c) contar con un origen cifrado en “relaciones horizontales y dinámicas” opuestas a los modelos top-down y bottom-up, involucrando necesariamente negociaciones y consensos entre las organizaciones de la sociedad civil y los representantes del Estado y d) adoptar requisitos organizativos y de gestión específicos.

Tal como fue mencionado, la gestión de políticas públicas se vio interpelada tanto por discursos liberales como por otros de cuño progresista que pretendieron instalar la promoción de la “participación” de los actores de la sociedad civil. Rofman (2007) sintetiza las ideas principales de estos debates en torno a que la participación permitiría profundizar y ampliar la democracia más allá de los mecanismos representativos, dado que la presencia de actores no estatales aseguraría mayor eficacia y transparencia a la acción pública y que la gestión concertada permitiría el desarrollo de una nueva institucionalidad, principalmente a nivel local.

A partir de estos elementos se introducen redes conceptuales de fuerte importancia que vinculan las instancias de participación con las teorías de la ESS. A pesar de que ciertos de estos cuentan con un origen y con mayor relevancia política en países francófonos, han presentado una notoria resonancia en las contribuciones latinoamericanas referidas a la ESS. En este sentido, asumen una cardinal relevancia las contribuciones relativas a los modelos de gestión inicialmente formulados por Yves Vaillancourt basados en las categorías

de co-producción y co-construcción. Vaillancourt (2011) sostiene que la co-producción refiere a la participación de los actores de la sociedad civil y del mercado en la implementación de las políticas públicas., vinculándose con la dimensión organizacional de operacionalización de las mismas. Por otro lado, la co-construcción remite a la participación de estos actores en una fase previa de adopción y elaboración de las intervenciones, obrando sobre un plano institucional que gesta las orientaciones generales y los elementos fundantes de la política.

El autor quebequense menciona tres elementos acerca de la co-construcción, indagando en primer lugar si se cuenta con la existencia de políticas públicas de esta naturaleza, en segundo si presentan un carácter “democrático” y en tercero, si participan en esta dinámica los actores de la ESS (Vaillancourt, 2014). Esto permite elucidar dos cuestiones: la co-construcción, de existir, puede asumir diversas modalidades y la misma no se agota en la gestión de políticas públicas para la ESS.

Al respecto, Vaillancourt (2011) presenta la “co-construcción neoliberal”, donde el Estado se ve motivado a gestionar políticas en cooperación con los actores socioeconómicos dominantes de la economía de mercado, invitándolos a “competir” unos con otros para la obtención de contratos (cuasi-mercados) y asumiendo una lógica de “desvío de responsabilidades públicas” hacia otros actores. La “co-construcción corporativista” despliega una lógica desigual de representación, ya que incluye a ciertos actores (en general del mundo patronal y sindical) en los canales de comunicación del Estado mientras que excluye a otros, generando un acaparamiento de la gestión por intereses particulares.⁴⁰

Finalmente, el autor introduce la co-construcción democrática como tipo ideal en donde, aunque el Estado permanece como un socio diferente a los otros, no evade sus responsabilidades y motoriza el diálogo y la interacción con otros actores mediante la existencia de espacios públicos. Además, propende hacia una lógica de “economía plural” atenta tanto a los actores de la economía de mercado como de la “sociedad civil” y articula

⁴⁰ Aunque Vaillancourt (2011) agrega una mono-construcción en este listado, se decidió diferenciarla del resto ya que engloba todos estos procesos bajo la órbita del Estado.

lo “mejor” de la democracia representativa y de la democracia participativa.⁴¹ Este tipo de co-construcción implica el reconocimiento de la participación de los actores de la ESS, permitiéndoles expresar su voz en la definición de políticas públicas. El fomento de una “relación partenerial” supera una visión instrumental, permitiendo que los actores conserven su autonomía. Sin embargo, resulta importante mencionar que la co-construcción democrática dista de ser un caso sencillo de encontrar en la realidad (Vaillancourt, 2014).

Por otro lado, resulta necesario destacar que así como la co-construcción puede tener lugar en políticas públicas por fuera del ámbito de la ESS, la gestión en ESS no incluye necesariamente (ni siquiera en el plano discursivo) instancias de co-construcción. Es decir, a pesar de las características de las organizaciones y empresas de la ESS referenciadas en el capítulo previo, los representantes estatales pueden concentrar gran parte o la totalidad de las decisiones durante la gestión de las políticas públicas para el sector. Finalmente, como sostienen Combes-Joret *et al.* (2018) a partir de Vaillancourt, las acciones co-construidas rápidamente y sin inclusión de un número significativo de actores de la sociedad civil ni poder político, permanecen frágiles y adolecen de una perspectiva de continuidad.

En este sentido, Mendell y Alain (2015) recuerdan que cuando las demandas de la ESS no toman en cuenta la capacidad y prioridades del gobierno, cuentan con poca posibilidad de ser profundizadas. Por estos motivos, las autoras enfatizan el carácter de la co-construcción en tanto proceso *multi-stakeholder* que, mediante un diálogo abierto con los representantes del gobierno, habilita un diseño de políticas públicas para la ESS más innovador, adaptado y efectivo. La reducción de la asimetría de información y de los costos de transacción, la generación de “empatía organizacional” entre los stakeholders, la posibilidad de gestionar incluso con presupuestos magros son algunos de los elementos destacados.

⁴¹ Muñoz (2022) subraya un aspecto presente en Vaillancourt (2011) que resulta frecuentemente olvidado. El autor menciona que son los mecanismos de la democracia representativa los que permiten que los “elegidos políticos” sean los que a fin de cuentas tengan “la última palabra en última instancia”. La co-construcción permite entonces la instauración de formas de gobernabilidad abierta e inclusivas propiciando el diálogo inter-sectorial pero no exentas de jerarquías.

Los aportes franceses de Fraisse (2017, 2018) complejizan lo abordado por Vaillancourt, al señalar que la co-construcción debe permear todas las fases de la política pública y no limitarse a la fase de elaboración, además de distinguir entre co-gestión y co-decisión. En este sentido, se recuerda que tanto la deliberación que inicia un plan de acción co-construido como su presupuesto, en general dependen de la votación de un organismo representativo con funcionarios electos. Salvo en contadas excepciones, la co-construcción no llega a discutir cuestiones como la distribución del financiamiento para la política en cuestión ni su lugar dentro de las decisiones presupuestarias de la autoridad local.⁴²

Al distinguirse del lobby y de estrategias de influencia informal dado la participación abierta y organizada (Fraisse, 2018), la co-construcción requiere de espacios institucionales particulares para la gestión. Mendell (2023) enfatiza el carácter irónico de los gobiernos que apoyan y promueven la innovación pero que no son capaces de introducir innovaciones institucionales dentro del mismo. Por estos motivos, la co-construcción desafía la formación de políticas públicas tradicionales difuminando los límites institucionales dentro del gobierno como entre éste y los actores socio-económicos.

La necesidad de modificar lógicas de la cultura organizativa se entrama con los planteos hintzeanos acerca de contar con “Otro Estado”, atento a la flexibilidad institucional, fluidez y la colaboración que requiere la ESS. Contrapuesta a las lógicas top-down, aunque bien intencionadas, la co-construcción fortalece las *partnerships* y los procesos colaborativos de planificación y diseño de políticas públicas, reduciendo el riesgo de parcialidad frente a ciertos grupos y la asimetría de información (Jenkins *et al.*, 2021).

Dado que la co-construcción y la co-producción implican una renuncia de poder por parte de los actores del gobierno (Sánchez, 2024), la institucionalización pertinente de estos procesos no debe limitarse a resolver desafíos específicos con poco impacto sobre las formas establecidas de gobernanza. En este sentido, el requisito de armonización entre los

⁴² Fraisse (2018) propone otra tipología referida a la co-construcción. No obstante, decidimos mantener la de Vaillancourt por su extendida vigencia.

diferentes niveles de gobierno es el que a final de cuentas asegura la coherencia y la viabilidad de la política pública co-construida (Mendell, 2023).

Debe destacarse que el origen de esta literatura se fundamentó en el proceso de institucionalización quebequense de la ESS, encontrando ecos semejantes en la experiencia francesa que la adoptó como fuente conceptual en sus intervenciones. Sin embargo, podría esgrimirse que en países con menor grado de capacidades estatales y con movimientos de ESS de menor envergadura, estos tipos ideales de modelos de gestión (ya difíciles de encontrar en las propias Canadá y Francia) representarían umbrales demasiado ambiciosos para analizar las políticas públicas. Si bien no se comparte del todo este argumento, resulta necesario destacar la necesidad de ciertas condiciones necesarias para el despliegue de lógicas participativas desde las políticas públicas: voluntad y capacidad política, estructuras jurídico-normativas habilitantes y disponibilidad de financiamiento.

La existencia de Consejos Sectoriales dista de ser novedosa, encontrándose desde sus orígenes permeados por un ideal de “democracia social” como complemento de las estructuras representativas de la democracia política. La apelación a la “participación” habilitó la reflexión sobre nuevas instituciones que representan no al ciudadano en abstracto sino al “hombre situado” definido por su pertenencia a una colectividad específica (Herrera, 1972).⁴³

El retorno democrático en varios países de la región revitalizó la función de estos espacios de interacción entre Estado y actores de la sociedad civil. Desde los aportes académicos, se destaca la promulgación de la Constitución de la República Federativa del Brasil (1988) que dio lugar a una serie de innovaciones en la gobernanza democrática. Estas instancias participativas abordadas teóricamente desde las diversas conceptualizaciones de “Institucionalización sectorial de la esfera pública” (Carneiro, 2002) ; “Arenas

⁴³ Herrera (1972) rastrea los primeros intentos de establecer relaciones regulares entre organizaciones de empleadores, trabajadores y Estado a finales del siglo XIX en países industrializados como Francia e Italia. A diferencia de cierta literatura de cuño liberal, considera que el corporativismo de los fascismos ahogó toda pretensión de participación democrática preexistente en estos espacios. En relación con Argentina, el autor recupera ciertas iniciativas desarrolladas principalmente durante el primer peronismo y el gobierno de Arturo Frondizi.

extraparlamentarias” (Pérez, 2012), “Instituciones de Deliberación Participativa” (Silva, 2018), entre otras.⁴⁴

Entre los nuevos órganos surgidos se encontraron los “Consejos Sectoriales”, de gran semejanza con el objeto de esta investigación. Carneiro (2002) los caracteriza en tanto espacios públicos de naturaleza híbrida (cuentan con representantes del Estado y de los intereses colectivos) con una estructura legalmente definida e institucionalizada y cuya razón de ser estriba en lograr la acción conjunta con el Estado en la gestión y elaboración de políticas públicas. Sin profundizar respecto de las evaluaciones acerca de estos espacios (que distan de ser halagüeñas) se recuperan además de la pretensión del diseño en conjunto, algunas dinámicas más cercanas al modelo de “co-producción” como el papel de la publicidad de las acciones del gobierno, la *accountabilty* (rendición de cuentas), la captación de demandas de la sociedad civil, entre otras.

Finalmente, la presentación de los “instrumentos de la política pública” resulta central para culminar con las redes conceptuales de este apartado. Lascoumes y Le Galès (2007) los abordan como dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones sociales entre el Estado y aquellos a los que con sus intervenciones se dirige. Los autores consideran que lejos de ser neutros, los instrumentos producen efectos específicos en la política pública independientemente de los objetivos perseguidos.

Asimismo, la “Instrumentalización de la Política Pública” refiere al conjunto de problemas establecidos por la elección y el uso de instrumentos que habilitan que la política pública sea materializada y operacionalizada. A partir de esto, se plantean dos cuestiones imbricadas: a) hasta qué punto ciertos instrumentos se encuentran vinculados con determinadas posiciones ideológicas y b) el hecho de que la elección de los instrumentos (porque en general, se emplea más de uno) resulta más significativa para el desarrollo de la

⁴⁴ Para el caso argentino se destacan los históricamente conocidos “Consejos Económicos Sociales” (von Zeschau, 2023), “Consejos Federales” (Sabatto, 2023) y el propio trabajo de Rofman (2007) que los recupera en tanto instancias de articulación en las que el Estado comparte la gestión de las políticas públicas con organizaciones de la sociedad civil que considera relevantes en términos representativos.

política pública que sus motivos discursivos y/o racionalizaciones posteriores (Lascoumes y Le Galès, 2007).

Vedung (2005) define de manera semejante a los instrumentos, en tanto conjunto de técnicas por las cuales las autoridades del gobierno ejercen el poder, tratando de asegurar el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social. A diferencia de la definición de políticas públicas recuperada previamente, la no intervención aunque se trate de una toma de posición del Estado, no representa un instrumento. Estos dispositivos revisten fines en sí y no son meros medios, a la vez que son objetos de disputa política porque afectan profundamente al proceso y al contenido del *policy-making*.

La contribución más importante de Vedung (2005) reside en proveer una tipología sencilla que condensa las ventajas de las clasificaciones previas sobre los instrumentos. En este sentido, se evoca una herencia weberiana en términos del grado autoritativo necesario para conseguir el cumplimiento junto con un determinado contenido de acción (señalando a la población qué debe hacer y cómo) que redundando en la postulación de regulaciones (“garrotes”), medios económicos (“zanahorias”) e información (“sermones”).⁴⁵

El primer tipo de estos instrumentos se basa en medidas tomadas por el gobierno para influir mediante reglas y directivas que obligan a los receptores a actuar en concordancia. Los segundos se fundamentan en el otorgamiento o privación de medios materiales para facilitar o complejizar el desarrollo de las acciones, incluyendo dentro de la nómina elementos monetarios, no monetarios e incluso a los impuestos.⁴⁶ En tercer lugar, la información remite a una relación “persuasiva”, involucrando la comunicación de pedidos y razones pero sin apelar a la movilización de recursos materiales ni directivas obligatorias. Debe recordarse con Lemaire (2005) que tanto la naturaleza de la cuestión como el

⁴⁵ Como sostiene Poggi (2005) en los planteos de Weber el poder adopta tres formas según los recursos movilizados: a) político-militar, que emplea medios de coacción física; b) económico con medios de producción (o ampliamente, recursos económicos) e c) ideológico y el recurso de la legitimidad de los medios de interpretación. Debe recordarse que el planteo de Vedung mencionado abrevia en aportes de otros autores, asumiendo Amitai Etzioni un rol preponderante.

⁴⁶ Vedung (2005) esgrime que los impuestos, aunque entrañan una fuerza autoritativa, no prohíben la realización de la acción *per se*, sino que la gravan. Por estos motivos, no formarían parte de los “garrotes”.

contexto institucional determinan la política pública en la que los instrumentos resultan aceptables o posibles. Además, lejos de plantearse en un vacío, cada instrumento ocupa una posición en relación con otros instrumentos previos o ejecutados a la vez.

Los aportes provenientes de la ESS respecto de los instrumentos se inspiran sobre formulaciones de políticas públicas existentes para el sector. En Europa, Bastida *et al.* (2020) desarrollan su análisis a partir de las “políticas de fomento blandas y duras” que tienen como objetivo establecer un ecosistema favorable a la ESS y mejorar la actividad económica desde la oferta y la demanda, respectivamente. A partir de las políticas públicas para la Economía Social en Galicia, los autores presentan los Instrumentos de apoyo cognitivo, de apoyo técnico y de apoyo a la creación y desarrollo de capital social y participativo, aunque señalan la inexistencia de otros instrumentos en el caso analizado.

Otro referente empírico se encuentra en el Plan de Impulso de la Economía Social y Solidaria en Barcelona (España). En relación con esto, Chaves Ávila *et al.* (2020) abordan los instrumentos de apoyo financiero (presupuestos y dispositivos públicos y privados de financiación), apoyo cognitivo (acciones de sensibilización y difusión respecto del sector); apoyo técnico (asesoramiento, acompañamiento y apoyo a la innovación); apoyo al acceso de mercados públicos; singulares y referenciales y de apoyo a la creación y desarrollo de capital social y participativo (redes de entidades y equipamientos compartidos).

En América Latina se destacan los instrumentos del Plan Nacional de Economía Solidaria construido en el Consejo Nacional de Economía Solidaria de Brasil que destacan como ejes la a) Producción, Comercialización y Consumo Solidarios; b) Crédito y Finanzas Solidarias; c) Educación y Conocimiento para la Autogestión y d) Ambiente institucional Favorable. El trabajo de Muñoz (2022) recuperó la experiencia brasileña y los aportes de Vedung para realizar una tipología de instrumentos para ESS implementados en los Municipios del Conurbano Bonaerense. A partir de estos, elaboró una lista de veinticinco instrumentos organizados en seis categorías en base al principal recurso movilizado : a)

Formación y Conocimientos; b) Comercialización; c) Ambiente Institucional Favorable; d) Participación y Difusión; e) Fortalecimiento de la Reproducción y f) Financiamiento Directo.

2.3. Las Políticas Públicas para el sector de la ESS en Argentina durante el período 2003-2024

El presente apartado procura sintetizar las diversas etapas con las que contó el proceso de institucionalización estatal de las políticas en ESS a nivel nacional. En esta sintonía, se decidió organizar la exposición en cuatro momentos referidos a los gobiernos kirchneristas (2003-2015), la Alianza Cambiemos (2015-2019), el gobierno del Frente de Todos (2019-2023) y los primeros atisbos del experimento libertario de La Libertad Avanza (2023-actualmente). Dado que el presente trabajo reviste un carácter subnacional, se considera que el registro de la perspectiva nacional debe fungir a la manera de encuadre y no adoptar una pretensión exhaustiva.

Existe cierto consenso en que a partir del 2003 la Economía Social comenzó a ocupar un papel relevante en las discursividades expertas producidas desde el Estado, conceptualizadas por Lijterman (2018) como “saberes de gabinete”. Este enfoque discursivo, opuesto a la política social del “neoliberalismo”, fundamentó una estrategia que pretendió restaurar al trabajo como principal medio de integración social y económica, recuperando a su vez como ejes la organización colectiva y la participación política (Hopp, 2022).

La construcción de la Economía Social encontró en el Ministerio Nacional de Desarrollo Social un *locus* institucional a partir del cual se desplegaron una serie de programas de inclusión socio-económica destinados a una abigarrada franja de actores económicos y formas organizativas. Tal como puede rastrearse en documentos de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (2007) las políticas públicas en “Economía Social” frecuentemente eran acompañadas de temáticas como el “trabajo digno”, la “cultura de trabajo” y, principalmente, el “Desarrollo Local”. La relación del Estado para con el sector dista de ser conceptualizada uniformemente, existiendo posturas que destacan la

subordinación/cooptación del movimiento junto con otras que refieren al carácter de “traducción estatal” de las lógicas de cooperación desde abajo (Hudson, 2017).

Tanto Muñoz y Zamora (2021) como Hopp (2021) coinciden en señalar una impronta de “Política Social de la Economía Social” para el período kirchnerista. Las primeras dos autoras, a partir de Coraggio, sostienen que el sujeto de política pública se centró sobre el trabajador, pobre, vulnerabilizado, con derecho a una seguridad social segmentada, sin reconocimiento a un estatus específico de trabajador asociativo además de la persistencia de la pretensión de asimilar las expresiones de la ESS a empresas convencionales.

Hopp (2021) destaca los instrumentos, programas e instituciones surgidos en esta etapa. Entre ellos menciona como punto de partida al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, el desarrollo de los microcréditos con la sanción de la Ley 26.117 y la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), la generación de cooperativas de trabajo en el marco de programas de inclusión social para el desarrollo de obras públicas (Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” y la línea Ellas Hacen), la creación del Registro Nacional de Efectores Sociales y el Monotributo Social para alentar la formalización laboral y las iniciativas tendientes a la capacitación y asistencia técnica (Programa de Trabajo Autogestionado, entre otros).

Deux Marzi y Hintze (2023) esgrimen que durante los gobiernos kirchneristas se reconoció a los trabajadores asociativos autogestionados como sujetos frente a los que el Estado debía asegurar los mismos derechos que a los trabajadores asalariados, además de que ganaron importancia las organizaciones representativas de estos colectivos. Castelao Caruana (2016) destaca como puntos fuertes el mayor redireccionamiento de recursos, el conjunto de cambios institucionales que permitieron el acceso a la tecnología y al financiamiento, el reconocimiento político y la mayor visibilidad del sector.

No obstante, existen unas series de limitaciones necesarias de señalar. De especial relevancia para esta tesis, Hintze y Deux Marzi (2007) mencionan la disímil institucionalización de las unidades organizativas estatales vinculadas con los sectores

“tradicionales” de la Economía Social respecto de los emergentes, alojadas principalmente en las carteras de Desarrollo Social. Asimismo, la imposibilidad de superar enfoques tradicionales a la asistencia y al desempleo y la insuficiencia de marcos legales y regulaciones adecuadas representan otro elemento a destacar (Hopp, 2013), junto con los problemas aparejados a la creación de cooperativas de trabajo “inducidas” (Vuotto, 2011) en donde el escaso conocimiento del formato cooperativo y la ausencia de contacto con los cargos que “gestionaban” desde fuera las entidades asociativas (Castelao Caruana, 2018) representaron grandes escollos en determinadas ocasiones.

Respecto del sector del cooperativismo agropecuario, pueden mencionarse dos tipos de política pública según los destinatarios. Para la agricultura familiar, se pretendió flexibilizar la normativa cooperativa y la asignación de recursos para asociaciones que congregaban a este tipo de productores mientras que las cooperativas agroexportadoras y agroindustriales se vieron beneficiadas por medidas tendientes a actualizar la normativa (Poggetti, 2021).⁴⁷

En lo concerniente al sector de servicios públicos, las cooperativas se vieron afectadas principalmente por el congelamiento del cuadro tarifario, la exclusión de los subsidios otorgados a las empresas capitalistas y por la ausencia de un marco normativo acorde a un proveedor de la ESS. La inflación persistente y la ausencia de programas de promoción estatal destinados al financiamiento representaron otras grandes rémoras.⁴⁸

Durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) se introdujeron una serie de rupturas y continuidades teorizadas como “bisagras de gestión” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). En este sentido, se ratificaron ciertas líneas de intervención unificándolas bajo el Programa Hacemos Futuro, se consolidó el peso de las organizaciones sociales en la ejecución de políticas públicas⁴⁹ y se acordaron en conjunto con éstas últimas, medidas

⁴⁷ Debido a que excede el presente trabajo, no se profundiza el parteaguas que representó al interior del heterogéneo sector del agro las implicaciones del Proyecto de Ley de Retenciones y Creación del Fondo de Redistribución Social (2008).

⁴⁸ Datos relevados del documento presentado en el 1° Congreso Santafesino de las Cooperativas por la Comisión de Servicios Públicos en el año 2014, disponible en Cecchi (2020).

⁴⁹ La Resolución 592/2016 del Ministerio de Desarrollo Social habilitó la descentralización de los entes ejecutores y permitió que tanto organismos gubernamentales como no Gubernamentales (cooperativas, mutuales, federaciones, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil y

referidas al sector como el Salario Social Complementario (SSC), el Registro Nacional de la Economía Popular (ReNaTEP) y el Consejo de la Economía Popular. De hecho, la institucionalización estatal de la Economía Popular se manifestó en su incorporación como fuente conceptual dentro de las políticas públicas (Decreto N° 159/2017; Ley No 27.345). Asimismo, según la propia Secretaría de Economía Social (2019), la Economía Popular se identificaba con estrategias de supervivencia de pequeña escala, diferentes de la Economía Social identificada con modalidades organizativas “conscientes” y autogestivas. Esto evidenciaba dos políticas en pugna respecto de la Economía Popular en el gobierno de Macri: por un lado, se la reconocía como rama laboral, otorgándoles financiamiento y derechos como el SSC y por el otro, se la concebía como un puente transitorio hacia el empleo formal o hacia la “Economía Social Consciente” (Hudson, 2024).

Por otro lado, se evidenciaron una serie de discontinuidades marcadas por el desarrollo de un “giro capacitador” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018) que priorizó la gestión de cursos de finalidad educativa influidos por teorías de capital humano en detrimento de la impronta cooperativista previa. En este sentido, se desactivaron diplomaturas y tecnicaturas universitarias que promovían el trabajo asociativo mientras que se priorizaron capacitaciones individuales basadas en el fortalecimiento de “habilidades socio-emocionales”. En conclusión, el elemento colectivo-comunitario fue notoriamente desdibujado de estas intervenciones y las mismas tuvieron lugar en un contexto signado por la irrupción de obstáculos a la sostenibilidad económica de las organizaciones de la ESS.

Respecto del sector “tradicional” de la Economía Social, cabe mencionarse el intento fallido de gravar con el impuesto a las ganancias a ciertas mutuales y cooperativas. A pesar de que en la pretendida reforma del año 2017 las sociedades cooperativas quedaban excluidas, el artículo 23 del proyecto de ley notificó que la exención no regía en las actividades de crédito y/o financieras y de seguros y/o reaseguros. Con el argumento de

organizaciones internacionales) pudiesen instrumentalizar las políticas públicas el Programa Argentina Trabaja.

que se trataba de un “acto cooperativo”, tanto redes internacionales como nacionales presionaron para echar por tierra las pretensiones del Poder Ejecutivo Nacional.

En relación con el proceso de institucionalización de la ESS pueden señalarse otros dos elementos. El primero de ellos reside en la reducción de las jerarquías en las unidades organizativas vinculadas, aumentando el número de las Coordinaciones y reduciéndose el de las Direcciones. A su vez, se evidenció un incremento de estructuras en las áreas de Desarrollo Social y Producción destinadas a la promoción de emprendimientos unipersonales junto con la reducción de los organismos dedicados a la Agricultura Familiar y al trabajo autogestionado (Deux Marzi, 2019).

En segundo lugar, siguiendo las líneas de trabajo basadas en los estudios de trayectorias, se pudo comprobar un cambio notorio de perfil de los agentes estatales vinculados con la ESS. En gran parte del período kirchnerista, el sector de la Economía Social era caracterizado como el “área académica” dentro del Ministerio de Desarrollo Social con discursos asociados al “giro socioproductivo” de las políticas sociales. En general, se trató de cuadros políticos reclutados por el Secretario de Economía Social que contaron con redes de pertenencias múltiples tales como la Academia, militancia en organizaciones de base, organismos públicos y ONG’S (Perelmiter, 2016). Por otro lado, durante el gobierno de la Alianza Cambiemos se asistió a una “reonegeización” del ministerio, marcado por la entrada de altos cargos vinculados a organizaciones de la sociedad civil religiosas, de carácter “cívico” y de promoción del emprendedurismo compartiendo una “sociabilidad sectorial” (Arcidiácono y Luci, 2022).

En relación con el gobierno del Frente de Todos (2019-2023) se produjo una irrupción de referentes de la Economía Popular en las estructuras del Estado. Además, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) pasó de la órbita de Desarrollo Social hacia la cartera de Desarrollo Productivo. Durante el contexto de pandemia se destaca la implementación del ReNaTEP y el despliegue de una batería de medidas para el sector de alcance y naturaleza dispares (Deux Marzi y Hintze, 2023). En este sentido, se

evidenció una discriminación respecto de ciertas medidas dirigidas hacia las empresas convencionales y los trabajadores formales, tanto en términos de monto y extensión de las prestaciones como por el hecho de que las cooperativas de trabajo quedaron prácticamente por fuera del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) (Muñoz y Zamora, 2021). De manera semejante al contexto general, las líneas crediticias no encontraron demasiada resonancia en el sector de la ESS.

No obstante, las medidas más numerosas en contexto pandémico se dirigieron al apoyo a la producción (financiamiento a tasas subsidiadas, convenios para tarifa social), la provisión de protección social y cuidados a población en vulnerabilidad social, las mejoras de gestión de políticas y apoyo al trabajo e ingresos, entre otras. A grandes rasgos, los programas nacionales se dirigieron a cooperativas, mutuales y otras organizaciones asociativas, emprendimientos rurales y de agricultura familiar, población vulnerada (destacándose el programa Potenciar Trabajo⁵⁰), emprendimientos individuales y familiares urbanos, entidades de apoyo de la EPSS (redes, movimientos, federaciones y confederaciones), entre otros (Deux Marzi, *et al.*, 2023).

Se destacan a su vez medidas tomadas desde el INAES como la creación de las Mesas del Asociativismo y la Economía Social mediante la Resolución 4/2020 durante la gestión de Mario Cafiero con la pretensión de vincular a los actores del sector. A su vez, la Resolución 1000/ 2021 “Renovar” durante la gestión de Alexandre Roig flexibilizó más de veinte procedimientos, destacándose la digitalización de trámites varios y sobre todo la posibilidad de generar cooperativas de trabajo de tres asociados.

Finalmente, la política pública del gobierno de la Libertad Avanza para con el sector se identifica más con una omisión y desarticulación de previas intervenciones que con la forja de nuevos instrumentos. En un contexto de ajuste en las cuentas fiscales, se destaca la eliminación del subsidio a la obra social dentro del Monotributo Social, la estridente licuación

⁵⁰ El Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Social, mejor conocido como Plan Potenciar Trabajo, absorbió al Programa Hacemos Futuro y al SSC. Tal como sostiene Hudson (2024), se esbozó nuevamente la polémica figura del “plan social” reemplazando la figura del “salario”, reivindicada ávidamente por los movimientos sociales.

de los haberes del Programa Volver al Trabajo (ex Potenciar Trabajo), la virtual desaparición del Programa de Asistencia a las Cooperativas y del Programa de Trabajo Autogestionado, la suspensión de matrículas de cooperativas y mutuales acompañada de una campaña mediática de desprestigio por parte de la comunicación presidencial, la paralización del Fondo de Integración Socio Urbana (FISU), la suspensión de la entrega de alimentos a Comedores comunitarios por parte del Ministerio de Capital Humano, el cierre del Instituto de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena y el Consejo Nacional de Agricultura Familiar, el recorte en personal y desmantelamiento edilicio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la desarticulación del CONAMI y, a través del INAES, la finalización de la Resolución Renovar y la posibilidad de generar cooperativas de tres asociados.

Para concluir, se comparte la crítica de Muñoz y Zamora (2021) respecto de la “academia especializada en ESS” en el país que enfatiza el estudio de las cooperativas en detrimento de las mutuales, olvidando el papel que las últimas cumplen para dinamizar las economías regionales y en prestación de otros servicios como salud. Como puede notarse, las investigaciones se concentran sobre las experiencias de trabajadores autogestionados y de la Economía Popular, por lo que la ampliación del enfoque de la ESS presenta potencialidades a futuro.

2.4. La escala subnacional de la ESS: el caso de la Provincia de Santa Fe

La Provincia de Santa Fe se ubica en el centro-norte de Argentina, contando una superficie de 133.007 Km² y una población de 3.554.908 habitantes según el censo de 2022. De acuerdo a datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) referidos al año 2021, la participación del Producto Bruto Geográfico (PBG) santafesino en Valor Agregado Bruto Nacional valuado a precios constantes de 2004, ascendía al 10,7% incrementándose progresivamente desde el año 2004 (9.4%) (IPEC, 2022).

Los sectores provinciales que mayor peso representan dentro de los totales de la economía nacional son Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (17 %), Comercio mayorista, minorista y reparaciones (15,8%) e industria manufacturera (11,8%). No obstante, al interior de las ramas de actividad, Comercio y Servicios concentra más del 67% del PBG, siguiéndole en importancia los sectores de Industria Manufacturera (19,3%) y Agricultura, ganadería, caza y silvicultura (9,1%).

Respecto de las características geográficas, la Provincia de Santa Fe ocupa parte de la llanura chaqueña al Norte y de la pampeana en el Sur. Esta diferencia se plasmó históricamente en un “desarrollo asimétrico” entre el norte y el centro y sur provincial. Según Lattuada *et al.* (2019) el territorio provincial cuenta con tres grandes zonas productivas: el Sur alberga las producciones agrícolas extensivas pampeanas (trigo, maíz, soja) y la mayoría de los centros de acopio y transformación agroindustrial; el Centro concentra la actividad de tambo, ganadería y en menor medida de cultivos agrícolas y el Norte y noroeste presenta una mayor relevancia de la cría de ganado vacuno y producciones regionales como algodón, arroz, caña de azúcar, aunque en los últimos años presenta una progresiva expansión de los cultivos de soja.

La Provincia se organiza políticamente en 19 departamentos, contando con 365 localidades entre las cuales 58 son municipios y 307 comunas. La capital provincial se ubica en la Ciudad de Santa Fe mientras que la ciudad más poblada es Rosario. Se manifiesta una evidente concentración poblacional en las Áreas Metropolitana de Rosario (1.937.109 habitantes) y de Santa Fe (568. 259 habitantes) y en menor medida de Rafaela, Venado Tuerto y Reconquista. De acuerdo a los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes al primer semestre de 2024, la pobreza en el Gran Santa Fe se ubicó en valores cercanos al 60% mientras que la referida al Gran Rosario alcanzó el 46,7% (Gómez y Peretti, 2024).

Respecto de la planificación acerca de políticas públicas, se destaca el Plan Estratégico Provincial Visión 2030 gestado en el año 2008 que distinguió entre cinco regiones con el objetivo de promover el establecimiento de un criterio uniforme de organización territorial que propicie estructuras administrativas intermedias. En este sentido, se distinguieron a) el nodo Reconquista (noroeste de la Provincia); b) el nodo Rafaela (noroeste y centro-oeste); c) el Nodo Santa Fe (centro-este); d) el nodo Rosario y e) el nodo Venado Tuerto (Sur) (Bonfatti y Galassi, 2012).

Desde el retorno de la democracia hasta el año 2007, la Provincia de Santa Fe fue gobernada por el Partido Justicialista. Posteriormente, el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS)⁵¹ gobernó durante tres gestiones hasta el año 2019, siempre contando con un gobernador de filiación socialista.⁵² Entre 2019 y 2023 nuevamente el peronismo se encontró a cargo del ejecutivo provincial expresado por el Frente Juntos (encabezado por el Partido Justicialista y el Frente Renovador). Finalmente, en el año 2023 se impuso el Frente Unidos para Cambiar Santa Fe, coalición de la UCR, el Partido Socialista, Propuesta Republicana (PRO), PDP, GEN, Unión del Centro Democrático, entre varios otros.

Sosa (2018) sostiene que la Constitución Provincial de Santa Fe es la única del país que no habilita Mecanismos de Democracia Directa, que son aquellas acciones por las que los ciudadanos emiten sus opiniones por sufragio universal y secreto por fuera del proceso de elección de autoridades (referendos, plebiscitos, consultas, populares, revocatorias de mandato). Esto se debe a que el texto constitucional santafesino fue modificado por última vez en el año 1962, lo que representa un dato central para comprender el Proyecto de Reforma Constitucional enviado en el 2024. Como se detalla en las próximas páginas, esta cuestión resulta de interés para ciertas posiciones de la ESS expresadas en el CPAES.

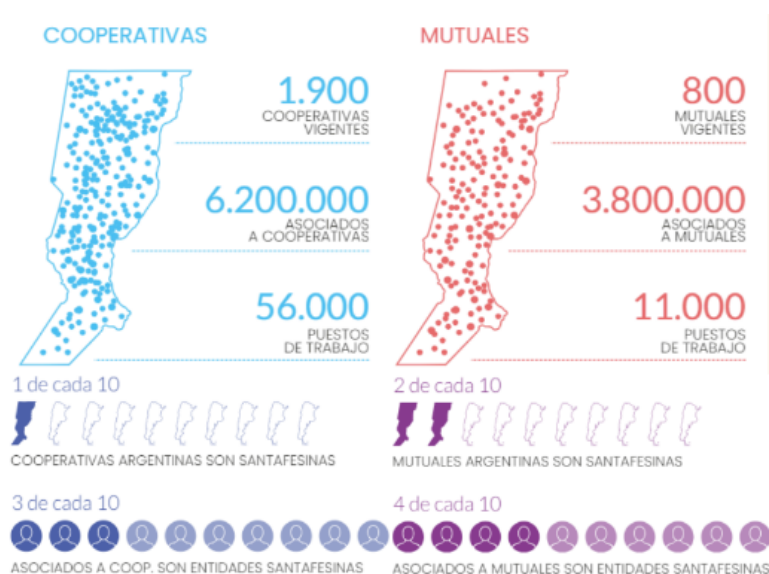
Respecto del universo de la ESS, a partir de datos recabados en el año 2020, la Provincia de Santa Fe posee aproximadamente el 10% de las cooperativas y el 18,5% de los

⁵¹ Alianza realizada entre el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica, la Generación para un Encuentro Nacional (GEN), el Partido Demócrata Progresista (PDP), entre otros.

⁵² Debe recordarse que la Constitución Provincial prohíbe la reelección por períodos consecutivos.

asociados de las mismas en el país, así como el 20% de las mutuales y el 37% de asociados mutualistas.⁵³ Se destaca un reconocimiento simbólico de la Provincia dado que alberga las capitales nacionales del Cooperativismo (Sunchales), Mutualismo (Rosario), Mutualismo Escolar (Romang), Cooperativismo Telefónico (San Genaro) (OEASFa, 2021).

<Figura 9. Cooperativas y Mutuales en la Provincia de Santa Fe>



Fuente: extraído de Dirección de Cooperativas y Mutuales (2023).

Se evidencia una notoria diversidad de objetos sociales en las entidades existentes, registrándose dentro de las mutuales un predominio de servicios de salud (26%), ahorro y crédito (24%), servicios sociales (22%) y provisión y consumo (8%). Debe recordarse asimismo, que el 75% de mutuales relevadas en el trabajo de OEASF (2021b) desarrollan más de una actividad además de su objeto principal.

En relación con la distribución espacial de las cooperativas y mutuales, aunque se localizan en una gran cantidad de localidades, se concentran en los departamentos de mayor antigüedad poblacional, relevancia administrativa provincial y dinamismo económico. Los

⁵³ El hecho de que uno de cada tres cooperativistas argentinos estén asociados a cooperativas santafesinas (OEASF, 2021a) se explica además de la relevancia del territorio porque dos entidades de seguros informan el número de asociados de todo el país a través de las sedes localizadas en Santa Fe (Vuotto, 2021). A su vez, la recurrente situación de personas asociadas simultáneamente a varias cooperativas y mutuales da como resultado contable una mayor cantidad de cooperativistas y mutualistas que de habitantes en la provincia.

departamentos de La Capital y Rosario explican el 57% de las cooperativas y el 48 % de las mutuales provinciales. Otros departamentos en los que estas experiencias asociativas revisten importancia considerable son Constitución y General López en el Sur, Castellanos en el centro-oeste y General Obligado en el norte (Carini *et al.*, 2022).

Mediante el uso de la base de datos de INAES para el año 2024 se puede señalar que más del 77% de las cooperativas de la Provincia de Santa Fe son Cooperativas de Trabajo, concentrándose en el departamento de Rosario (60%), siguiendo en importancia La Capital (11,5%) y General Obligado (7%). Como sostiene Lozeco (2020) se visibiliza una irrupción de este formato a partir del año 2001, profundizándose a lo largo de la década y disparándose nuevamente con la mencionada Resolución Renovar.

El trabajo de Noriega y Enrique (2020) ensaya una tipología de cooperativas de trabajo basada en la experiencia santafesina, distinguiendo entre a) cooperativas de conformación voluntaria, b) cooperativas provenientes de procesos de recuperación de empresas, c) cooperativas generadas por la implementación de políticas públicas, d) cooperativas romovidas por movimientos sociales y e) cooperativas sociales. De naturaleza más reciente, las cooperativas de trabajo vinculadas al sector de cuidados/tareas de reproducción relevadas por Lozeco *et al.* (2024) se localizan en las ciudades de Rosario, Santa Fe (La Capital) , Reconquista (General Obligado) y Gálvez (Rosario). Por otro lado, a partir de las bases de datos del INAES del 2024, se concluye que un poco más del tercio de las mutuales se concentran en el departamento de Rosario, casi un 15% en La Capital y un 7% en General López.

En lo concerniente a la Economía Popular, Pisaroni (2023) complementa los datos ofrecidos en el ReNaTEP mediante el uso de registros de la EPH en conjunto con los de las Direcciones Provinciales de Estadística. No obstante, debido a la naturaleza de los mismos no pueden ser extrapolables al concepto de Economía Popular Social y Solidaria debido a que se centran exclusivamente en el elemento “Popular”, urbano, en los hogares y personas y no en las unidades productivas ni en las tareas de cuidado. Con esta metodología, la

autora identificó bajo el universo a un porcentaje del 23,6% de la población económica activa referida al total nacional y un 23,5 % referido a Santa Fe. Nuevamente, se encuentra un problema asociado al carácter asociativo de la ESS, en la medida en que el 80% de los trabajadores categorizados responden a la categoría de “cuentapropista no profesional”.

Respecto del plano atinente a las políticas públicas, ante una menor difusión de políticas públicas nacionales que en otros aglomerados, la Provincia desplegó a lo largo de diversas gestiones una batería propia de intervenciones (Massera y Cardozo, 2019). Por estos motivos, adquiere importancia el plano subnacional de gestión, elemento revalorizado por ciertos trabajos de ESS que encuentran en los niveles regionales y locales mayores potencialidades de desarrollar políticas participativas (Muñoz, 2021; Fraisse *et al.*, 2024).

Con el fin de sintetizar la multiplicidad de trabajos referidos al nivel subnacional, se recuperan aquellas contribuciones vinculadas a las políticas públicas en ESS en el territorio santafesino, dentro de las que se destacan Cardozo y Beckmann (2018) y Massera *et al.* (2020) quienes realizan mapeos de las políticas públicas en ESS existentes a escala provincial y Lozeco *et al.* (2020) que destacan aquellas implementadas en el Aglomerado Gran Santa Fe tanto de nivel nacional como provincial y municipal..

Las tesis de maestría de Beckmann (2018), Sosa (2020) y Cardozo (2021) y los trabajos de Casella (2015) y Rossler (2023) constituyen aportes acerca de políticas públicas provinciales santafesinas en ESS. Se destacan asimismo los trabajos de Giavedoni (2013) y Vitali *et al.* (2017) acerca de las políticas municipales gestionadas por la Subsecretaría de Economía Solidaria en Rosario; Sotto (2017), Tealdo *et al.* (2015); Massera (2016); Lozeco (2015); Aguirre y Cardozo (2021) para la Ciudad de Santa Fe en torno a la experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social y Molina (2021), Esteban y Cena (2021) y Cardozo *et al.* (2020) respecto de las organizaciones del norte santafesino en Reconquista. Todas estas contribuciones subrayan políticas públicas específicas involucrando asimismo a los actores de la ESS vinculados con las respectivas intervenciones.

2.5. La institucionalización estatal de la ESS en la Provincia de Santa Fe

Aunque a lo largo de las gestiones puedan identificarse políticas públicas para actores de la ESS en una franja amplia de ministerios, las unidades organizativas para el sector se han alojado tradicionalmente en las carteras de Desarrollo Social (hoy Igualdad y Desarrollo Humano) y Producción (hoy Desarrollo Productivo). En relación con Desarrollo Social, se recuperan para el nivel provincial los ejes que Massera *et al.* (2018) consideran entrelazados para las intervenciones nacionales: la “inclusión social” (formación y empleabilidad de poblaciones vulnerables) y el “fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria” inspirado en el giro socio-productivo que comenzó a permear las políticas públicas a partir del 2003. En este sentido, la lógica de creación de emprendimientos productivos unipersonales, familiares o asociativos se adoptó como estrategia principal de inclusión laboral.

Como se expone en Enrique (2022), la Inundación de la Ciudad de Santa Fe en 2003⁵⁴ implicó la entrada de equipos técnicos a la entonces Secretaría de Promoción Comunitaria⁵⁵ realizando intervenciones puntuales con destinatarios en vulnerabilidad social como jóvenes y mujeres fuera del mercado laboral. En 2004, durante otra gestión peronista a cargo de Jorge Obeid y bajo el contexto del Plan Manos a la Obra a nivel nacional, se conformó la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social. En el marco de la misma, se desarrollaron las innovaciones normativas que permitieron un salto en la escala de las intervenciones, como la sanción de la Ley 12.375 que creó el Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales (2004) y el Decreto N° 0538 que constituyó el Programa Banco Solidario (2005). El primero de estos tuvo como objetivo la creación de puestos de trabajo a partir de procesos asociativos financiados por el Fondo de

⁵⁴ Según Baez Ullberg (2017), esta catástrofe hídrica se cobró la vida de más de un centenar de víctimas directas e indirectas, ocasionando el anegamiento de aproximadamente un tercio del territorio urbano y daños económicos estimados en más de 3000 millones de dólares.

⁵⁵ Si bien generalmente resulta ignorado, se debe destacar el hecho de que las unidades organizativas referidas a mutuales inicialmente se encontraron en la cartera de salud y posteriormente pasaron a Promoción Comunitaria.

Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Social mientras que el segundo adoptó una lógica “Grameen” para el desarrollo grupal de microcréditos.

En el año 2007, durante la primera gestión del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), se creó el Ministerio de Desarrollo Social, donde se alojó la nueva Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social. La intervención en otras localidades por fuera de Santa Fe y Rosario y la generación del Plan Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social “Territorios Productivos” representan los hitos de este período. Sin embargo, fue en la gestión de 2011-2015 donde la ESS asumió una mayor relevancia en la agenda provincial con la creación de la Subsecretaría de Economía Social. Enrique (2022) argumenta que este empuje se debió a la confluencia de tres factores: la voluntad política de las posiciones jerárquicas de Desarrollo Social, el recorrido institucional que había provisto tanto del marco normativo-legal como de un equipo técnico de planta experimentado en la temática y la irrupción de un nuevo grupo a cargo de la gestión política.

Como sostiene Casella (2015) durante esta gestión no solo adquirieron mayor relevancia presupuestaria las intervenciones basadas en la asistencia técnica, apoyo a la comercialización y financiamiento sino que también se impulsaron en términos de “escala”, gestionándose en conjunto con comunas y municipios de gran parte de la provincia. La promoción del cooperativismo de trabajo dentro de los mecanismos de contratación pública constituye otro hito de estos años, incorporándose al menos formalmente.

No obstante, el momento nodal de las políticas públicas en ESS fue el proceso de participación gestado en torno al proyecto de Ley de Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria. El estudio de las instancias parlamentarias y de las características de co-construcción asumidas se abordan de manera pormenorizada en los trabajos de Beckmann (2018), Sosa (2019) y Noriega y Tealdo (2020). Reviste un especial interés para esta tesis dado que a partir de esta experiencia se han elaborado interpretaciones respecto del papel cumplido por el CPAES en el proceso de tratamiento de este proyecto.

A pesar de que el papel de CPAES será discutido posteriormente, debe señalarse que el propio poder ejecutivo provincial, a través de la Subsecretaría de Economía Social, convocó a la realización de Mesas de Diálogo Regionales para establecer las directrices del proyecto. Tal como se evidencia en los trabajos citados, las organizaciones integrantes de este espacio pertenecían en su mayoría al sector “emergente” de la ESS (asociaciones civiles, fundaciones, grupos de emprendedores, cooperativas de trabajo) y en menor medida al “tradicional” (cooperativas de servicios públicos, mutuales y federación de mutuales). Posteriormente, algunas de estas organizaciones constituyeron el Foro Provincial de ESS y en conjunto con equipos de la Subsecretaría de Economía Social, desplegaron lógicas de co-construcción para la elaboración del proyecto.

En resumidas cuentas, luego de establecer una síntesis entre dos proyectos presentados, tanto la cámara de diputados como la de senadores aprobaron la iniciativa parlamentaria. Sin embargo, la misma fue vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo en dos oportunidades, primero por el gobernador Antonio Bonfatti (2014) y luego por Miguel Lifschitz (2015), ambos del FPCYS, perdiendo en 2016 su estado parlamentario. En el inicio de la nueva gestión 2015-2019, el área de Economía Social se trasladó en su mayoría hacia el Ministerio de Producción, permaneciendo en Desarrollo Social una estructura desjerarquizada a cargo de los tradicionales Planes de Acción Operativa en articulación con otros programas de la cartera (Enrique, 2022).

Posteriormente, el Ministerio de Desarrollo Social tanto durante la gestión peronista del Frente Juntos (2019-2023) como en los albores de la gestión del Frente Unidos para Cambiar Santa Fe (2023-)⁵⁶ mantuvo su perfil de intervenciones ancladas en la batería normativa presentada. Las líneas características de la Dirección de Economía Social se dirigen a la capacitación, financiamiento y asesoramiento de pequeñas unidades productivas asociativas.

⁵⁶ Esta última gestión lo rebautizó como Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano.

El Ministerio de Producción es el otro *locus* de institucionalización de la ESS santafesina y representa un mayor interés para este trabajo ya que el CPAES se encuentra enmarcado institucionalmente bajo su égida. Surgida en 2004 luego de la reorganización funcional del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, esta cartera contó con una diversidad de destinatarios de políticas públicas comprendiendo desde la industria y el comercio exterior hasta la ESS. Tal como sostiene Beckmann (2018), a diferencia del Ministerio de Desarrollo Social, se trató de un área estatal vinculada principalmente con unidades productivas de mayor escala y acceso a la tecnología.

En relación con esto, la histórica Dirección General de Cooperativas y Mutualidades, existente desde 1973, ha mantenido como destinatarios a actores de la ESS tradicional. Entre otras tareas se ha encargado de la gestión de trámites de constitución de cooperativas y mutuales, fiscalización, tareas de capacitación, control y articulación con el INAES y otros organismos (Beckmann, 2018). Tal como se desarrolla en el próximo capítulo, en el 2012 el Consejo Cooperativo y Mutual que databa de 1982, fue refuncionalizado bajo el nuevo Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social (Decreto N° 2689), inicialmente integrado por confederaciones y federaciones de cooperativas y mutuales y ciertas entidades de primer grado de relevancia con asiento en la provincia.

Luego de experimentar diversos cambios de ubicación ministerial, se estableció un viraje en la institucionalización de la Economía Social tributario de una “Nueva mirada sobre el sector” en la gestión 2015-2019 (Massera y Cardozo, 2017). En este sentido, se creó una Secretaría de Economía Social que contó en su interior con la Subsecretaría de Economía Social proveniente de Desarrollo Social y con las direcciones de Promoción del Asociativismo y Emprendedorismo, Desarrollo Territorial y Coordinación Territorial.

Enrique (2021) destaca los cambios originados por la entrada de cuadros políticos y técnicos desde Desarrollo Social y por la incorporación de actores de la ESS previamente destinatarios de políticas en Desarrollo Social (cooperativas de trabajo, empresas recuperadas por los trabajadores y ciertos emprendimientos asociativos). La mención de la

colisión entre “culturas administrativas” entre las carteras se evidenció no solo en la incorporación de nuevos sujetos de política pública y en la pretensión de modificar normativas existentes sino también en los problemas de vinculación interministerial durante la gestión de políticas transversales para el sector de la ESS.

La gestión del Frente Juntos (2019-2023) presentó como característica principal adoptar como marco para la ESS el enfoque de “Ecosistema Asociativo” privilegiando la integración de cooperativas y mutuales. La creación de Oficinas Locales de Asociativismo y Economía Social para descentralizar las tareas de la Dirección de Cooperativas y Mutuales, la constitución del Observatorio del Ecosistema Asociativo a cargo del Instituto Cooperativo de Enseñanza Superior (ICES), la gestión de políticas públicas para el sector articulando con las carteras provinciales de Trabajo, Género, Educación y con ministerios nacionales marcaron la impronta del período, reflejándose en la agenda del CPAES. Finalmente, la gestión del Frente Cambiar Santa Fe (2023-) desarrolló en sus primeros meses el Programa Sinergia, alojado en el Ministerio de Desarrollo Productivo, con el objetivo de fortalecer la economía asociativa y el emprendedorismo (cooperativas, mutuales, microempresas y emprendimientos innovadores), encontrando también en el CPAES una caja de resonancia.

2.6. Consideraciones finales

A lo largo de las páginas que componen este segundo capítulo se presentan elementos teóricos e históricos que encuadran al CPAES en tanto objeto de estudio. En primer lugar, se esbozan las definiciones de “política pública” y “actores de políticas públicas” para luego proceder a abordar el “Proceso de Institucionalización Estatal de la Economía Social y Solidaria en América Latina”. Posteriormente, se introducen conceptualizaciones provenientes del campo de la Economía Social y Solidaria como las corrientes de políticas públicas, las particularidades que entrañan la gestión desde “Otro Estado” y las nociones de co-producción y co-construcción, entre otras.

Estos últimos aportes provenientes de fuentes francófonas representan una gran utilidad al estudiar los modelos de gestión en ESS dado que analizan la incidencia de la participación

de los actores tanto en la implementación (co-producción) como en el diseño (co-construcción) de la política pública. Si bien el tipo ideal de “co-construcción democrática” resulta el más idóneo para el campo de la ESS, los autores subrayan la excepcionalidad de estas experiencias en la realidad además de otros factores por fuera de la dirección compartida que inciden en el éxito o fracaso de la política pública. Asimismo, ciertas contribuciones de cuño brasilero, permiten escudriñar dinámicas más cercanas al ideario de la “co-producción” a partir de referentes empíricos semejantes al CPAES.

Por otro lado, se introducen cuestiones referidas al estudio de los procesos de “Instrumentalización de la Política Pública” en tanto problemas suscitados por la elección y el uso de instrumentos. Además de plantearse la clásica tipología de Evert Vedung, se recuperaron aportes de instrumentos formulados desde la perspectiva de la ESS, aspecto que resulta de gran utilidad para el abordaje empírico del CPAES.

En la segunda parte del capítulo se expuso el recorrido histórico de la institucionalización estatal de la ESS a nivel nacional desde el año 2003, con el objetivo de evidenciar las tendencias generales que sirvieron de telón de fondo para la perspectiva subnacional. Respecto de esto, se distinguieron períodos referidos a los gobiernos kirchneristas (2003-2015), la Alianza Cambiemos (2015-2019), el gobierno del Frente de Todos (2019-2023) y La Libertad Avanza (2023- actualmente).

En líneas generales, a pesar de los claroscuros, en un primer momento las intervenciones en ESS no han avanzado más allá de una “Política Social de la Economía Social” centrada en los trabajadores vulnerabilizados y reproduciendo desigualdades en el plano de la seguridad social y de la generación de estatus autónomo del trabajador asociativo. A su vez, debe recordarse que las investigaciones se han centrado sobre el perfil más “emergente”/“nueva economía social” y “economía popular” desatendiendo desde el marco de la ESS a actores que cuentan con otras trayectorias institucionales.

Posteriormente, se procede a contextualizar la situación del sector a partir de datos socioeconómicos y político-administrativos de la Provincia de Santa Fe. Se destaca la

relevancia que el sector provincial de la ESS conteniendo aproximadamente el 10% de las cooperativas y el 18,5% de los asociados de las mismas en el país, así como el 20% de las mutuales y el 37% de sus asociados. Si bien, se sigue la tendencia del predominio de cooperativas de trabajo, se manifiesta también la importancia de las cooperativas de servicios públicos, agropecuarias y experiencias de la Economía Popular.

Luego de analizar los trabajos de investigación referidos a los actores santafesinos, se abordan aquellos centrados en el estudio de políticas públicas a nivel provincial. A partir de estos, se pudo evidenciar el despliegue de intervenciones propias como respuesta a la menor difusión de acciones de orden nacional. Se ha detallado en una primera instancia el recorrido de la institucionalización de la ESS en la cartera de Desarrollo Social, que osciló entre la “Inclusión social” y el “Fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria”, asumiendo una importancia diferente de acuerdo a la gestión analizada.

En segundo lugar, el perfil del Ministerio de Producción (hoy Desarrollo Productivo) presenta un mayor interés debido a que el CPAES se enmarca en esta cartera. Inicialmente, la ESS representada en esta unidad organizativa fue la de cuño “Tradicional”, aunque a partir de 2015 las intervenciones recuperaron a actores de la “Nueva Economía Social”, debido a la creación de la Secretaría de Economía Social, que absorbió gran parte de la Subsecretaría existente en Desarrollo Social. El enfoque del “Ecosistema Asociativo” desplegado por la gestión peronista 2019-2023 constituye el telón de fondo de las políticas públicas desplegadas y de las modificaciones acaecidas al interior del CPAES.

Capítulo 3

El Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social

3.1. Introducción

En las siguientes páginas se analiza el CPAES en su carácter de “consejo de política pública” y “marco institucional formal”. A su vez, se presentan antecedentes de estudios semejantes en otras latitudes y trabajos que tangencialmente caracterizaron al CPAES, destacándose la vacancia de abordajes como el empleado en esta tesis.

Posteriormente, se presentan los elementos formales atinentes al funcionamiento estipulados en su reglamento y se procede a la realización de una reseña histórica, centrándose en el período subsecuente a su refuncionalización en 2012. En este sentido, se recuperan brevemente los eventos más importantes de cada gestión provincial relacionados con este espacio participativo.

El segundo nodo de este capítulo se centra en ofrecer una tipología propia acerca de los actores de la ESS santafesina. A partir de los análisis de la “acción pública” se recuperan las variables de “actores” y “representaciones” y se las vincula con el abordaje de “Empresa Social y Solidaria” presentada en el capítulo 1. Como resultado se distingue entre “organizaciones tendientes hacia el isomorfismo”, “organizaciones relegadas/servicios esenciales” y “organizaciones autogestionadas por sus trabajadores” en tanto actores integrantes del CPAES. Esto permite complejizar las caracterizaciones de los actores en tanto “tradicionales” y “emergentes”, a pesar de las limitaciones de un espacio como el CPAES para ofrecer una visión ampliada de la ESS.

3.2. Líneas teóricas y antecedentes del objeto de investigación

Se sostiene que el CPAES puede ubicarse dentro de los “institutional set-ups” o “marcos institucionales formales” (Jenkins *et al.*, 2021) como infraestructura institucional que habilita la gestión de políticas públicas en ESS. Estas arenas reúnen tanto a los representantes de las organizaciones de la ESS como a los agentes estatales y/o cuerpos consultivos o

asesores oficialmente reconocidos por la contraparte pública. La condición oficial de estas instituciones promueven la visibilidad de la ESS en la agenda pública y contribuye a crear un ambiente más propicio para el sector.

Tal como se planteó en el capítulo 2, la noción de “consejo de política pública” (Carneiro, 2002) refiere a los canales institucionalizados de participación que reconfiguran las relaciones entre estado y sociedad, con el fin de instituir una nueva modalidad de control público sobre la acción de gobierno e idealmente de “corresponsabilización” en diferentes cuestiones. Además se recuperan los términos teóricos de “consejo asesor” y “consejo consultivo” (Rofman, 2007). El primero de estos enfatiza el carácter de cuerpo conformado por personalidades con trayectoria específica a cargo de asesorar al organismo estatal mientras que los segundos subrayan el carácter de espacio de articulación de organizaciones implicadas en el seguimiento y control de las políticas públicas. Pese a existir cierta atribución para incidir en la ejecución de las acciones, tanto el carácter consultivo como el de asesor entrañan un elemento no vinculante.

En base a una readaptación de la definición propuesta por Lascoumes y Le Galès (2014), por “acción pública” se concibe al conjunto de interacciones existentes en los múltiples niveles de la política pública. En el planteo de estos autores existen cinco variables que se interrelacionan en el transcurso de la acción pública: a) los actores: dotados de intereses y recursos, que cuentan con autonomía para desarrollar estrategias y capacidad para elecciones; b) las representaciones: marco cognitivos y normativos que dan sentido a las acciones; c) las instituciones: normas, reglas, rutinas y procedimientos que orientan las interacciones; d) los procesos: determinados por la combinación de las tres primeras variables, que implican movilizaciones y dinámicas de conflicto y coaliciones en los actores y e) los resultados: son por un lado efectos producidos sobre las organizaciones y comportamientos (*outputs*) y por otro lado, consecuencias de la acción pública en tanto impactos sobre el problema que se desea tratar (*outcomes*).

Con el objetivo de operacionalizar la red conceptual de “acción pública”, se propone estudiar las tomas de posiciones de los actores dentro de las reuniones del CPAES como en otras instancias relacionadas con las políticas públicas en ESS. A partir de esto, se habilita su consideración en tanto actores múltiples con recursos, intereses y marcos cognitivos disímiles. Debe destacarse que esta línea de análisis se encuentra en el modelo EMES revisado bajo la clave de “Empresa Solidaria” que resalta una dimensión “política”, referida a la implicación en cuestiones de interés público por fuera de los límites organizacionales.⁵⁷

Por otro lado, existen diversas contribuciones que recuperan el papel de los “Marcos Institucionales Formales” dentro de la gestión de políticas públicas en ESS, tales como Jenkins *et al.* (2021) en relación con experiencias de Corea del Sur, Canadá, Polonia e Inglaterra; Chamberlain *et al.* (2011) para Canadá; Dubeux *et al.* (2011) y Neto (2017) para Brasil; Molina (2013) y Muñoz (2022) para Argentina, centrándose en municipios del conurbano bonaerense; Bastidas *et al.* (2020) y Chaves *et al.* (2020) para España, abordando respectivamente las experiencias de la comunidad autónoma de Galicia y Barcelona. Si bien estas investigaciones introducen la batería de políticas públicas en Economía Social desplegadas a lo largo del mundo en diversos consejos sectoriales no profundizan la dinámica participativa ni la naturaleza de los actores de la ESS involucrados, tal como pretende este trabajo.

Se destaca como excepción el trabajo de Silva y Alencar (2020) que aborda desde una perspectiva cualitativa las representaciones de los integrantes del Consejo Nacional de Economía Solidaria en Brasil, en torno al análisis de la participación, influencia sobre políticas públicas y vínculos con otros espacios de políticas públicas efectivamente propiciados. Se evidencia la similitud de este enfoque, dado que tal como señala Silva (2018), no existe una gran cantidad de estudios empíricos que problematicen las dinámicas, resultados, importancia política e incidencia verdaderamente conseguida por los consejos como espacios participativos de política pública.

⁵⁷ Existen trabajos que emplean el enfoque de la “acción colectiva” referido a los actores de la ESS como Pizzi y Brunet (2012), Sarria Icaza (2008), Lattuada (2006) y Carrizo (2016).

Los trabajos que recuperan al CPAES lo hacen desde su presentación formal en tanto política pública (Cardozo y Beckmann, 2018) y lo caracterizan como espacio de lobby por parte los actores tradicionales de la ESS principalmente a partir de la experiencia fallida del proyecto de Ley de Economía Social y Solidaria provincial (Beckmann, 2018, Sosa, 2020). No obstante, tanto el enfoque como el recorte temporal adoptado en el presente trabajo resitúan estas interpretaciones. Esto se debe tanto a que se analizan momentos posteriores para los que la conformación de las organizaciones integrantes presentó variaciones respecto de los antecedentes mencionados y a que se pretende a partir del punto de vista de la pluralidad de actores de la ESS involucrados.

3.3. El Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social como espacio participativo

El CPAES fue creado a mediados del año 1982, en los últimos meses del gobierno militar, en tanto Consejo Asesor de Cooperativas. Posteriormente, en el año 2000 fueron incluidas las federaciones de mutuales dentro de sus integrantes. A lo largo de diversas gestiones, el Consejo incluyó a organizaciones de segundo grado representantes de los sectores “tradicionales” del cooperativismo (agropecuario, ahorro y crédito, servicios públicos), reuniéndose con distintos funcionarios del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio y del posterior Ministerio de la Producción.

El recorte temporal establecido en este trabajo inicia en septiembre de 2012, con la refuncionalización del CPAES mediante el Decreto N° 2689 del Poder Ejecutivo Provincial, que lo declara formalmente “Consejo Consultivo del Ejecutivo Provincial”. Ubicado bajo la órbita del Ministerio de Producción, las funciones señaladas en su reglamento interno se fundamentan en: a) la articulación entre el sector público y el privado en materia de cooperativas y mutuales, colaborando con el Ministerio de Producción en base a las competencias establecidas por la legislación vigente; b) la actuación como órgano de consulta de dicho ministerio en temas de cooperativismo, mutualismo y otras expresiones de la Economía Social cuando aquel explícitamente le solicitara opinión, la que no será

vinculante; c) el análisis de inquietudes de los sectores cooperativo y mutual, elevando informes pertinentes de ser necesario; d) el análisis regular de la situación económica e institucional del sector proponiendo acciones; e) la realización de estudios técnicos y relevamientos estadísticos para mejorar el conocimiento y diagnóstico del sector; f) la propuesta de acciones, medidas o reformas legales que tiendan al logro de objetivos general y g) la promoción de la integración del sector tanto dentro de la Provincia de Santa Fe como en la Región Centro⁵⁸ y en los ámbitos nacional e internacional.

A pesar de que, por la ausencia de reformas hasta la fecha, la Constitución Provincial no refiere a Mecanismos de Democracia Directa, puede constatarse que el CPAES incorpora en su reglamento elementos asociados a la co-construcción y a la co-producción de políticas públicas. No obstante, el análisis de su funcionamiento a lo largo del recorte temporal permitirá evaluar el grado de participación efectivamente alcanzado por los actores de la ESS.

En relación con la composición del CPAES, se estipula que en representación de la Provincia asista el Ministro de la cartera de Producción y el Subsecretario de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y Trabajo Decente, cargo inexistente a la fecha. En este sentido, de acuerdo a las entrevistas realizadas, la figura del ministro participó en pocas ocasiones a lo largo de las gestiones, recayendo generalmente la autoridad provincial en el rango del Subsecretario, Secretario o Director de las áreas vinculadas a la Economía Social o Cooperativismo.

Inicialmente, se convocó a aquellas organizaciones de la ESS que ya pertenecían al Consejo Provincial de Cooperativas, tal como se expone en la Figura 10. En general, se trataba de cooperativas y mutuales de segundo (federaciones) o tercer grado (confederaciones) que poseían delegaciones en la provincia. Asimismo, se incorporó a cooperativas y mutuales de primer grado que por dimensión y desarrollo fuesen “representativas” del sector. La modalidad de aprobación de nuevos integrantes se realizaba

⁵⁸ La Región Centro consiste en un bloque de integración regional formado por las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

por el voto positivo del representante del Ministerio de la Producción y de al menos dos tercios del Consejo. Beckmann (2018) señala que tanto la composición inicial del Consejo como la referida a la refuncionalización llevada a cabo en el año 2012, estaba fuertemente marcada por organizaciones de la “Economía Social Tradicional” con una casi nula representación del sector “Emergente” o “Nueva Economía Social”.

<Figura 10.Composición del Consejo Provincial Cooperativo a la fecha del 31/12/11>

Organización	Tipo de organización	Sede
Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)	Cooperativa de Segundo grado	Santa Fe
Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (ACTRA)	Cooperativa de Segundo grado	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Federación de Cooperativas de Emprendimientos Múltiples para el Desarrollo Regional (FECOOPDER)	Cooperativa de Segundo grado	Rosario
Federación de Cooperativas Federadas	Cooperativa de Segundo grado	Rosario
Federación de Cooperativas Prestadoras de Servicios Sociales, Asistencia y Comunitarios (FECOSE)	Cooperativa de Segundo grado	Monje
Federación de Telecomunicaciones (FECOTEL)	Cooperativa de Segundo grado	San Genaro
Federación de Cooperativas Agropecuarias (UNCOGA)	Cooperativa de Segundo grado	Rafaela
Federación de Entidades Mutualistas de la Provincia de Santa Fe	Federación de mutuales	Rosario
Federación de Subdistribuidores de Gas (FESUBGAS)	Cooperativa de Segundo grado	Bombal
Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC)	Cooperativa de Segundo grado	Rosario
Junta Intercooperativa de Productores de Leche (JIPL)	Cooperativa de Segundo grado	Santa Fe
Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable y Otros Servicios Públicos (FENCAP)	Cooperativa de Segundo grado	Carcarañá

Federación Nacional de Cooperativas Eléctricas (FACE)	Cooperativa de Segundo grado	Armstrong
Federación Santafesina de Cooperativas de Electricidad, Obras y Servicios Públicos (FESCOE)	Cooperativa de Segundo grado	Venado Tuerto
Federación Santafesina de Entidades Mutualistas "Brigadier López"	Federación de mutuales	Santa Fe
Sancor Cooperativas Unidas Limitadas - SANCOR CUL	Cooperativa de Segundo grado	Sunchales
Agricultores Federados Unidos (AFA)	Cooperativa de Primer Grado	Rosario
Casa Cooperativa de Provisión Sunchales	Cooperativa de Primer Grado	Sunchales
Fundación Sancor Seguros	Fundación dependiente de Cooperativa de Primer Grado	Sunchales
Sancor Seguros	Cooperativa de Primer Grado	Sunchales
Seguros La Segunda	Cooperativa de Primer Grado	Rosario
Unidad de Gestión: Cooperativismo, Mutualismo y Microempendedorismo Escolar	Unidad de Gestión	Santa Fe

Fuente: elaboración propia a partir del Reglamento Interno para el Funcionamiento del CPAES en Decreto 1651/2013 .

El reglamento estipula la realización de sesiones cada tres meses, convocadas tanto por los cargos del gobierno provincial como por solicitud de al menos un tercio de los miembros representantes del movimiento asociativo. En líneas generales, la periodicidad de las sesiones fue cumplimentada pero su convocatoria permaneció casi exclusivamente en manos de la gestión provincial. Si bien existe la posibilidad de desarrollar sesiones específicas para los sectores del cooperativismo y el mutualismo, esta distinción no ha obtenido demasiada recepción por parte de los actores de la ESS, tendientes hacia acciones de integración del movimiento en lo que figura jurídicas refiere.

El elemento central de la política pública que será reflejado en las representaciones de los actores es el carácter “no vinculante” de las decisiones y recomendaciones alcanzadas desde el CPAES. Si bien el carácter facultativo reduce notoriamente el potencial participativo de los espacios, los aportes mencionados en el capítulo 2 ilustran las maneras en las que las tomas de decisiones en estos espacios híbridos, que mixturán lógicas de democracia directa y representativa, dependen en última instancia de los agentes estatales. Según el reglamento del CPAES, los informes y proyectos deben ser elevados al Ministerio de la Producción que los vincula con las demás carteras y organismos oficiales cuando el tema a tratar resulte de su incumbencia. Entre otras cuestiones formales establecidas (designación de vocales titulares y suplentes y sus funciones, aspectos referidos a la elección del día y lugar de las reuniones, elaboración de actas, entre otras) se destaca la citación efectuada a cargo de la Secretaría Técnica (cargo perteneciente y designado al Ministerio de Producción) con una antelación de al menos cinco días. Se opta por no desarrollar estos elementos porque no revisten demasiada importancia, dado que el carácter administrativo y la relevancia de estos procedimientos ha variado según las gestiones.

Debe señalarse que se han realizado más de cuarenta reuniones del CPAES desde su reconstitución en 2012, sin considerar otros eventos organizados por el Estado Provincial que reunió a sus representantes y que, debido a la estrategia metodológica seguida, fueron relevados en este trabajo (reuniones extraordinarias, congresos, jornadas de vinculación tecnológica, entre otros). Durante los tres primeros gobiernos del FPCyS, entre los años 2012-2019, se han gestionado desde el CPAES acciones para establecer reuniones de trabajo con entes nacionales reguladores de servicios públicos, participaciones en otras instancias deliberativas provinciales y nacionales y tomas de posición institucionales, desarrollo de congresos de cooperativas y mutuales, visitas internacionales al Grupo Mondragón (España) y políticas públicas referidas a la compra pública, marcas de

comercialización, creación de fondos compensadores, programas de asistencia financiera para organizaciones de la ESS y desgravación impositiva, entre otras (Cecchi, 2020).

A partir de la gestión 2019-2023, bajo el marco del “Ecosistema Asociativo”⁵⁹, se desplegaron una serie de políticas públicas que fueron presentadas en el CPAES e implementadas junto con los representantes del sector cooperativo y mutual, además de la incorporación de universidades y otros organismos de ciencia y técnica, uno de los cuales se encargó de la elaboración de informes sobre el asociativismo santafesino. Los elementos más importantes de esta gestión residieron en el establecimiento de la paridad de género en los representantes y la creación de la Comisión de Género, espacio transversal ocupado en su totalidad por mujeres del movimiento que experimentó una gran actividad en el período. Además, la incorporación de nuevos actores de la ESS, provenientes del sector del cooperativismo de trabajo, implicó una modificación institucional para el CPAES.

En definitiva, el consejo se conformó como intento de “jerarquizar” una estructura previa, consistiendo en un espacio para diseñar, implementar y divulgar políticas públicas para las cooperativas y mutuales de la Provincia de Santa Fe. De todas maneras, su reglamento evidencia como límite el carácter no vinculante de las decisiones tomadas, aspecto que se mantuvo inalterado durante las gestiones y que dota de discrecionalidad a los funcionarios políticos. Se trata no obstante de un riesgo inherente a los Consejos de Políticas Públicas, diferentes de movimientos sociales y manifestaciones estrictas de la sociedad civil, dado que su estructura se encuentra legalmente institucionalizada y su *leitmotiv* estriba en la acción conjunta con el aparato estatal (Carneiro, 2002).

A continuación se esbozan un par de consideraciones respecto del objeto estudiado. En primer lugar, se considera que el CPAES posee una estructura institucional refractaria a la co-construcción, aunque la misma pueda tener lugar en situaciones particulares. El modelo de la co-producción resulta más atinado para la mayoría de las acciones llevadas a cabo a

⁵⁹ El origen de este enfoque se cifra en la propuesta de una trabajadora del personal de planta permanente del área de Ciencia de la Provincia de Santa Fe que recuperó la noción de “ecosistema” de los enfoques teóricos de la innovación tecnológica, añadiendo el aspecto “asociativo” para dar cuenta de la relevancia de las cooperativas y mutuales provinciales. El director provincial a cargo decidió recuperarlo como telón de fondo para caracterizar a todas las acciones del sector

su interior, lo que no implica una ausencia de influencia sobre la política pública, tanto al interior de las reuniones (CPAES en sentido estricto) como al exterior de manera colectiva por parte de los actores que conforman el espacio (CPAES en sentido amplio).

En segundo lugar, la construcción de datos se plantea desde los actores participantes del CPAES y no desde funcionarios estatales ajenos a su órbita y/o actores vinculados con el proyecto de ley de ESS. Esto habilita otras perspectivas de las políticas públicas en ESS, generalmente desde posiciones diferentes a las estudiadas por el campo disciplinar, focalizándose en la acción pública de las organizaciones.

3.4. Hacia una tipología operacional de los actores de la ESS en el CPAES

Tal como se evidencia en la Figura 11, la conformación actual del CPAES arroja un predominio de organizaciones de segundo nivel (federaciones) y un crecimiento del número de entidades representativas de cooperativas de trabajo frente a las establecidas cooperativas de servicios públicos, agrícolas y mutuales. Cabe destacar que una minoría de las organizaciones no ha registrado asistencias durante los últimos años. Finalmente, no se ha considerado la realización de entrevistas a representantes de las organizaciones que comenzaron a integrar el CPAES en el último año dada la cantidad exigua de reuniones a las que han asistido, aunque se ha recurrido a fuentes secundarias para su análisis en caso de juzgarse necesario.

<Figura 11. Composición del Consejo Provincial Cooperativo a la fecha del 31/12/11>

Organización	Tipo de organización	Sede	Sector
Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)	Cooperativa de Segundo grado	Santa Fe	Agropecuaria
Federación Autogestión, Cooperativismo y Trabajo (ACTRA)	Cooperativa de Segundo grado	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Trabajo
Federación de Cooperativas de Emprendimientos Múltiples para el Desarrollo Regional	Cooperativa de Segundo grado	Rosario	Educación

(FECOOPDER)			
Federación de Cooperativas Federadas	Cooperativa de Segundo grado	Rosario	Agropecuaria
Federación de Cooperativas Prestadoras de Servicios Sociales, Asistencia y Comunitarios (FECOSE)	Cooperativa de Segundo grado	Monje	Servicios esenciales (servicios sociales)
Federación de Telecomunicaciones (FECOTEL)	Cooperativa de Segundo grado	San Genaro	Servicios esenciales (telecomunicaciones)
Federación de Cooperativas Agropecuarias (UNCOGA)	Cooperativa de Segundo grado	Rafaela	Agropecuaria
Federación de Entidades Mutualistas de la Provincia de Santa Fe	Federación de mutuales	Rosario	Mutuales de varios objetos sociales
Federación de Subdistribuidores de Gas (FESUBGAS)	Cooperativa de Segundo grado	Bombal	Servicios esenciales (gas natural)
Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC)	Cooperativa de Segundo grado	Rosario	Ahorro y crédito
Junta Intercooperativa de Productores de Leche (JIPL)	Cooperativa de Segundo grado	Santa Fe	Agropecuario (leche)
Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable y Otros Servicios Públicos (FENCAP)	Cooperativa de Segundo grado	Carcarañá	Servicios esenciales (agua potable)
Federación Nacional de Cooperativas Eléctricas (FACE)	Cooperativa de Segundo grado	Armstrong	Servicios esenciales (energía eléctrica)
Federación Santafesina de Cooperativas de Electricidad, Obras y Servicios Públicos (FESCOE)	Cooperativa de Segundo grado	Venado Tuerto	Servicios esenciales (energía eléctrica)
Federación Santafesina de Entidades Mutualistas "Brigadier López"	Federación de mutuales	Santa Fe	Mutuales de varios objetos sociales
Sancor Cooperativas Unidas Limitadas - SANCOR CUL	Cooperativa de Segundo grado	Sunchales	Agropecuaria
Agricultores Federados Unidos (AFA)	Cooperativa de Primer Grado	Rosario	Agropecuaria

Casa Cooperativa de Provisión Sunchales	Cooperativa de Primer Grado	Sunchales	Educación
Fundación Sancor Seguros	Fundación dependiente de Cooperativa de Primer Grado	Sunchales	Educación
Sancor Seguros	Cooperativa de Primer Grado	Sunchales	Seguros
La Segunda Seguros	Cooperativa de Primer Grado	Rosario	Seguros
Unidad de Gestión: Cooperativismo, Mutualismo y Microemprendedorismo Escolar	Unidad de Gestión	Santa Fe	Estado
Banco BICA	Cooperativa de primer grado (dentro de un grupo económico)	Santa Fe	Ahorro y crédito
COINAG	Cooperativa de primer grado (dentro de un grupo económico)	Rosario	Ahorro y crédito
Banco CREDICOOP	Cooperativa de primer grado (banco cooperativo)	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ahorro y crédito
Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo	Organización de profesionales en ESS	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Universidad/ Instituto/ Colegio
Federación Argentina de Cooperativas Apícolas y Agropecuarias (FACAAL)	Cooperativa de Segundo Grado	Rosario	Agropecuaria
Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento (FACTTIC)	Cooperativa de Segundo Grado	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Trabajo
Federación de Cooperativas y Comunas de Agua Potable (FECCAFE)	Cooperativa de Segundo Grado		Servicios esenciales (agua potable)
Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA)	Cooperativa de Segundo Grado	La Plata	Trabajo
EDUCOOP	Cooperativa de Primer Grado	Santa Fe	Educación
La Cordial	Cooperativa de Segundo Grado	Colastiné	Trabajo

	Grado		
Federada Salud	Mutual de primer grado	Rosario	Salud
Jerárquicos Salud	Mutual de primer grado	Santa Fe	Salud
San Cristóbal	Mutual de primer grado	Rosario	Ayuda económica
AVALIAN	Cooperativa de primer grado	Rosario	Salud
Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO)	Cooperativa de tercer grado	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Agropecuaria
Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR)	Cooperativa de tercer grado	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Varios
Red Mayo	Cooperativa de segundo grado	Santa Fe	Trabajo
Santa Fe de la Vera Cruz	Cooperativa de segundo grado	Santa Fe	Trabajo
Cooperativa de Provisión de Servicios de Diarios y Periódicos de Santa Fe DYPSA	Cooperativa de primer grado	San Cristóbal	Trabajo
Federación de Cooperativas de Trabajo Santa Fe Trabaja Ltda.	Cooperativa de segundo grado	Santa Fe	Trabajo
Federación de Mutuales Sindicales Asociadas (FEMUSA)	Mutual de Segundo Grado	Rosario	Mutual
Federación Santafesina de Cooperativas de la Economía Popular (FESACEP)	Cooperativa de segundo grado	Rosario	Trabajo
Asociación Mutual Empleados de Comercio de Rosario	Mutual de Segundo Grado	Rosario	
Federación de Cooperativas Unidas	Cooperativa de segundo grado	Rosario	Trabajo
Federación Santafesina de Mutuales prestatarias de ahorro y préstamo	Mutual de Segundo Grado	Rosario	Mutual de ahorro y crédito
Universidad Nacional del Litoral	Universidad	Santa Fe	Universidad/ Instituto/ Colegio
Universidad Católica de Santa Fe	Universidad	Santa Fe	Universidad/ Instituto/

			Colegio
Universidad Nacional de Rafaela	Universidad	Rafaela	Universidad/ Instituto/ Colegio
Instituto Cooperativo de Enseñanza Superior (ICES)	Instituto	Sunchales	Universidad/ Instituto/ Colegio
Universidad Nacional de Rosario	Universidad	Rosario	Universidad/ Instituto/ Colegio
Universidad Tecnológica Nacional	Universidad	Santa Fe/Rosario/Venado Tuerto/ Rafaela	Universidad/ Instituto/ Colegio

Fuente: elaboración propia en base a documentación interna del CPAES.

Con el fin de dar cuenta de la abigarrada conformación actual del CPAES para febrero de 2025, se plantea una tipología *ad hoc* para el análisis de la acción pública de los actores. Dicha clasificación asume este carácter dado que, si bien se fundamenta teóricamente en una multiplicidad de aportes del campo de la ESS así como de constructos de elaboración propia, no pretende necesariamente trascender el estudio en cuestión.

El principal objetivo de esta operación reside en elucidar la diversidad de las organizaciones de la ESS, incluso problematizando el contenedor de la “Economía Social Tradicional/Histórica”, para iluminar las diferentes trayectorias institucionales y empresariales al interior del mismo. Se parte del tipo ideal de “Empresa Solidaria” presentado en el capítulo 1, considerando las dimensiones económica, social y política. Asimismo, con el fin de profundizar las variables de “actores” y “representaciones” introducidas por Lascoumes y Le Galès (2014) el abordaje de los actores de la ESS participantes se sintetiza en: a) Organizaciones Tendientes hacia el Isomorfismo Institucional; b) Organizaciones Relegadas/Servicios Esenciales y c) Organizaciones Autogestionadas por sus Trabajadores.

3.4.1. Organizaciones tendientes hacia el isomorfismo institucional

La noción de “Isomorfismo institucional” proviene del enormemente reconocido trabajo sociológico de Di Maggio y Powell (1983).⁶⁰ En resumidas cuentas, los autores reflexionan acerca los motivos por los cuales las organizaciones tienden a parecerse entre sí (aunque no se tornen necesariamente más eficientes), acuñando la noción de “campo organizacional” como nivel de análisis y proponiendo una serie de “mecanismos de cambio isomórfico” (coercitivo, mimético y normativo).

Como sostiene Bidet (2003) para la experiencia francesa, a partir de la década de los ´60 ciertas organizaciones de la Economía Social Tradicional comenzaron a experimentar cambios producto de las inéditas coerciones de sus entornos. Se destacan casos variados como los de las cooperativas agrícolas que requirieron de recursos públicos o de la entrada en mercados financieros para suplir la insuficiencia de sus fondos, la rápida desaparición de centenarias cooperativas de consumo, la incorporación de filiales comerciales con estatutos ajenos a la Economía Social, la introducción abierta en el mercado de acciones del Crédit Agricole y la presencia de mutuales de salud adoptando comportamientos de sociedades de seguro. Todos ellos cuentan con un denominador en común: ser los primeros afectados por la competencia por parte de empresas capitalistas en la arena mercantil.

Bidet (2013) sostiene que ciertos autores consideran este proceso como una “evolución inevitable” , “no como una traición sino como un ajuste al ambiente” (Demoustier) o incluso un proceso en el que “las grandes empresas cooperativas se confunden con las no cooperativas” (Malo). Por eso recupera el planteo de Enjolras a propósito del isomorfismo institucional en las asociaciones para extrapolarlo en la ESS, en los que subraya la presencia de tres influencias: una de carácter normativo, resultado de la profesionalización de las asociaciones; otra coercitiva, a raíz de la influencia de los poderes públicos y otra

⁶⁰ Si bien esta contribución de dos jóvenes sociólogos fue inicialmente rechazada por los editores, con el devenir de los años se constituyó en un artículo *home run*, es decir con una gran cantidad de citas que se mantienen a lo largo de los años (Greenwood y Meyer, 2008). A pesar de que en la mayoría de casos se trata de referencias de índole más “ceremonial”, en este trabajo pretendemos otorgarle un carácter guía en la construcción del objeto aplicándolo al campo de la ESS.

mimética que traduce el recurso a soluciones desarrolladas por otras organizaciones para responder a problemas dados.

De todas maneras, Bidet (2013) manifiesta las problemáticas que este proceso acarrea al interior del sector, dado que irremediablemente lleva hacia un alejamiento de los principios y valores fundadores. La entrada de socios no cooperativos, la exclusión de asociados menos eficientes (cooperativas de productores) o de mayor riesgo (mutuales) e incluso la dilución del principio representativo de “una persona, un voto” dentro de un entramado organizativo de magnitudes considerables, interrogan por lo menos sobre la identidad de la Economía Social y Solidaria. Sin embargo, el planteo se ve matizado no solo por la vigencia de organizaciones tradicionales que respetan sus principios sino también por el surgimiento del subsector de la “Economía Solidaria”/“Nueva Economía Solidaria” que articula sus actividades económicas con proyectos políticos explícitos.

Bance *et al.* (2018) y Bance (2018) resaltan los riesgos de la “banalización” en las organizaciones de la ESS tanto por la adopción de comportamientos mercantiles como por la inspiración de las políticas públicas basadas en la Nueva Gestión Pública (NGP).⁶¹ Desde latitudes europeas, estos autores subrayan las maneras en las que el Estado, al establecer *partnerships* con las organizaciones de la ESS bajo imperativos de gobernanza neoliberales, puede atentar contra la gestión autónoma considerándolas como meros proveedores de servicios. Sin embargo, esta dinámica no resulta tan lineal dado que pueden existir desarrollos en los que las organizaciones se resistan a las tres formas del isomorfismo y en los que las vinculaciones con el Estado se fundamenten en la reciprocidad y en la preservación de la identidad organizacional (Combes-Joret *et al.*, 2018). Asimismo, la existencia de ecosistemas en ESS podría impedir el isomorfismo dado que no libra a las organizaciones por su cuenta a insertarse en entorno generalmente hostil, sino que promueve las alianzas y el apoyo al interior del propio sector (Lévesque, 2016).

⁶¹ Las políticas basadas en la NGP reducen los subsidios, establecen requisitos de *performance* y competencia, además de introducir terminologías y retóricas manageriales (planes de comunicación, eficiencia, indicadores) que pueden amenazar la identidad de las organizaciones y empresas en ESS (Combes-Joret *et al.*, 2018).

Cabe aclarar una serie de cuestiones en relación con las organizaciones analizadas por esta tipología. En primer lugar, se trata de un tipo ideal que permite resaltar ciertos atributos teóricamente, reconociendo que los casos empíricos siempre expresan ambivalencias. En segundo lugar, la operación realizada no expresa un carácter normativo ni pretende subsumir las organizaciones involucradas bajo un mismo estandarte ideológico. Finalmente, no se pretende encasillar a cada entidad de primer, segundo o tercer grado bajo estas etiquetas, sino mencionar lógicas de funcionamiento referidas al carácter económico, social y político compartidas, a pesar de sus diferentes trayectorias.

Se pueden encontrar organizaciones referidas a esta tipología en los sectores agropecuario⁶², ahorro y crédito, seguros y salud, abarcando tanto cooperativas como mutuales. Una característica central de estas empresas de la ESS reside en su inserción competitiva en mercados convencionales, habilitando la tensión mencionada por Nyssens *et al.*, (2021) respecto de la racionalidad instrumental impuesta y la primacía de la misión social y sus valores democráticos. Las mismas alcanzan una notoria relevancia en términos de capacidad productiva y de incidencia en el PBI, encontrándose dentro del CPAES cuatro de las cinco entidades argentinas ubicadas en la lista de las 300 cooperativas más grandes del mundo elaborada por la Alianza Cooperativa Internacional y por Euricse.⁶³

Independientemente del sector de actividad y de la adscripción política presentada por las organizaciones (a veces explícita, otra implícitamente), se registran ciertas tensiones que las asemejan a empresas de capital, aunque las mismas despliegan, de manera diversa, acciones para contrarrestar o al menos intentar armonizar estas fuerzas con la identidad asociativa. Las fuerzas que tendieron a este isomorfismo fueron diversas dependiendo del sector de actividad.

⁶² Se engloban aquí cooperativas vinculadas a las cadenas de granos, lácteos, vitivinícola, tabaco, ganadería, algodón, yerba, apicultura, entre otras (Obschatko *et al.*, 2011).

⁶³ Por orden, se trata de ACA, Banco Credicoop, Grupo Sancor Seguros y AFA. Se debe señalar que existen dos rankings y que estas organizaciones argentinas se encuentran dentro de aquel realizado en base a la facturación medida en relación al PBI per cápita de cada nación. Dentro de la lista elaborada por la facturación general en términos absolutos solamente tienen presencia ACA y Credicoop (Euricse y ACI, 2024).

En el mundo agropecuario, se destaca el cambio de régimen de acumulación que entronizó al reconocido “Modelo de Agronegocios” generando modificaciones en relación con las tradicionales cooperativas existentes en los modelos agroexportador y de sustitución de importaciones. En resumidas cuentas, Gras y Hernández (2013) caracterizaron al “agrobusiness” en base a la presencia de a) un pilar tecnológico que empleó la biotecnología y nuevas TICs, b) un pilar productivo que reposa en la tierra (concentración y extranjerización) y el trabajo (contratistas, gerentes de la red y responsables de empresas prestadoras de servicios profesionales, propietarios-rentistas); c) un pilar financiero basado en el desarrollo de nuevos instrumentos financieros como los derivados y fondos de inversión que se sumaron a los créditos y mercados de futuro preexistentes y d) un pilar organizacional referido a la adopción de un *management* moderno para producciones a gran escala, con poder del conocimiento en el tejido de redes que se extienden hacia otros sectores económicos más allá del agropecuario.

Verbeke (2021) distingue dos tipos de cooperativas: la clásica de “productores” asociados en donde se facilita la provisión de servicios, uso y trabajo común de la tierra, maquinarias e instalaciones y las de “servicios” que proveen bienes y servicios de utilidad para la producción agraria buscando la reducción de costos individuales, comercialización y agregado de valor, manteniendo de forma individual la titularidad predial. Debe destacarse que empíricamente las cooperativas de primer, segundo y tercer grado suelen concentrar estos dos formatos. Por su parte, Obschatko *et al.* (2011) mencionan tres finalidades de las cooperativas agropecuarias: la solución de fallas de mercado, el aumento de participación en beneficios de la cadena y la mejora de la productividad del trabajo del productor familiar.

Carini y Poggetti (2003) evidencian los “procesos de reconversión empresarial” de las cooperativas agropecuarias a las lógicas del agronegocio, elaborando el concepto de “Estructura Organizativa e Institucional” empleadas para competir con éxito en los distintos contextos. Asimismo, Obschatko *et al.* (2011) sostienen que los cambios referidos a los requisitos de escala, crédito, tecnología impusieron a las tradicionales prácticas

cooperativas la necesidad de reformular los sistemas de capitalización, volumen y calidad de producción. Con un mayor nivel empírico, distinguen diferentes categorías de cooperativas agropecuarias: a) las tradicionales (dentro de las que se encuentran las “megacooperativas” y las “consolidadas” reunidas en el CPAES); b) de agregado de valor; c) de provisión de insumos; d) de negociación; e) mercados cooperativos y f) cooperativas de productores en “situación de exclusión”.

Posiblemente la clasificación más extendida al respecto sea la de los “perfiles institucionales” de Lattuada y Renold (2004), quienes proponen los tipos ideales de “Organización institucional consecuyente” (OIC), “Organización institucional paradójica” (OIP) y “Organización institucional en mutación” (OIM) para dar cuenta de la dialéctica organizacional de orden interno y los contextos cambiantes que las enmarcan. Relacionándose con la dimensión “social” de la tipología utilizada en este trabajo, los autores subrayan el pasaje de una lógica identitaria de pequeñas cooperativas cohesionadas y con escasa burocratización interna hacia la corporatización creciente de las organizaciones. No obstante, reconocen en las OIM dos tendencias: el acercamiento hacia una organización de carácter mutualista destinada a retomar los principios cooperativos, la participación democrática y la cercanía con los asociados y territorio de referencia y el planteo de un modelo de “competencia económica dinámica” basado en una gestión empresarial que incluso puede considerar a los valores cooperativos como obstáculo.

Las organizaciones participantes del CPAES que responden a estos rasgos son cooperativas de primer grado, segundo y tercer grado vinculadas a la producción agrícola, ganadera, láctea y apícola además de proyectos de industrialización varios y provisión de servicios. Dentro del plano político, se encuentran desde entidades que conforman la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias hasta otras que institucionalmente se han posicionado a favor de gobiernos “nacional-populares”.⁶⁴ Además, como se señalará

⁶⁴ En este sentido, se destaca el posicionamiento a favor de Sergio Massa en el Ballotage de 2023 y el apoyo a la intervención de la firma Vicentín.

posteriormente, todas esbozan una presentación organizacional muy vinculada con las comunidades de referencia y su actuación dentro de las mismas.

Básicamente, nuestra historia trata de capturar más valor en la cadena para nuestros productores. O sea, el productor vio una herramienta muy eficiente. En estas cooperativas primero, por los abusos que ya conocemos de principios del siglo pasado Y luego para empezar a capturar ese valor que es necesario a la hora de lograr más rentabilidad en la producción primaria, que es algo que no es tan sencillo, sobre todo algunas veces. A lo mejor con diferentes políticas macroeconómicas que sufrimos los productores en la producción primaria en la Argentina. (Intervención representante de organización tendiente al isomorfismo).

Otro caso notorio de isomorfismo se identifica en el sector de las finanzas donde el papel de la regulación estatal asumió un papel determinante. La sanción de la Ley 21.526 de Entidades Financieras en el año 1977 desreguló el sistema financiero argentino de múltiples maneras.⁶⁵ El aspecto central para el mundo asociativo consistió en la prohibición a las Cajas de Crédito de captar depósitos a la vista, obligándolas a transformarse en bancos comerciales. Luego de una álgida movilización, se permitió conservar la forma jurídica cooperativa, otorgando un plazo de un año para adecuar el funcionamiento al régimen legal (Plotinsky, 2010).⁶⁶ Esto implicó una reducción acelerada del segmento cooperativo radicado principalmente en las zonas de pequeñas localidades no atractivas para los bancos privados y la fusión de varias cajas cooperativas en bancos para alcanzar el Régimen de Capitales Mínimos previstos por la ley.

Posteriormente, en la década de 1990 el sistema financiero profundizó la tendencia hacia la extranjerización y concentración, resultando la banca cooperativa el sector más perjudicado. Se destacan la aplicación de las regulaciones del Comité de Basilea, las mayores exigencias de requisitos de información, los procesos de inspecciones y otros requisitos, además de la política discriminatoria del BCRA al momento de conceder redescuentos (Cecchi, 2020). Los destinos fueron múltiples: liquidación, transformación o compra por

⁶⁵ El sector de ahorro y crédito y sus dirigentes ya habían sido víctima de persecuciones previamente, destacándose el período militar de la “Revolución Argentina” (1966-1973) (Plotinsky, 2018).

⁶⁶ En reiterados eventos públicos, Carlos Heller (presidente del Banco Credicoop) mencionó que ante la movilización social del sector asociativo, José Alfredo Martínez de Hoz permitió el formato cooperativo para evitar su “victimización” con la certeza de que las iniciativas cooperativas “no iban a durar un año”.

sociedades anónimas y absorción por parte del Banco Credicoop (Plotinsky, 2010). De hecho, tanto el Banco Coinag S.A como el Banco Bica S.A (integrantes del CPAES) fueron generados por la fusión de antiguas cajas de crédito y otros bancos cooperativos y poseen a sendas cooperativas como accionistas, sin tratarse en sí de bancos cooperativos.⁶⁷

Aspectos como la presión de la competencia de fuerte carácter internacionalizado y la supervisión por la Superintendencia de Entidades Financieras y Bancarias, organismo dependiente del Banco Central de la República Argentina (BCRA) sobresalen entre las presiones isomórficas.⁶⁸ Por otro lado, existen discriminaciones registradas a nivel internacional como la peor puntuación por parte de las calificadoras de riesgo debido a su carácter cooperativo (Muñoz, 2013) así como aspectos nacionales como la doble imposición de impuesto de créditos y débitos para las cooperativas de crédito y el mayor contralor de la Unidad de Información Financiera (Iglesias, 2017).

En lo concerniente a las mutuales, existen federaciones territoriales/regionales y de servicio o rama de actividad. Aunque en el CPAES se encuentran ambos tipos, articulando múltiples objetos, su caracterización se realizará a partir de las actividades de ahorro y crédito y salud dada la relevancia que poseen al interior del sector. En primer lugar, la situación en las mutuales de ayuda económica es ambivalente ya que coexisten lógicas indistinguibles de organizaciones privadas e incluso mediáticamente sospechadas con otras de mayor arraigo al territorio de pertenencia y vinculación con sectores productivos locales.

Se encuentra una trayectoria semejante a la de los bancos cooperativos que inicia con el Decreto 1367/93 y las consiguientes comunicaciones del Banco Central de la República Argentina A 2257, A 2387, A 2805 que pretendieron limitar e incluso cesar la actividad de

⁶⁷ El Banco Coinag Cooperativo Limitado surgió en 1979 de la unión de nueve cajas de crédito. En 1995, como Cooperativa Integral Coinag Ltda., fundó el Banco Bisel S.A. junto con otros bancos cooperativos. En 1998 vendió la totalidad de su participación accionaria al Crédit Agricole que dejó el país en el 2001, sumiendo en la deriva los proyectos de los bancos Bisel, Suquía y Bersa. El Nuevo Banco Bisel S.A quedó posteriormente en manos del Banco de la Nación Argentina quien lo reorganizó para su posterior absorción por el Banco Macro. Actualmente, la Cooperativa COINAG controla cerca del 33% de las acciones del Banco Coinag S.A.

⁶⁸ A pesar de su naturaleza cooperativa, la emisión de créditos mantiene los criterios de evaluación de riesgos convencionales, no meramente por cuestiones de "eficiencia" sino porque la creación de dinero secundaria en entidades bancarias se halla regulada y dado que niveles altos de mora implican acciones del BCRA contra el patrimonio y la calificación bancaria de las entidades.

ayuda económica mutual. La zozobra institucional fue dirimida en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) “Federación Entidades Mutualistas Brigadier Estanislao López y otras el BCRA s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad” del año 2015 que otorgó mayor seguridad jurídica a la prestación.

El mutualismo más allá del Estado trabaja con más productores de lo que te imaginas. Lecheros, cárnicos, de grano en lo que es la actividad primaria. Financia empresas (...)Entonces, dicen en esto del crédito “ustedes no pueden ser lo mismo que los bancos”. No somos lo mismo que los bancos, lo tenemos claro. Ahora nuestro crédito está orientado, de acuerdo a la reglamentación vigente, las disposiciones que dicta el INAES que ahora va a ser modificada (...) si vos tenés que determinar en la solicitud de ayuda económica qué destino le vas a dar a ese fondo (...) Entonces ahí ya nos estamos involucrando en la economía y nosotros luchamos no estamos para hacer este asistencialismo, ni tampoco para caer en los desvíos que te apuntaba anteriormente. (Entrevista a referente del sector mutual por el CPAES)

Asimismo, las mutuales y cooperativas de salud, al igual que la experiencia francesa, han experimentado trayectorias vinculadas al isomorfismo. En este sentido, se recupera el rol ejercido tanto por las normativas como por la competencia con empresas privadas. Aunque inicialmente se habían excluido de la Ley N° 26682 que establecía un Marco Regulatorio de Medicina Prepaga por diferenciarse de las empresas de lucro, fueron incorporadas en el mismo año 2011 a partir de dos Decretos de Necesidad y Urgencia. En resumidas cuentas, esto las equiparó a obras sociales y empresas de salud privada al imponer la prestación del Plan Médico Obligatorio, exceptuando a entidades con cobertura local o en localidades menores de cinco mil asociados.

Las modificaciones implicaron su regulación bajo la órbita de la Superintendencia de Servicios de Salud y el acceso de beneficiarios sin contar con límite de edad y con preexistencias. A su vez, la adopción de estructuras organizativas y prácticas semejantes a otras empresas del sector se fundamenta en el crecimiento a escala contando con agencias, oficinas y delegaciones en varias localidades del país, políticas institucionales, gerencias varias e incluso sanatorios como atestiguan determinadas mutuales y cooperativas de salud relevantes a nivel provincial.

La Ley de Regulación de Medicina (...) nos igualó la norma, pero no en las posibilidades de recursos y nuestra propia naturaleza jurídica. A partir de ahí empezamos un camino de instalar el mutualismo, la voz de la Economía Social en los ámbitos de la salud. En la Argentina los problemas principales que tenían las mutuales más chicas para poder dar el plan médico obligatorio tenía que ver con su escala. (Intervención de representante del cooperativismo de salud en el CPAES).

Y a ponernos a la par de y sentarnos en la misma mesa donde hoy, por ejemplo, está Swiss Médical. Mutuales y cooperativas de salud sentados en esas mesas. Entonces, lo que en un momento vimos como una amenaza terminó siendo una oportunidad de desarrollo y de crecimiento. Hay toda una política de gobernanza, de buen gobierno, de transparencia. Tenemos nuestros balances sociales, los balances económicos. Somos empresas con una forma jurídica diferente, pero el mercado es uno solo y estamos todos en ese mercado. (Intervención representante Mutuales de salud).

Finalmente, las entidades vinculadas a los seguros como actividad principal representan la última variante hacia esta tendencia. Se trata del sector con mayor cantidad de asociados y menor número de organizaciones del cooperativismo nacional, existiendo también mutuales de gran relevancia. Los grupos económicos Sancor Seguros, La Segunda Seguros y San Cristóbal mantienen a la cooperativa/mutal fundadora⁶⁹ como parte central del entramado de negocios en el que han alcanzado escala internacional e incursionado en nuevos mercados por fuera del asegurador. A su vez, integran la Asociación de Aseguradoras del Interior de la República Argentina (ADIRA) en el seno de la cual se establecen las acciones nodales para el mercado del seguro.

En base al análisis de las tres dimensiones estipuladas, se realizan una serie de consideraciones respecto del posible *trade-off* entre los principios cooperativos y las economías de escala y el management presentes en las organizaciones isomórficas de todos los sectores. En líneas generales, se trata de entidades que participan en sociedades con empresas privadas, cumplimentan estándares empresariales, realizan periódicamente Balances Sociales Cooperativos, integran “grupos cooperativos” o grupos económicos más

⁶⁹ Ciertas organizaciones isomórficas presentan un origen común a mediados del siglo XX vinculado con organizaciones preexistentes: Sancor Seguros se constituyó con el fin de asegurar a los trabajadores de Sancor Cooperativas Unidas, la Segunda Seguros para resolver problemas que enfrentaban los productores de ACA y AVALIAN (ex ACA Salud) como fusión de una mutual y una cooperativa previa en la década de 1980, contando con el apoyo de La Segunda Seguros y ACA.

amplios⁷⁰, conforman espacios cooperativos a nivel internacional, poseen fundaciones, fomentan “seguros inclusivos” e incubaciones de “triple impacto” y llevan a cabo acciones en sintonía con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular con lo referido a la igualdad de género y la ecología. Estas últimas se encuentran vinculadas principalmente con el fomento de la reforestación, la reducción de la huella de carbono, repoblación de animales, reducción del uso de papel, entre otras.

Los asociados a la cooperativa son productores sojeros donde es totalmente inviable hacer agricultura ecológica por ejemplo. Pero trabajamos en otros programas que implican procesos, por ejemplo, de preservación de la biodiversidad en el campo (...) sobre todo a través de los grupos de mujeres. Un programa de repoblación de lechuzas en el campo que son acciones pequeñas pero de gran impacto (...) Este año desarrollamos otro programa que está teniendo y que se está trabajando en muchos lugares y que tiene que ver también con la economía circular y que es el de transformación de aceite de cocina usado en detergente. (Entrevista a representante de cooperativa agropecuaria).

El problema de la “alteridad burocrática” en la que la relación no difiera de un vínculo cliente-mercado se evidencia en el sector agropecuario (Obschatko *et al.* 2011)⁷¹ pero se manifiesta en el resto de las organizaciones, inclusive por fuera de las tendientes al isomorfismo. El peso indubitable de las gerencias y de asesoría técnica en las organizaciones que han ganado escala procura ser integrado bajo el formato cooperativo-mutual original, aunque no siempre resulte exitoso.

La búsqueda de generar herramientas e instrumentos que apelan al interés económico (como el Precio AFA, el Valor Agregado Cooperativo, la Rentabilidad Mínima Necesaria de CREDICOOP), la descentralización de las cooperativas en cada localidad (como en el caso

⁷⁰ A modo de ejemplo, AVALIAN integra un grupo asociativo con ACA, La Segunda, Coovaeco Turismo y Fundación Nodos; la Cooperativa Coinag es accionista del Banco Coinag, Federada Salud participa en Solidez S.A; Credicoop posee un acuerdo comercial con la empresa francesa CNP Assurances en el área de seguros, Sancor Seguros integra el Grupo Sancor Seguros, San Cristóbal Caja Mutual integra el Grupo San Cristóbal, entre otros. Una de estas organizaciones consignaba en su Balance Social Cooperativo “el hecho de ser una cooperativa exime al Grupo de tener la presión constante de generar rentabilidad en todos sus proyectos”.

⁷¹ Resulta interesante la mención de las estrategias de reconversión llevadas a cabo por una cooperativa de segundo grado agropecuaria apuntando hacia una mayor profesionalización del gobierno y de la administración bajo la idea del “somos menos, pero más fuertes” (Poggetti y Carini, 2021)

AFA con sus “agencias locales” o las filiales del Credicoop), la generación de ámbitos de intercooperación mediante talleres y encuentros institucionales y distintas herramientas que apelan al “capital social” del territorio (como la Red FECOFE y el Modelo Integral de Gestión de Credicoop) son elementos que podrían funcionar como barrera al proceso isomórfico. Se destaca a su vez la propuesta de la federación de salud FAMSA en conjunto con el INAES en generar, a partir de un diagnóstico plasmado en el Informe Relevar Salud 2023 y en libro “Historia, Presente y Futuros Posibles del Mutualismo en Salud en Argentina” una serie de modificaciones en el sistema de salud con el fin de promover lógicas solidaristas para contrarrestar las falencias existentes.

En síntesis, la clasificación de empresas y organizaciones tendientes hacia el isomorfismo institucional involucra un abigarrado conjunto no necesariamente vinculado entre sí y de diversa extracción ideológica y base social pero que asume una serie de particularidades que las distingue del resto. Lejos de realizar una evaluación valorativa respecto de su pertenencia o no a la ESS, se destaca principalmente su estable inserción en mercados, su nivel de facturación, la relatividad estabilidad normativa en sus regulaciones (a pesar de los casos en los que se registran diiscriminaciones), el grado de organización interno y externo con entidades por fuera de la ESS y su capacidad diferencial de presión política. A su vez, se registra una tensión entre la participación de los asociados y las modalidades organizacionales asemejadas a las empresas. El carácter de “tendiente” no implica desconocer que dentro de los abigarrados actores presentados, ciertas organizaciones recuperan de manera más manifiesta su origen y característica asociativa⁷². Se reconoce que el grado de isomorfización alcanzado debe ser reconstituido por estudios empíricos específicos, lo que escapa al carácter general de este apartado.

⁷² Esto se evidencia en la recuperación de elementos como “Movimiento Social y Empresa (FECOFE)”; “Cooperativa y empresa/organización” (AFA, Sancor Seguros), “Eficiencia y democracia” y el enfoque del “Cooperativismo Transformador” (Credicoop) “Empresa de la Economía Social” (Federada Salud) “Empresas Sociales de Servicios” (Federación Brigadier López).

3.4.2. Organizaciones relegadas/Cooperativas de Servicios Esenciales

El segundo tipo ideal presentado corresponde a un aporte propio que permite complejizar la mirada acerca del mundo “tradicional” de la ESS. Si bien en esta investigación se ha optado por incluir a las Cooperativas de Servicios Esenciales (servicios públicos y servicios sociales), la categoría de “Organización Relegada” es pasible de ser redefinida ante nuevos actores o cambios que acontezcan al nivel de las organizaciones y/o corpus jurídico. Futuras investigaciones podrían profundizar el análisis de la gestión asociativa de servicios públicos en tanto “Cooperativas Comunitarias” (Mori, 2014), dado que cumplimentan los requisitos de ser poseídas colectivamente por ciudadanos, gestionar bienes y servicios que son de interés para una comunidad entera (*community goods*) y garantizar el acceso no discriminatorio a ellos.

En resumidas cuentas, se pretende abordar a organizaciones y empresas cuyas actividades dependen principalmente de la licencia de poderes concedentes respecto de la explotación de monopolios naturales como los servicios públicos. La Alianza Cooperativa Internacional (2015) reconoce en estos casos que las cooperativas deben abrir su afiliación a todos los que residen en el territorio autorizado para la prestación de servicios sin exigir a las personas físicas convertirse en asociados para recibirlos. La definición de “Servicio Público” empleada en el Derecho Administrativo nacional se recupera del fallo de la CSJN “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo del año 2016. En este sentido se considera:

“...las actividades o servicios esenciales para la sociedad, reservados a la titularidad pública mediante la calificación de servicio público, son aquellos cuyas prestaciones se consideran vitales e indispensables para el conjunto de los ciudadanos, con el fin de asegurar su prestación. Se trata de sectores y actividades esenciales para la comunidad pues en ellos los ciudadanos satisfacen el contenido sustancial de los derechos y libertades constitucionalmente protegidos”.

En el plano empírico las organizaciones relevadas son cooperativas de segundo grado multi-servicios que participan en el CPAES, contando con la peculiaridad de que varias de las organizaciones de primer grado integran múltiples federaciones a la vez. Dentro de las

entidades relevadas se destacan aquellas relacionadas a la prestación de agua potable y saneamiento, telefonía e internet, electricidad, gas natural y servicios sociales (asistencia de salud y sepelios). La inclusión de estos últimos, que encuentran competencia con actores del sector privado y pueden fijar precios libremente, justifican su presencia dentro de los “servicios esenciales” dado que la enorme mayoría de las cooperativas que integran esta federación son de servicios públicos y que los propios integrantes del CPAES han decidido en ciertas ocasiones su tratamiento en conjunto.⁷³

El carácter de “relegado” no implica una notoria vulnerabilidad económica ya que se trata organizaciones que por sus características de facturación y cantidad de trabajadores se asemejan a pequeñas y medianas empresas. La cuestión central reside entonces en la precariedad normativa que, en contraposición a las entidades “tendientes al isomorfismo”, amenaza la continuidad de la realización de las actividades económicas y las ubica en una posición discriminada frente a prestatarios privados y públicos. Fernández de Andreani (2016) expone esta “problemática jurídica” señalando la insuficiencia normativa y la falta de coordinación en los regímenes jurídicos que regulan las entidades asociativas. A esto se le adiciona el desigual trato que reciben frente a empresas públicas y privadas, lo que impide su caracterización en tanto “tendientes al isomorfismo”, a pesar de contar con normativas comunes en ciertos casos.

El nacimiento de estas organizaciones se manifestó con el fin de proveer servicios públicos en territorios donde ni el Estado ni los actores convencionales del mercado se habían instalado. Generalmente, se trata de pequeñas localidades o de barrios alejados del centro de las urbes, asumiendo una importancia más cualitativa que cuantitativa en términos de usuarios alcanzados. A modo de ejemplo, las cooperativas de agua y saneamiento⁷⁴ prestan

⁷³ La federación vinculada a los servicios sociales posee también como asociado a un Banco Cooperativo de una localidad del sur de Santa Fe y ha modificado su estatuto para permitir la adhesión de otras entidades, como asociaciones civiles.

⁷⁴ Las cooperativas suministran el servicio de saneamiento cloacal en una proporción mucho menor que el del agua principalmente por falta de recursos económicos y por la inexistencia de equipos técnicos en las localidades para elaborar proyectos para financiamiento. En este sentido, se debe resaltar la enorme desigualdad en la cobertura de cloacas entre las localidades en donde el principal prestador es una cooperativa y aquellas en las que esta tarea se encarga a la empresa estatal Aguas Santafesinas SA (ASSA) (Orta *et al.*, 2021).

servicios en 124 localidades santafesinas por fuera del área de provisión del Estado Provincial que se ciñe a 15 localidades que concentran el 59% de la población total (Orta *et al.*, 2021), mientras que las cooperativas eléctricas subdistribuyen, mediante la adquisición a la Empresa Provincial de la Energía (EPE), a una gran proporción de áreas rurales. Las cooperativas de gas también obtienen la energía de un tercero (en este caso un distribuidor privado) y existen varias cooperativas que compran “agua en bloque” a los acueductos de ASSA.

Por otro lado, con excepción de los servicios sociales, el precio de las tarifas se encuentra fijado por los poderes públicos, conformando un tipo de intercambio no regido por la oferta y la demanda tal como fue analizado en el primer capítulo de este trabajo. Esto ha representado una cuestión de gran relevancia, al registrarse una gran cantidad de años donde fueron establecidas por reguladores sin considerar los costos de provisión ni la inflación, ocasionando un gran perjuicio para la sostenibilidad de las organizaciones (Fernández de Andreani, 2021).

En la Provincia de Santa Fe se encuentra el aditamento de que tanto la empresas provinciales de electricidad (EPE) como la de agua (ASSA) morigeran sus déficits con “subsídios cruzados” provenientes del excedente generado en otras localidades y/o fondos públicos provinciales. Además, prestan servicios en localidades con “economías de escala” y en el caso de la EPE, otorgan “tarifas sociales provinciales” que no se extienden a los asociados de las cooperativas (Prensa Cooperativa, 2024). Por otro lado, las cooperativas de gas natural, que se encargan del 90% de la subdistribución del país (Noriega, 2021), han recibido históricamente una menor cantidad de subsidios públicos que las distribuidoras que asumen la forma de empresa capitalista. En base al reconocimiento de esta situación es que se han realizado ciertas condonaciones de deuda por parte de las empresas públicas (electricidad) así como se han planteado proyectos de “Fondos Compensadores”, que al momento de escritura de este trabajo no han mostrado mayor avance.

En general cuando nosotros hablamos de esta injusticia, entre comillas, esta inequidad, es la palabra que solemos usar, es porque realmente nosotros somos santafesinos y cuando nosotros aportamos

nuestros impuestos y demás, sirve para que Aguas Santafesinas que da pérdida sea cubierto por todo eso. Reciba subsidios y ayudas y aportes del Estado. Nosotros también somos parte de ese Estado y nosotros como cooperativa, nos tenemos que manejar de una manera independiente y en la que el Estado no nos facilita ninguna vía para la subsistencia de las cooperativas (referenta de federación de agua potable y saneamiento)

El cumplimiento referido a los parámetros de calidad representa otra cuestión. En el caso de las cooperativas de agua, los criterios exigidos por la ley 11220/94 y por resoluciones del Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ENRESS) requieren de grandes inversiones para tratamientos de ósmosis inversa, remoción de hierro, manganeso y arsénico, entre otros (Orta *et al.*, 2018). La responsabilidad de la construcción de la infraestructura recae en las cooperativas que a su vez se ven limitadas en su escala económica y modo de financiamiento para ejecutarlo. No es redundante recordar que estas condiciones edafológicas se presentan en su mayoría en pequeñas localidades abastecidas por cooperativas.

Nosotros tenemos obligación de hacer un montón de análisis, muy bien. Los hacemos pero la factura que viene del laboratorio, en todo caso, es cerca de un millón de pesos. Mi cooperativa se lo puede soportar porque la cantidad de usuarios es suficiente, pero... (intervención en el CPAES de dirigente de cooperativa multi-servicio).

Qué decirte de una realidad que tenemos nosotros, que la mayoría de las cooperativas tenemos treinta, cuarenta años, nuestra cooperativa este año cumple cincuenta años. Vos imaginate nuestra infraestructura cómo requiere inversión. Antes, hace muchos años, cuando yo recién me incorporé a las cooperativas, nosotros hacíamos una asamblea extraordinaria. Se le comunicaba al asociado que se quería encarar tal obra y que iba a haber un aporte de diez meses de tanto por mes en la facturación porque iba a ir a esta obra. Hoy con ese dinero no podemos hacer nada. (Entrevista representante de federación de agua potable y saneamiento)

El elemento central que afecta al conjunto de estas organizaciones es el hecho de que el marco regulatorio aplicado en los servicios públicos no fue previsto para cooperativas, sino para concesiones comerciales públicas y privadas, desalentando la conformación de entidades asociativas.⁷⁵ Entre otras cuestiones, esto desnaturaliza la figura del asociado

⁷⁵ Al respecto se destaca el documento elaborado por la Comisión de Servicios Públicos en el I° Congreso Santafesino de las Cooperativas 2014, recuperado en Cecchi (2020).

convirtiéndolo en un mero usuario bajo el marco de Ley 24240 de Defensa del Consumidor, lo que implica un conflicto entre normas de derecho administrativo y derecho cooperativo e impone condiciones y reglamentos ajenos a la lógica asociativa (Fernández de Andreani, 2021). A esto se le adiciona la pluralidad de interpretaciones legales acerca de la naturaleza de las cooperativas de servicios públicos, las escasas disposiciones sobre la peculiaridad del sector tanto en la Ley de Cooperativas como en su Autoridad de Aplicación (actualmente, el INAES) y el irresoluble problema de fondo para ciertos servicios públicos dado que la materia regulatoria corresponde a las provincias, lo que obstaculiza una uniformización de criterios (Fernández de Andreani, 2016).

Nosotros tenemos una normativa obsoleta y venimos luchando para que esta normativa nos represente. Como todo servicio público, depende para qué somos empresa y depende para qué, no somos empresa (...) Tenemos ciertas particularidades, como decíamos, tener el servicio esencial del agua en manos de cooperativas es un concepto totalmente diferente. Es decir, no la tiene el Estado y tampoco es una empresa privada. Entonces los asociados somos partícipes de que este servicio funcione y muchas veces cuesta y cada vez más, que se involucre el asociado para ser parte de estos consejos (entrevista a representante de federación de agua potable y saneamiento).

Asimismo, la precariedad de la normativa existente perjudica de mayor manera al segmento de la subdistribución en el que las cooperativas se encuentran más representadas (aunque también puede ser llevada a cabo por comunas, municipios y terceros interesados) en contraposición con las que atañen al sector público y privado capitalista. En relación con las cooperativas de agua y saneamiento debe recordarse que el esquema de gestión discriminatorio, que ocasiona que en las 347 localidades restantes el poder de concesión sea potestad de los gobiernos locales sin que el gobierno provincial se encuentre obligado a garantizar con sus recursos el acceso a estos servicios, se encuentra normativizado por la Ley 11220/94 (Orta *et al.*, 2021).

En el mercado gasífero, las normativas establecidas por ley mediante los instrumentos de desregulaciones y privatizaciones contemplaron solamente las figuras del productor,

transportista y distribuidor⁷⁶ (Noriega, 2021). Por el contrario, la subdistribución de gas es prestada a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Litoral Gas S.A c/ENARGAS- resol. 29/94.” en donde se autorizó a la Cooperativa de Provisión de Obras y Servicios Públicos, Asistenciales, Vivienda y Crédito Setúbal Ltda. la continuidad de la provisión del servicio ante el rechazo de la oferta de compra de la empresa licenciataria Litoral Gas S.A. Los intentos de adquisición por parte de la empresa encargada de la distribución a los “microemprendimientos” (manera en la cual eran reconocidos por ley) se fundamentaron en interpretaciones de las normativas que fueron saldadas por la emisión del fallo mencionado.

En 1991 juntamos setecientos cincuenta mil pesos. Entre las cooperativas, los municipios, dos millones y medio de dólares. En dos años hicimos las redes de las dos localidades. Vamos a las audiencias públicas (...) nos ofrecen por una obra que nos costó dos millones terminada al 100% setenta mil pesos, o sea setenta mil dólares. Estuvimos cinco meses negociando. Nos ofrecieron trescientos mil dólares, nos fuimos (...) (intervención en el CPAES de dirigente vinculado a una cooperativa multi-servicio).

La necesidad de renovar las licencias de funcionamiento por parte de los reguladores en algunos servicios públicos constituye una cuestión nodal en el sector. La inestabilidad frente a escenarios propicios al *lobby* por parte de los actores más poderosos de la cadena, representa una amenaza constante cada determinada cantidad de años. Incluso en los “servicios sociales” se manifiesta otra discriminación de las cooperativas ya que si bien comenzaron a ser incluidas como proveedores del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS) sus condiciones difieren de las establecidas con las empresas privadas. Es decir, la contratación pública ofrece ciertas garantías de negociación a los prestatarios capitalistas mientras que las cooperativas son meramente tomadoras de precios.

⁷⁶ Puede sintetizarse el funcionamiento del mercado de gas a partir de diciembre de 1992 de la siguiente manera. La fase de producción representa una actividad no regulada controlada por la Secretaría de Energía, mientras que el transporte, la distribución y la subdistribución al consumo final se encuentran reguladas y fiscalizadas por varios decretos, el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), las Licencias de Concesión y la Ley 24.076. La distribución fue repartida en nueve zonas de distribución por empresas privadas, siendo Litoral Gas la empresa capitalista encargada de prestar servicios tanto en la Provincia de Santa Fe como en el norte de la Provincia de Buenos Aires.

El tema es así, las cooperativas queríamos atender a los adheridos a IAPOS, que son muchos de la provincia de Santa Fe. ¿Qué pasaba? IAPOS tiene un convenio con los privados. La empresa de sepelio privada tiene un convenio de exclusividad con IAPOS. Viene de la época del Proceso. Todas cosas que algún día se tendrán que corregir. Y logramos hacer un acuerdo con IAPOS para que podamos prestar el servicio. De hecho, lo estamos haciendo pero no tenemos la potestad de sentarnos a discutir los valores que paga IAPOS mientras sí lo tienen los privados. El convenio se circunscribe solamente a prestar el servicio y cobrar (entrevista con referente del sector de servicios sociales).

En los últimos años, en relación con la dimensión “política” de las organizaciones mencionada previamente, ciertas entidades de este subsector sector asociativo se han visto permeadas por planteos que reflexionan en torno a la consideración de los servicios esenciales como derecho y la posibilidad de concebirlos como “comunes”, a la problematización de la “pobreza energética” (Castelao Caruana et al., 2019) y a iniciativas tendientes a la transición energética. En este sentido, se han planteado proyectos para avanzar en la generación de fuentes de energía renovables tanto en FESUBGAS con la posibilidad de generar biogas y biometano, como en FESCOE, a partir de las “comunidades energéticas” y la incorporación de paneles solares. Resulta necesario destacar que estas acciones han sido co-elaboradas con equipos técnicos conformados principalmente por ingenieros de la UNL y UNR que consideran estas iniciativas dentro de las “Transiciones Energéticas Populares y Justas” en contraposición al mainstream de la “Transición Energética Corporativa” (Bertinat *et al.*, 2020).

Respecto del plano “social” del modelo de Empresa Social y Solidaria, debe señalarse que existen ciertas problemáticas comunes al sector relacionadas a la menguada participación de los asociados, el debilitamiento del funcionamiento democrático interno que puede decantar en la concentración de poder y la perpetuación en los cargos y la falta de recambio intergeneracional, entre otros (Fernández de Andreani, 2021). La presencia de trabajadores asalariados implica la gestión de la relación entre asociados y empleados en relación de dependencia, lo que involucra una fuente de conflictos al interior de la organización poco estudiada en el campo de la ESS. Además, la existencia de mercados que requieren de

expertise muy técnico implica la necesidad de profesionales tanto en dichos empleados como en externos a la cooperativa, lo que coadyuva a la distinción entre “cuadros técnicos” y “cuadros políticos”.

Es un desafío en primer lugar porque el mercado gasífero es muy técnico. No te podés incorporar a una federación de la noche a la mañana aprendiendo toda la información y estructura técnica que tiene el mercado del gas que es complejo. En mí caso fue autogestivo, la federación no tiene preparada una escuela técnica para que te puedas formar para ser dirigente. En segundo lugar, lo que sí sucede es que los representantes técnicos de las cooperativas son los que tienen la mayor cantidad de información. Pero no son dirigentes (...) que se cumplan las normas que exige el ente regulador pero no ven más allá de lo técnico. La federación tiene que proyectar la subdistribución más allá de lo técnico. Me parece interesante esto desde la perspectiva de formar líderes cooperativistas (...) Todavía nos quedan 3 o 4 históricos. (Entrevista con representante de organizaciones de servicios esenciales).

Con el tiempo vimos que en su mayoría son de servicios públicos. Todos tenían en su departamento técnico (...) muchos ingenieros pero también operarios (...) Tratamos de ubicar gente idónea en lo que es la prestación del servicio funerario (...) Empezamos a desarrollar capacitaciones para el personal funerario y también en lo que respecta a la doctrina del cooperativismo y asociativismo (...) la idea era hacer una especie de tecnicatura orientada a la gestión general, siempre de la mano del asociativismo. (Entrevista representante del sector de servicios sociales).

Se podría pensar que el desconocimiento del carácter cooperativo podría operar como fuerza “tendiente hacia la isomorfización”⁷⁷ ya que permitiría que adopten pautas de empresas privadas como ciertas de las organizaciones tipificadas previamente. Pero esta actitud presenta ciertas limitaciones dado que no contempla el mercado de precios fijados en los que las cooperativas representan el eslabón más débil en sus tareas de subdistribución. Esto se debe al cúmulo de desigualdades existentes en torno a la

⁷⁷ De hecho, ciertas recomendaciones expuestas en Fernández de Andreani (2021) apuntan a generar cambios normativos que en la práctica tenderían hacia el isomorfismo institucional en pro de garantizar una mayor solvencia de las organizaciones. Se destacan la posibilidad de recibir aportes voluntarios independientemente del uso de los servicios y que asuman el carácter de permanencia en el capital y la incorporación de socios que no participen de la actividad asociativa pero que mediante el aporte de capital contribuyan a la consecución del objeto social. En el caso de FECOSE su surgimiento se efectuó en contra del isomorfismo institucional, al enfrentarse al embate de empresas privadas de seguros. La disputa se dirimió favorablemente para el mundo asociativo al ratificar que la provisión de servicios sociales a los asociados era un acto cooperativo y no el cobro de un seguro comercial.

discriminación frente a proveedores públicos y privados capitalistas en los que se destacan la menor cantidad de subsidios, la precariedad normativa, la inestabilidad de las licencias y la mayor necesidad de financiamiento para inversiones que no resultan redituables para empresas convencionales dado los escasos rendimientos de escala y criterios de calidad a enfrentar.

3.4.3. Organizaciones autogestionadas por sus trabajadores

En último lugar, se presenta a las organizaciones autogestionadas por sus trabajadores como tipo ideal recuperado dentro del CPAES. La característica central reside en que los propios trabajadores son al mismo tiempo los que poseen y organizan la gestión de los medios de producción. Tal como sostiene Albuquerque (2004), la autogestión es un "ejercicio de poder compartido" que favorece la autonomía de un "colectivo" lo que no implica la ausencia de jerarquías entre sus integrantes sino que las mismas son decididas democráticamente.

El campo de la ESS latinoamericano suele enfatizar a este tipo de organizaciones como las más representativas del espacio.⁷⁸ Este trabajo se contrapone al "sesgo ambacéntrico" de la ESS, no solo presentando una perspectiva del interior del país sino comparándolo con los enfoques internacionales acerca del tema que de ninguna manera se agotan en la autogestión. A su vez, se esbozan ciertas cautelas frente a la "idealización de la autogestión" recordando que la mera existencia de la misma no implica automáticamente la presencia de lógicas sociales y solidarias (Guerra, 2014).

⁷⁸ Paul Singer llevó al extremo esta postura al señalar que las cooperativas no deben contar con trabajadores asalariados ya que esto acarrearía ineluctablemente una relación de explotación (Guerra, 2014), elemento que también se halla desarrollado en la propuesta de "Economía de los Trabajadores" (Ruggeri, 2018). Dado que en este trabajo no se adopta la Teoría Objetiva del Valor (ni ninguna otra), fuente de la dependencia automática de la explotación y del trabajo asalariado, se sostiene que el conflicto capital-trabajo reviste diversos matices (aunque no desaparece) no solo al interior de las empresas capitalistas sino también cuando el control de los medios de producción recae en asociados de cooperativas y/o mutuales. Asimismo la explotación puede manifestarse tanto indirectamente ("patrón oculto") como en relaciones no formalmente salariales como el trabajo familiar o las figuras de "colaboradores". Si bien la herencia marxista permite comprender a la explotación como relación social nodal dentro del capitalismo, los aportes de la "auto-explotación" de Han (2012) habilitan reflexiones más amplias sobre las sociedades contemporáneas.

Bajo esta etiqueta se abarcan cooperativas de trabajo, empresas recuperadas por los trabajadores (que casi en su totalidad adoptan el formato jurídico de cooperativa de trabajo en Argentina), comercializadoras solidarias, organizaciones de productores urbanos, periurbanos o rurales, entre otros. Si bien la explosión de este tipo de organizaciones se encuentra vinculada en mayor medida con la “Nueva Economía Social”/“Economía emergente”, su existencia se remonta al siglo pasado.

En relación con lo expuesto previamente, en la refuncionalización del 2012 del CPAES solamente se contaba con la presencia de ACTRA. Actualmente, estas entidades son las más representadas en el espacio, en general por cooperativas de segundo grado, y evidencian una incorporación de carácter reciente. En este sentido, la nueva irrupción de cooperativas de trabajo entre 2019 y 2023 en el plano nacional, tuvo su correlato en la Provincia de Santa Fe.

El perfil recabado en el CPAES se vincula con federaciones consolidadas en el rubro de las Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ACTRA), Cooperativismo de Trabajo en general (FECOOTRA) aunque con representantes que pertenecen a las ERT, cooperativas de trabajo vinculadas a la tecnología (FACTICC) y otras de adición reciente (fines de 2023-2024) que quedaron por fuera del recorte del objeto de estudio. En este sentido, se destacan las federaciones que aglutinan a entidades vinculadas con la construcción (La Cordial y Santa Fe de la Vera Cruz), organizaciones de la Economía Popular (FESACEP), medios de comunicación (DYPSA), organizaciones varias relacionadas con sindicatos (Red Mayo), entre otras.

Las “Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento” o “Cooperativas de Base Tecnológica”, forman parte de un universo vinculado a profesionales que han escogido este formato para el desarrollo de software. Autores como Zanotti (2017) y Goris (2022), quien las incluye dentro de su estudio sobre las “Cooperativas de Profesionales”⁷⁹,

⁷⁹ Las Cooperativas de Trabajo de Profesionales Universitarios no se limitan a las actividades tecnológicas, incluyendo a trabajadores del sector de la salud mental, educación, arquitectura, ciencias económicas y sociales, producción audiovisual, entre otras.

han profundizado acerca de sus lógicas de funcionamiento y gestión del trabajo.⁸⁰ El hecho de basar sus actividades en el desarrollo de software las distingue al interior del cooperativismo de trabajo, aunque también el haber adoptado este formato junto con la apelación a la difusión del software libre y la soberanía tecnológica, las diferencia de sobremanera de empresas y/o trabajadores *freelancers* vinculados con el mundo tecnológico.

Por un lado tiene que ver con la realidad distinta del sector de tecnología. Pero también tiene que ver el tema de ser cooperativas de trabajo y cooperativas de trabajo bastante autónomas respecto a la política pública, sobre todo las políticas públicas sectoriales. Nos afectan a otras necesidades económicas, pero en lo sectorial, como que no tenemos tanta coincidencia (Entrevista con referente del sector de organizaciones autogestionadas por sus trabajadores).

El abordaje desde una organización de segundo grado que aglutina a entidades de diversa escala, habilita desde la representación formal del sector hasta la gestión de procesos de trabajo relacionados con la ayuda legal, la generación de bolsas de trabajo, proyectos intercooperativos, capacitaciones, entre otras. Como ejemplo, el caso del “Flujo Intercooperativo de Proyectos” aplicado por FACTTIC muestra la articulación meso entre los integrantes en el abordaje de esfuerzos comerciales de escala, lo que ha servido para vincular a cooperativas de menor tamaño. La participación en redes internacionales y como entidades exportadoras de servicios representan otras características de esta modalidad de trabajo autogestionado.

Los ejes en que se funda son, por un lado, esto de compartir las experiencias, de ver que las cooperativas tienen varios años y hay otras que se estaban formando (...) Por otro lado, también la generación de escala al complementar las capacidades de distintas cooperativas y poder abordar proyectos que, ya sean por volumen o por complementar conocimiento, no la podía agarrar una cooperativa sola. Y también empezar a prender una mechita en presentar, digamos, posición en algunos temas más de alcance nacional, ya sea desde lo legal de nuestro marco legal, que siempre hay cosas que mejorar o que no están contempladas desde el punto de vista cooperativo. Y también

⁸⁰ En el contexto nacional reciente, Vannini (2019) ha analizado las relaciones entre capitalismo cognitivo y plataformas y Economía Social y Kasparian (2022) y Muñoz Cancela *et al.* (2023) la implementación de plataformas cooperativas en Argentina.

desde lo técnico, de software libre, soberanía tecnológica. (Entrevista con referente del sector de organizaciones autogestionadas por sus trabajadores).

Por otro lado, las Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ERT) constituyen experiencias de notoria relevancia en el campo del trabajo autogestionado en el país, generalmente abordadas desde el AMBA. La Provincia de Santa Fe posee diversas organizaciones principalmente localizadas en la ciudad de Rosario y su área metropolitana y en menor medida, Santa Fe, Reconquista y Venado Tuerto con zonas aledañas, señalando la base de datos del Registro Nacional de las Empresas Recuperadas (ReNacER) la existencia de 14 ERT activas. Dentro de las investigaciones existentes se destacan Castagno (2020) sobre la cooperativa “La Cabaña” y Di Capua *et al.* (2009) sobre las relaciones de género en dos ERT rosarinas.

Dentro del CPAES, estas entidades se encuentran representadas fundamentalmente por ACTRA⁸¹ y por ciertas organizaciones nucleadas en FECOOTRA. Santa Fe detenta la Ley Provincial de Empresas Recuperadas 13.170 sancionada en febrero de 2018 y reglamentada a finales de 2019, que entre otras cuestiones incluye la provisión de asistencia técnica-jurídica, la preferencia como proveedora del Estado, beneficios fiscales, accesos a crédito y principalmente la bonificación en la tarifa final de energía por parte de la Empresa Provincial de Electricidad.

Yo siempre digo las recuperadas pertenecemos al sector de la Economía Social y somos una cooperativa Pero hasta hoy día muchos nos miran de reojo, recalcan que somos empresas recuperadas, no que que somos cooperativas (...) No tuvimos mucho apoyo, porque es esto, somos los bichos raros de la economía social (entrevista a referente de Empresas Recuperadas en el CPAES).

Tal como se explicita en los múltiples trabajos existentes, el marco jurídico existente ocasiona que en la práctica la gran mayoría de las ERT adopte el formato cooperativo. Esto

⁸¹ Resulta necesario aclarar que la ACTRA mencionada es la Federación Autogestión, Cooperativismo y Trabajo relanzada en 2016 por experiencias de Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, específicamente la ciudad de Rosario y sus alrededores. Surgió como escisión de la Federación FACTA, proceso detallado en Castagno (2020).

implica un punto de inflexión, analizado en varias investigaciones, en la trayectoria de los trabajadores que dejan de ser asalariados para convertirse en autogestionados. En resumidas cuentas, las organizaciones de segundo grado acompañan y asesoran jurídica e institucionalmente a los trabajadores que se encuentran en procesos de recuperación o a las cooperativas ya constituídas. Estas instancias suelen estar caldeadas políticamente, articulando en la práctica un conjunto de relaciones multi-actorales

Las historias son más o menos las mismas, empresarios que hacen una quiebra fraudulenta dejando a los trabajadores en la calle sin pagar indemnización (...) nosotros a diferencia de otras cooperativas no es que un día decidimos formarla porque como grupo nos llevamos muy bien, en nuestro caso fue la única salida que encontramos para conservar nuestra fuente de trabajo (...) cuando formamos la cooperativa un año o dos años, se reúne un grupo de compañeros, en ese momento estaba como síndica, entonces mis compañeros me dicen "decile a consejo de administración que si no conseguimos un aumento vamos a hacer un paro". Entonces les digo: "el paro nos lo vamos a hacer nosotros mismos porque esto es nuestro" (Intervención de referente de Empresas Recuperada)

A pesar de que se decidió no profundizar en las federaciones más recientes del CPAES, generalmente incorporadas durante el trabajo de campo, las últimas tendencias evidencian un mayor peso de las organizaciones autogestionadas de los trabajadores en el espacio. Frente a aquellas federaciones más consolidadas, aunque organizacionalmente disímiles, se añaden otras de menor trayectoria temporal. Principalmente para el rubro construcción se destaca la creación en el año 2021 del "Registro de Cooperativas de Trabajo" con el fin de permitir la participación en proyectos vinculados a edificios públicos en la Provincia. Posteriormente, se sancionó en mayo de 2023 la Ley N° 14200 que aseguraba un cupo de 10% para las cooperativas de trabajo en la obra pública provincial, vetada parcialmente por el gobernador mediante el Decreto N°1046. A pesar de que posteriormente fue aprobada con estas modificaciones por el Poder Legislativo, todavía a inicios del año 2025 no ha sido reglamentada.

3.5. Consideraciones finales

Este capítulo pretende introducir los lineamientos generales del CPAES en tanto espacio participativo de políticas públicas así como los actores que lo integran. Inicialmente, se caracteriza al CPAES en tanto “marco institucional formal” y “consejo de política pública” para dar cuenta de los mecanismos participativos de gestión conjunta entre actores de la sociedad civil y representantes estatales. A su vez, se presentan otros espacios similares referidos a la ESS en el mundo y los estudios dentro de la Provincia de Santa Fe que funcionan como antecedente de este trabajo.

A pesar de que el recorte temporal formulado en la tesis comprende desde el año 2012 hasta la fecha, se esbozan elementos pertinentes a la trayectoria histórica del CPAES para luego desarrollar los elementos formales constitutivos del mismo y la dinámica asumida durante las diversas gestiones. Se sostiene que hasta la gestión 2019-2023, la conformación del CPAES involucraba casi exclusivamente a organizaciones de segundo grado ligadas a los sectores tradicionales de la ESS (agropecuario, ahorro y crédito, servicios públicos), permitiendo luego la entrada de federaciones asociadas a la “Nueva Economía Social” y organismos de ciencia y técnica (universidades e institutos). Aunque la Constitución Provincial no incluya formalmente Mecanismos de Democracia Directa, el reglamento del CPAES (normativizado por resolución ministerial) presenta elementos cercanos al ideario tanto de la co-producción como de la co-construcción. De todas maneras, se encuentra una evidente limitación institucional en el carácter “consultivo”/“no vinculante” de las decisiones arribadas.

Respecto de las gestiones provinciales, se destaca el proceso de refuncionalización y jerarquización del espacio iniciado por durante los gobiernos del FPCyS, a partir de los que se efectuaron reuniones con entes nacionales, visitas internacionales, implementación de políticas públicas variadas y tomas de posición institucionales en momentos determinados. Las innovaciones institucionales más interesantes tuvieron lugar en la gestión 2019-2023 en

relación con la adición de nuevas organizaciones de la ESS y la creación de mecanismos participativos enmarcados en la igualdad de género.

El aporte más importante del capítulo se cifra en la instrumentalización del concepto de “acción pública” y de sus variables para dar cuenta de los márgenes de agencia desarrollados en el encuadre institucional. A partir de estos aportes, se construyen tres tipos ideales de los actores del CPAES a partir de contribuciones teóricas previas y elementos contruídos a partir del trabajo de campo. En primer lugar, se presentan las “organizaciones tendientes hacia el isomorfismo institucional”, incluyendo a entidades de diversa extracción social e ideológica que se destaca por su inserción competitiva en mercados capitalistas, su nivel de facturación, relativa estabilidad normativa, elevado grado de vinculación tanto al exterior como al interior del sector de la ESS y capacidad diferencial de presión política. Se decide aglutinarlas bajo una misma categoría sin desconocer que el grado de isomorfización varía considerablemente al interior, por lo que no se descuenta una diferenciación analítica futura de resultar necesario.

En segundo lugar, las “organizaciones relegadas/cooperativas de servicios esenciales” refieren a proveedores de servicios públicos que presentan una precariedad normativa y discriminación frente a empresas públicas y privadas. El desconocimiento del “acto cooperativo” en el marco regulatorio, la discriminación frente otros prestadores públicos y/o privados, la coexistencia de cuadros técnicos (con gran poder en base a su *expertise*) con políticos y el carácter de ser tomadora de precios frente a tarifas fijadas representan características centrales. Existen incipientes aportes en relación a los servicios esenciales como “comunes” y la “transición energética” que pueden ser desarrollados en base a un marco analítico de Economía Política Sustantiva.

Finalmente, las “organizaciones autogestionadas por sus trabajadores” subrayan el carácter de estos como poseedores y organizadores de la gestión de los medios de producción. De carácter más reciente en el CPAES, se procede al abordaje de federaciones de cooperativas de trabajo vinculadas a las empresas recuperadas y a las cooperativas de software e innovación.

Capítulo 4

El Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social. La acción pública de la ESS.

4.1. Introducción

En las siguientes páginas se abordan los objetivos específicos del trabajo, radicados en analizar la incidencia de los actores de la ESS en la gestión de las políticas públicas y en recuperar sus dinámicas de vinculación al interior del CPAES. Tal como fue señalado en el diseño metodológico, el recorte del objeto en el CPAES no representa una operación que simplifica totalmente el trabajo de investigación por dos grandes motivos. En primer lugar, ceñirse meramente a lo que acontece dentro de las reuniones no atendería al entramado de acciones urdidas antes, después, por fuera y entre actores de la ESS y estatales que presentan gran incidencia para la gestión en políticas de ESS. En segundo lugar, aunque presentaron diversas improntas, el CPAES se insertó dentro de una agenda política más amplia en ESS en todas las gestiones. Por ende, a pesar de ser el órgano participativo más importante de la ESS en el gobierno provincial, su agenda se encontró influida por lineamientos de política pública exteriores, lo que imposibilita su tratamiento aislado como órgano autosuficiente.

Por otro lado, se presenta el riesgo de diluir el análisis del CPAES dentro de un contexto general de políticas públicas que de todas maneras debe señalarse como marco. En este sentido, se optó por la postura teórico-metodológica de “seguir a los actores de la ESS” con el fin de dar cuenta de los vasos comunicantes existentes entre el CPAES, las unidades organizativas estatales y la sociedad civil. Esto implicó considerar a los integrantes como actores reflexivos que elaboran estrategias que trascienden el carácter formal de las reuniones y que pueden encarnar al CPAES como representantes de la ESS en otras instancias.

A continuación, se presentan los instrumentos de políticas públicas y los modelos de gestión desplegados al interior del CPAES. La exposición de los hallazgos se realiza en base a las diversas gestiones y a la tipología de actores presentadas en el capítulo 3. Posteriormente, se procede a analizar las dinámicas de vinculación intersectoriales propiciadas por el CPAES, elaborándose apartados en base a las innovaciones institucionales, posiciones reactivas y limitaciones de este consejo de políticas públicas.

4.2. Instrumentos y modelos de gestión: análisis de la incidencia en las políticas públicas en ESS.

A pesar de que su reglamento establece que el Ministro de Producción debe ser la figura que represente al Gobierno de la Provincia de Santa Fe en las reuniones del CPAES, en la práctica esto ha sido delegado en funcionarios de menor jerarquía. En relación con los cargos políticos encargados del CPAES, han asumido respectivamente los rangos de Subsecretario de Economía Social (2012-2019); Director Provincial de Economía Social Emprendedurismo y Agricultura Familiar (2019-2023) y Secretario de Cooperativismo, Mutualismo y Emprendedurismo (2023- actualmente). Sin profundizar en las trayectorias pormenorizadamente, se destaca en todos los casos la vinculación con el sector desde diferentes aristas, distinguiéndose respectivamente un representante histórico del Partido Socialista relacionado con expresiones tradicionales de la ESS, un integrante de las juventudes de una cooperativa agropecuaria santafesina y un cuadro político con previa experiencia en la gestión provincial dentro del área de la ESS como en otros cargos ejecutivos.

(Funcionario 2023-...) es su segundo mandato dentro de lo que es el área de Cooperativas y Mutuales en el Ministerio de la Producción. En la anterior estaba (Funcionario 2019-2023) lo nombraste a (Funcionario 2011-2019), un gran dirigente venido de la política, por lo cual entendía muy bien cuál era su función, su relación y muchas veces fue un gran nexo con el Ejecutivo. Me refiero con la administración de Gobierno y anterior a eso también había un funcionario, un contador que estuvo muchos años de carrera (Entrevista dirigente sector mutualismo).

(Acerca del funcionario 2019-2023) Es interesante porque tiene esta “doble camiseta” (...) ver cómo construye su liderazgo como funcionario está vinculado con esto (...) en qué otra oportunidad la gestión pública tuvo un funcionario que perteneciera al sector (Entrevista con agente estatal del Ministerio de Producción).

Respecto de los instrumentos identificados, se opta por recurrir a la clasificación de Vedung (2005) de “garrotes”, “sermones” y “zanahorias” así como a los aportes de Chaves Ávila *et al.* (2020). El elemento central que complementa este planteo reside en los modelos de gestión implementados basados en la co-construcción y co-producción de carácter democrático, corporativo o neoliberal. Esto asume una importancia notoria dado que los instrumentos que se desarrollaron al interior del CPAES pudieron haber sido diseñados en ámbitos externos a éste o a partir de reclamos sectoriales de ciertos actores integrantes.

Los “garrotes”, en tanto directivas con un alto grado autoritativo, no resultan a primera vista de gran relevancia para el CPAES dado que no se trata estrictamente de un órgano regulador en materia de la ESS. Sin embargo, tanto la mención en el reglamento interno que estipula la posibilidad de gestionar propuestas de acciones, medidas o reformas legales como la presencia del equipo técnico de la Secretaría Cooperativas, Mutuales y Emprendedurismo, regulador provincial de la materia, justifican un planteo más amplio del asunto.

Debe mencionarse que ni el CPAES ni ningún otro ámbito participativo de la ESS se involucra en acciones referidas a las sanciones negativas. Empero, éstas no agotan el universo de las regulaciones (Vedung, 2005), dado que el CPAES puede asumir una función mediadora frente a reguladores tanto de carácter provincial como nacional. A pesar de su potencialidad, los datos construidos a partir del trabajo de campo permiten señalar que tanto las organizaciones isomórficas, relegadas/servicios esenciales como autogestionadas no consideran que el CPAES haya sido un canal efectivo para esto, con excepción de ciertas reuniones de trabajo gestionadas con entes como el ENRESS (Cecchi, 2020). Incluso si se abarcara los casos de sanciones de leyes que afectan sectorialmente a ciertas entidades,

no se ha reconocido una deliberación y acompañamiento por parte de las entidades del Consejo como el caso de la Ley de Empresas Recuperadas.

Las empresas recuperadas fueron escuchadas y se hizo en base a las falencias que se tenía a la hora de recuperar una fábrica. Y para darle un marco legal también, pero el CPAES no tengo recuerdo de que haya de que haya acompañado. Este proceso fue político y lo hicieron desde el socialismo (Entrevista a representante de organizaciones autogestionadas).

Aunque sí pueda señalarse la función del CPAES como espacio para expresar la necesidad que el Estado Provincial tome posición frente a ciertas regulaciones. Se destaca entre ellas la reglamentación de la Ley N° 14200 que habilita la contratación pública de cooperativas de trabajo para obras, la propuesta desde el sector del crédito cooperativo de modificar la Ley de Entidades Financieras y las modificaciones a ciertas leyes que afectan a las “organizaciones relegadas”.⁸²

Desde las Federaciones de Cooperativas de Trabajo de construcción se manifestó la necesidad de reglamentar y ejecutar la Ley 14200, respecto de las condiciones de contratación. Asimismo se manifestó desde el sector de servicios públicos la preocupación por la aplicación de la Ley 11220, que las entidades cooperativas están pensando en entregar el servicio al poder concedente (municipios y comunas). (Extraído de acta del CPAES del año 2022)

Respecto de esto, debe recordarse el carácter nacional de algunas federaciones vinculadas con marcos de esta escala. En esto coinciden tanto las mutuales como ciertas organizaciones de servicios esenciales que apelaron a instancias de acompañamiento institucionales por parte del CPAES (y específicamente de sus funcionarios políticos) con resultados dispares. Por otro lado, ciertas organizaciones tendientes hacia el isomorfismo presentan problemáticas que exceden su tratamiento en unidades organizativas referidas al asociativismo por lo que pierde importancia su planteo en el seno de las mismas.

(En la federación) tenemos un montón de problemáticas a nivel nacional y el CPAES no puede hacer nada más que acompañarnos para llevar esa problemática a nivel nacional. En términos útiles, era más útil y beneficiosa esa mesa de trabajo nacional (Mesas de Trabajo del INAES creadas en la gestión de Mario Cafiero) porque el INAES nos comunicaba directamente. La primera vinculación que tuve como presidenta con alguien de la Secretaría de Energía y del ENARGAS me la hizo el

⁸² A pesar de que normativas de este carácter se enmarquen dentro de regulaciones, presentan también ineluctablemente medios económicos y de información. Tal como fue señalado en el capítulo 2, los instrumentos suelen presentarse en conjunto con otros.

INAES a través de esa mesa de trabajo. Algo que nunca sucedió a nivel provincial, las autoridades provinciales nunca pudieron generar una reunión a nivel nacional. (Entrevista con representante de organizaciones de servicios esenciales).

En cuanto a políticas públicas en sí, la gestión no logró en el ámbito del seguro porque hablamos de cooperativas mucho más grandes. Las aseguradoras tenemos otras asociaciones que nos agrupan y las fuerzas por cuestiones públicas vienen de este otro lado y no en el marco del cooperativismo. En el momento en el que estuvo la intención de gravar con el impuesto a las ganancias la actividad de las aseguradoras que fueran cooperativas ahí sí creo que se unió el sector financiero porque nos involucró a ambos (Entrevista con representante de organización tendiente al isomorfismo).

Acá tenemos una traba a la exportación multimillonaria que le puede pegar muy seriamente a las arcas de la provincia. Pongo un ejemplo. Nunca hubo un ámbito de asociación. O sea, que tampoco les importa. (Entrevista con representante de organización tendiente al isomorfismo).

Asimismo, los medios económicos (“zanahorias”) de acuerdo a Vedung presentan un menor grado de fuerza autoritativa y se concentran sobre el otorgamiento (pero también privación) de recursos materiales que pueden brindarse de diferentes maneras como transferencias monetarias o no monetarias. Lo referido a la cuestión impositiva constituye un aspecto nodal en Vedung (2005) quien también incluye elementos como subsidios, pagos en especie, provisión de bienes y servicios tanto de manera gubernamental como por contratos públicos, entre otros. Desde una perspectiva centrada en la ESS, Chaves *et al.* (2020) destacan el apoyo financiero y técnico y el acceso a mercados públicos y Muñoz (2022) recupera acciones atinentes a la “comercialización”, el “fortalecimiento de la reproducción” y distingue entre microcréditos y subsidios dentro del “financiamiento directo” que pueden incluirse dentro de estas “zanahorias”.

Todas las gestiones analizadas han desplegado instrumentos de esta índole para el sector de la ESS, no remitiéndose tan solo a la Subsecretaría, Dirección o Secretaría en la que se alojó el CPAES. Dentro del recorte de estudio analizado, revisten importancia las acciones de exenciones impositivas a nivel provincial respecto de los actores de la ESS principalmente entre 2015 y 2019. En este sentido, se destacan entre las acciones de

desgravación impositiva en el período analizado la exclusión del alcance del Impuesto sobre los Ingresos Brutos⁸³ a mutuales prestadoras del servicio de salud en la “provisión” de medicamentos a asociados; cooperativas de trabajo; servicios públicos (agua potable, cloaca, energía eléctrica, gas y telefonía), servicios de salud, servicios educativos, provisión cooperativa de alimentos y limpieza; comercialización de lubricantes y combustibles si se destinasen al proceso productivo de la actividad agropecuaria, ganadera, agro-industrial o al transporte de la producción primaria agropecuaria, estimándose una renuncia a la recaudación cercana a los 1000 millones de pesos anuales a valor de diciembre de 2019 (U\$S 15 millones) (Cecchi, 2020).

Estas cuestiones se encontraban incorporadas dentro de la Plataforma Electoral del Frente Progresista y habilitó posteriormente modificaciones al Código Fiscal en las gestiones 2011-2015 y 2015-2019. Incluso se han relevado instancias en donde existía la voluntad política del gobierno de avanzar en desgravaciones respecto de otras entidades pero por diversos motivos referidos a las organizaciones no pudieron concretarse.

Nosotros perdimos la oportunidad con (Funcionario 2011-2019) en el tema de la exención. En el impuesto a los ingresos brutos hay cuatro actividades gravadas: círculo de ahorro, que no existe, seguros, que nosotros lo tenemos acordado con las cooperativas y mutuales aseguradoras (...) la ayuda económica y la proveeduría, que es la que nos interesaba y que en la cual, sobre la cual veníamos laborando y estaba la posibilidad. La propuesta era de bajar en forma progresiva la alícuota del impuesto de veinte por ciento por año hasta la hasta la extinción del impuesto. Hay que decirle tres años y se trabó la negociación ahí y no salió (Entrevista a representante de organización tendiente al isomorfismo).

En relación con las “organizaciones relegadas”, se propuso en la gestión del Frente Progresista 2015-2019 la modificación de la Ley 13.414, que creó el Fondo para la Electrificación Rural y la adición de un Fondo Compensador para la Electrificación Rural Cooperativa dirigido a obras de infraestructuras (Cecchi, 2020). A su vez, a inicios del año 2025 se presentó, ante la solicitud de estas organizaciones, la posibilidad de acceder a

⁸³ El trabajo de O'Connor. (2022), acerca de la Provincia de Santa Fe, emplea argumentos sobre avanzar hacia la “no sujeción” de cooperativas y mutuales respecto del Impuesto de Ingresos Brutos en vez de su “exención”, lo que evitaría la eventual posibilidad de que los gobiernos provinciales introduzcan modificaciones.

créditos a tasa subsidiada a partir del Fondo para Infraestructura Energética de \$ 1.500.000.000. Un aspecto destacable de esta última propuesta reside en el hecho de que los fondos serían gestionados por la propia dirección a partir de una vinculación con el Banco Credicoop, acordándose los destinos y condiciones de crédito al interior del CPAES.

Estos “reclamos históricos del sector” no asumieron necesariamente un diseño colectivo en las reuniones y el grado de incidencia dependió en ciertas ocasiones de la acción pública sectorial, por lo que no podría plantearse una matriz de “co-construcción”. Sin embargo, la caracterización del CPAES en tanto “vidriera” o “tribuna”, aunque presenta limitaciones para un abordaje participativo, permitió la resolución de demandas específicas, apalancadas en la vinculación que los cargos políticos encargados del sector mantenían con la gestión ejecutiva provincial.

El CPAES terminaba siendo un lugar en el que el Estado le presentaba cosas, eran como dos monólogos, el Estado presentaba políticas al Consejo y el Consejo reclamaba cosas, como exenciones impositivas (Ex funcionaria del Ministerio de Producción).

En este sentido, la acción pública dentro de un “cuerpo de intermediarios” cumple el rol de movilizar y representar al sector, reforzando las identidades y los valores de la ESS. En casos exitosos, estos intermediarios pueden “educar” a los gestores de las políticas públicas en las diversidades y particularidades de la ESS a la vez de ayudar a las propias entidades a establecerse en el entorno institucional (Mendell y Alain, 2015).

Cada gestión tiene sus características y a veces el funcionamiento del Consejo más allá de la normativa que lo pueda regular muchas veces se adapta a la impronta de la gestión que hay en la provincia. (En relación con gestiones 2011-2019) teníamos quizás más llegada a lo que era gobernación, muchas veces tuvimos la oportunidad de conversar con el gobernador. Lifschitz (gobernador 2015-2019) participaba presencialmente de las reuniones del Consejo, por lo menos en la de apertura y la de cierre seguro (Entrevista representante sector mutualismo de salud).

(Sobre el funcionario a cargo del CPAES 2012-2019) Un gran dirigente venido de la política, por lo cual entendía muy bien cuál era su función, su relación y muchas veces fue un gran nexo con el Ejecutivo porque (...) había sido diputado, por lo cual tenía relación con un sector de la legislatura que continuaba en esas funciones (Entrevista representante sector mutualista).

Asimismo, la gestión peronista (2019-2023) implementó una batería de medidas del cuño de los “medios económicos” para el sector, destacándose el Fondo Cooperativo (destinado a capital de trabajo, maquinaria, capacitaciones, entre otros); el Fondo Solidario Pandemia constituido por mutuales de Santa Fe y el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología y el Fondo Solidario Agropecuario, también con la participación de mutuales y de dicha cartera. A su vez, en relación con las “organizaciones relegadas”, el Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos y Hábitat financió la realización de obras de agua y saneamiento y otras referidas a cooperativas de gas (Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, 2023). De manera semejante a lo anterior, el CPAES no pareció contar con peso en el diseño y ejecución de estas políticas que alcanzaron sectorialmente a determinados actores. De hecho, se registró una consecuencia no deseada a propósito de un régimen diferenciado en energía eléctrica establecido para las cooperativas de agua potable que podría haber sido eludido en caso de contarse con una mayor participación en el diseño de la acción.

Creíamos que era un logro muy importante. Pero después la EPE tomó esta posición. Cada cooperativa tuvo, en lugar de tener por ser cooperativa una tarifa diferencial, que diferenciar cuántos pozos tenían y demás y al final terminamos pagando más. Entonces fue un impacto tremendo (...) si yo te digo que alguna cooperativa está pagando ocho millones de energía eléctrica por mes, o más algunas (Entrevista a referente de las organizaciones de servicios esenciales).

En relación con el acceso de líneas de financiamiento, todas las gestiones involucradas difundieron las mismas en el ámbito del CPAES, revistiendo en ciertos casos un enfoque “co-producido” de implementación conjunta principalmente por entidades como bancos de origen cooperativo y mutuales de ahorro y crédito. Además de los ya mencionados, se destacan por su amplitud sectorial los Programas de Asistencia Financiera y Empresas de la Economía Social, el Programa Crear Comunidad Emprendedora (gestión 2011-2019) y el Programa Sinergia (gestión 2023-).

Respecto de los instrumentos referidos a la comercialización, se evidencia durante las gestiones 2011-2019 el interés por la visibilización de las cooperativas en los mercados. A partir del Decreto 2690/2012 se crearon tres sellos: “100% Cooperativa”, “Compre Cooperativa” y “De origen cooperativo santafesino”. El primero de ellos se destinó a aquellas entidades que cumplimentasen los siete principios de la doctrina cooperativa sirviendo como requisito para la gestión del segundo y tercero que pretendían respectivamente identificar aquellas organizaciones cuya casa central se radicase en territorio santafesino y garantizar el origen cooperativo de determinados productos (Cardozo y Massera, 2024). Si bien el origen de la demanda se encontró en cooperativistas a partir de la existencia de sellos similares en otros países, la promoción y asignación de los mismos encontró espacio en el CPAES (Cecchi, 2020) y persistió en gestiones posteriores.

En lo concerniente a los contratos públicos, el CPAES sirvió como caja de resonancia de las acciones públicas sectoriales dentro de los actores de la ESS. El acceso a mercados públicos se evidencia en la posibilidad a partir del 2013 de que las cooperativas y mutuales pudiesen prestar los servicios de sepelio al Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS) que previamente contrataba exclusivamente a empresas capitalistas.⁸⁴

No fue fácil pero pudimos ir abriendo puertas y al menos poder lograr que todos los afiliados de IAPOS pudiesen optar entre la prestación de una empresa privada o de una cooperativa o mutual. Antes de eso no se podía, había una exclusividad. Pudimos romper con eso, pero fue así gracias a la gestión que se hizo propiamente de la Dirección de Cooperativas. Lo habíamos intentado desde otras esferas políticas gubernamentales, sin éxito. (Entrevista referente del sector servicios esenciales).

Posteriormente, en la gestión iniciada en el 2023 se procedió a invitar a los actores del CPAES a implementar en conjunto (aunque no a diseñar) el Programa de Desarrollo de Proveedores proveniente de otra unidad organizativa con el fin de aumentar el escaso caudal de prestadores de bienes y servicios de la ESS en las compras públicas. A inicios del 2025, se promovió a partir de los cargos políticos la vinculación entre las organizaciones

⁸⁴ Aunque como se mencionó en el capítulo 3, los privados pueden negociar el precio mientras que las cooperativas y mutuales son meramente tomadoras del mismo.

presentes y cooperativas de trabajo del sector textil, inquiriéndose acerca de las necesidades de indumentaria.

Del mismo modo, fue presentado el Programa de Asistencia Técnica para la Innovación en el que, a través de Agencias y Asociaciones para el Desarrollo⁸⁵, el Gobierno Provincial se haría cargo de los honorarios para instancias de capacitaciones y asistencia técnica requeridas y/o ofrecidas por cooperativas y mutuales. Una experiencia semejante se planteó durante la gestión de 2019-2023 en donde se presentó en el CPAES el Programa de Inserción Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación con el fin de que las cooperativas y mutuales recibiesen un subsidio económico si contrataban a trabajadores desocupados y/o con discapacidad.

Finalmente, se exponen los instrumentos de información o “sermones”, generalmente de mayor representatividad para el sector de la ESS (Muñoz, 2022). Tal como sostiene Vedung (2005), estos concentran el menor grado de fuerza vinculante y presentan el objetivo de influir a través de la transferencia de conocimiento y la comunicación de argumentos razonados y persuasivos. El sociólogo sueco considera que la categoría de información es un término “atrapa-todo” que abarca la amplitud de las campañas de comunicación : desde la difusión “objetiva” de información hasta acciones referidas a juicios de valor sobre fenómenos y medidas y recomendaciones sobre cómo actuar y comportarse. No obstante, no se trata de instrumentos reguladores ni de medios económicos dado que no involucra elementos coactivos ni la provisión o supresión de recursos materiales.⁸⁶

Resulta necesario apelar nuevamente a trabajos dentro del campo de la ESS para habilitar una traducción de los “sermones” para el presente objeto de estudio. En su investigación acerca de las políticas públicas en municipios del Conurbano bonaerense, Muñoz (2022) engloba los “sermones” dentro de categorías más amplias de “formación y conocimiento”

⁸⁵ Las Agencias y Asociaciones para el Desarrollo Regional son organizaciones que permiten la articulación institucional público-privada entre representantes estatales y de los variados territorios. Se centran principalmente en la promoción de acciones de desarrollo productivo.

⁸⁶ Vedung (2005) sostiene que tanto los “garrotes” como las “zanahorias” necesitan de información para funcionar por lo que distingue entre la información “sobre” los instrumentos y la información “como” instrumento.

(destacando el formato de “cursos de capacitación” como el más numeroso); “comercialización” (aunque como se señaló la misma incluye también medios económicos) y “participación y difusión”, subrayando el papel de las mesas y foros locales, así como las acciones de vinculación y visibilización.

De los trabajos españoles se acentúa la importancia brindada a los instrumentos “cognitivos” y “de apoyo a la creación y desarrollo de capital social y participativo” (Bastida *et al.*, 2020; Chaves Ávila *et al.*, 2020). Esto se debe a que se trata de instrumentos de información que trascienden la escala micro confinada al perímetro organizacional y tienden a proyectar la construcción de “ámbitos cognitivos” y/o enfoques ecosistémicos de la ESS.⁸⁷

En este sentido, los “Ecosistemas de ESS” pretenden integrar a actores con una cultura compartida dentro de estrategias de desarrollo, liderazgos y competencias en común coherentes con sus valores, reglas y prácticas y en interacción con los sectores público y privado (Barco *et al.*, 2019; Lévesque, 2016, Mendell *et al.*, 2020). Dada su configuración consultiva y los lineamientos establecidos en su reglamento, el CPAES se acopla armónicamente a esta panoplia de instrumentos, aunque la manifiesta heterogeneidad y los diferenciales de recursos y esquemas desplegados en la acción pública de cada organización establecen interrogantes acerca de la factibilidad de acuerdos intersectoriales.

Respecto de los instrumentos ejecutados durante la gestión 2011-2019 se destacó la atención a una prioridad identificada por los propios representantes del sector: la educación y capacitación de cuadros de ESS. Además de los programas implementados por el Ministerio de Producción (Programa Provincial de Promoción de la Economía Social, Programa de Tutores Locales de Asociativismo, Programa Red de Comunidades de Aprendizajes, constitución de cooperativas y mutuales escolares)⁸⁸, se destaca como hito la constitución en 2016 de la Cooperativa de Servicios Educativos, de Capacitación,

⁸⁷ Es bajo las escalas micro-meso-macro/sistémica propuestas por Coraggio (2013a) que se aprecian las limitaciones propias del enfoque estandarizado de Vedung para la dimensión política-propositiva de la ESS.

⁸⁸ Un proceso semejante se desarrollaba en la cartera de Desarrollo Social liderado por los cuadros políticos y técnicos de la Secretaría de Economía Social. Este impulso se evidenció en la mayor dotación presupuestaria y la escala de las intervenciones, decantando finalmente en el fallido proyecto de Ley Provincial de ESS (Enrique, 2021).

Investigación, Desarrollo e Innovación (EDUCOOP). A partir de una acción mancomunada de los Ministerios de Educación y Producción y 18 cooperativas de primer y segundo grado, se creó esta entidad público-privada con el objeto de promover la educación cooperativa en todos los niveles del sistema educativo nacional y provincial y propiciar la capacitación de los recursos humanos de las cooperativas (Cecchi, 2020). Integrada por representantes de organizaciones del CPAES, EDUCOOP comenzó a participar de este espacio y a dictar cursos de capacitación así como la Tecnicatura Superior en Gestión de las Organizaciones en 2017.

La gestión 2011-2019 implementó una serie de instrumentos de información variados como la participación en el Consejo Económico Social (2016), espacio consultivo presidido por el Poder Ejecutivo Provincial que aglutina a una gran cantidad de actores de la sociedad civil. Los integrantes del CPAES representaron al sector asociativo (principalmente de “organizaciones tendientes al isomorfismo”) y propusieron reformas como la Ley Provincial del Agua. Se destaca la organización en conjunto entre el CPAES y el Ministerio de Producción de la Primera Exposición del Movimiento Cooperativo Santafesino (ExpoCoop) (2017) y el Primer y Segundo Congreso Santafesino de Cooperativas (2014 y 2018).

En el I° Congreso, los integrantes del CPAES elevaron documentos organizados en comisiones sectoriales en los que elaboraron propuestas de políticas públicas.⁸⁹ En este evento, se firmó asimismo un convenio entre el Ministerio de Producción provincial y el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, en el marco del cual se organizó posteriormente una visita de la Delegación Cooperativa Santafesina a Mondragón (España) integrada fundamentalmente por cargos políticos y representantes de organizaciones tendientes al isomorfismo institucional. Se debe recordar que a lo largo de esta gestión, el CPAES mantuvo una representación acotada del mundo asociativo, limitándose a organizaciones de segundo grado de la ESS “tradicional”.

⁸⁹ De los casi 800 delegados enviados en representación de aproximadamente 500 cooperativas, el 52% tenía menos de 40 años y el 29% fueron mujeres (Cecchi, 2020). Antes de las modificaciones acontecidas a partir de 2019 estas características no se replicaban en el CPAES.

La gestión 2019-2023 se caracterizó por enarbolar el enfoque del “Ecosistema Asociativo” como marco para las intervenciones en ESS. El CPAES experimentó una serie de modificaciones en esta dirección: la incorporación de universidades e institutos, la entrada de organizaciones de la ESS diferentes al perfil preexistente, el establecimiento de la paridad de género en los representantes y la creación de la Comisión de Género como instancia co-construida. A su vez, se creó un bloque de integración territorial de la “Región Centro” con el fin de fortalecer vínculos entre los órganos locales estatales y las organizaciones de la ESS de las provincias de Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe. El fomento de instrumentos “cognitivos” y “creación de capital social” se visibilizó en instancias de integración de los actores de la ESS, a veces a costa de una pérdida de contacto con cargos políticos superiores. La desactivación en la práctica del Consejo Económico y Social durante estos años se enmarca dentro de esta tendencia.

Lo que sí es que se le dio muchísimo empuje a la parte de cooperación entre cooperativas, desde las rondas de negocios si bien no sé si realmente se llegaron a concretar negocios el conocimiento de pares estuvo muy bueno (Entrevista representante organización tendiente al isomorfismo).

En esta gestión (2019-2023) el Director hizo mucho foco en eso, que nos vinculáramos entre nosotros y que nos reconociéramos como un ecosistema asociativo en la provincia pero tuvimos cero contacto con gobernación o con el ministro incluso. Creo que en la sesión de lanzamiento del Consejo estuvo el ministro, en las otras, no. Toda gestión tiene sus características, en una hemos avanzado en un sentido, en otra en otro sentido. Lo que estuvimos construyendo en estos últimos 4 años también era necesario, más allá de que hemos tenido menos contacto con el ministerio y gobernación, sí hemos podido reconocernos entre las entidades y crear vínculos entre nosotros. Yo valoro y tomé esa perspectiva como la más valiosa de esta gestión (Entrevista representante organización tendiente al isomorfismo).

Si bien las universidades firmaron múltiples convenios y proveyeron equipos técnicos en numerosas oportunidades para la implementación de políticas del sector asociativo, se debe resaltar el papel del ICES en la realización de estudios técnicos presentados dentro del CPAES. Este Instituto Cooperativo fue creado en el marco de la Casa Cooperativa de Sunchales y posteriormente delegado a la Fundación Sancor Seguros, perteneciente al

grupo homónimo. La firma de un convenio con la Dirección de Economía Social, Agricultura Familiar y Emprendedorismo materializó la creación del Observatorio del Ecosistema Asociativo de la Provincia de Santa Fe. Desde la parte pública se sugirieron temáticas que fueron abordadas por un primer gran relevamiento en el año 2020 que luego fue segmentado en diversos “mini-informes”. Los resultados descriptivos, que no incorporaron sugerencias de políticas públicas, fueron presentados en diversas reuniones del CPAES.

Se presenta la nueva dirección, el nuevo equipo y hay un punto en común o dos (...) Luego de esa reunión y de ese intercambio se materializan estas dos cuestiones en el Observatorio. Se genera un convenio para llevar adelante el Observatorio de manera compartida entre la Dirección y la Fundación del Grupo Sancor Seguros recalando en la academia que es el ICES. Una vez esto, se hace desde la parte más técnica del observatorio una propuesta de relevamiento que queda validada por la parte pública, que incluye el universo, el muestreo, la metodología a utilizar, las preguntas, se hace una serie de propuestas, se validan y se avanza con el instrumento. Finalmente, este instrumento se termina volcando de manera escrita con la estructura de informe académico (...) y el otro que es un informe más expeditivo, gráfico y dinámico para compartir con los actores principales que pueden estar involucrados de este lado. Nosotros desde ICES no tenemos directamente impacto en la definición de políticas públicas, no es que a partir de estos de dice "se detectó la necesidad de generar una política pública vinculada a tal cosa, por lo tanto deberá avanzarse en ..." porque nos quedamos exclusivamente en el rol académico. Después la Dirección seguramente toma los indicadores, los abordajes y los estructura (Entrevista con representante del ICES).

Si se adopta una perspectiva del CPAES circunscrita solamente a las reuniones, puede señalarse la proliferación de “sermones” en términos de difusión de información. En este sentido, se destaca la utilización del CPAES como escenario para la firma de convenios y actas de acuerdo entre ministerios de diversa índole⁹⁰ así como la exposición de políticas públicas relacionadas con el sector (Red de Oficinas Locales de Asociativismo y Economía Social, Programa de formación dirigencial bajo los ejes de la Visión estratégica, Innovación y Liderazgo Asociativo, Programa de formación para implementar el Balance Social, Programa Región Centro Asociativa, Programa Viví Santa Fe Asociativa, entre otros). Por otro lado, si se adopta la perspectiva del “seguir a los actores”, ampliando el CPAES a

⁹⁰ Durante la gestión 2019-2023, en algunos casos se contó con la presencia de ministros e incluso del titular del INAES en las reuniones del CPAES.

diversas instancias que convocaron colectivamente a sus integrantes, tanto las Rondas de Vinculación Asociativas (que permitieron la realización de más de 1000 reuniones de negocios en las que participaron aproximadamente 600 entidades) como el Congreso Internacional Santa Fe Asociativa, involucraron a los representantes del espacio analizado.

El restablecimiento del Consejo Económico Social durante la gestión iniciada en 2023, respaldado por su normativización en la Ley 14.270, permitió la intervención del sector asociativo en espacios consultivos más amplios, participando en debates como la implementación del Plan de Alfabetización Santafesino Raíz e incluso sobre la proyectada reforma de la Constitución Provincial de Santa Fe.⁹¹ La comunicación de las políticas públicas gestionadas, a veces permitiendo una implementación en conjunto, otras veces con fines informativos parece marcar la tónica del CPAES.

Se relevan entre los sermones, acciones que abarcan desde la comunicación de las políticas públicas existentes para el asociativismo hasta aquellas desplegadas en conjunto con otras unidades organizativas y agentes políticos de escala nacional, principalmente en un contexto de amenazas y reformas provenientes del ejecutivo nacional.⁹² Es decir, se trata de un espacio que, como se señala a continuación, las organizaciones no desdeñaron en ocupar pero que no ha asumido mayor grado de complejidad a propósito de diseños colaborativos de políticas públicas entre el sector público y la ESS. Sin embargo, se destacan una serie de innovaciones institucionales implementadas en el CPAES a partir de demandas del sector de la ESS que revisten un mayor potencial participativo.

⁹¹ Una de las universidades que forma parte del CPAES comenzó a elaborar estudios sobre las implicancias del asociativismo tanto en la versión original de la Constitución como en la próxima reforma.

⁹² Se recuerda la cuestión referida al “reempadronamiento” del INAES acompañado por un ataque mediático desde el Gobierno Nacional así como la posibilidad de que cooperativas de primer grado dejaran de obtener el Certificado MiPyME por la modificación de la Resolución 220 / 2019. En este sentido, no solo se articulan negociaciones con funcionarios de escala nacional tanto de carrera como políticos sino también con legisladores nacionales oriundos de la Provincia de Santa Fe.

4.3. Dinámicas de vinculación intersectorial en el CPAES

4.3.1 Hacia la innovación institucional

Pese a que la co-producción democrática, en el mejor de los casos, parece ser el máximo ideal a alcanzar en un marco institucional de estas características, pueden señalarse una serie de dinámicas acontecidas a partir de la gestión 2019-2023 pasibles de fructificar en escenarios más participativos. El enfoque del Ecosistema Asociativo procuró evidenciar la relevancia del asociativismo santafesino con el fin de promover un crecimiento en escala del sector⁹³ y las vinculaciones al interior del mismo. El CPAES no solo sirvió como espacio de difusión de políticas públicas a las que estos actores accederían y/o participarían en su implementación, sino que desplegó una serie de innovaciones institucionales interesantes para el recorte de estudio.

En esta sintonía, se consolidó la progresiva entrada de federaciones principalmente vinculadas con organizaciones autogestionadas de los trabajadores así como universidades e institutos con sedes en la provincia. A pesar de que el CPAES avanzó hacia una mayor “oxigenación” con estas incorporaciones, el carácter socio-demográfico prevaleciente en los representantes era el de los varones de mediana edad y vejez. Luego de un incidente específico en el que se manifestó una abierta asimetría con una presidenta de federación, se planteó desde las mujeres de ciertas organizaciones la necesidad de establecer una paridad de género en los representantes, derivando finalmente en la constitución de dicha comisión. A partir de esto, la demanda fue recibida positivamente por los agentes estatales, dedicando parte del equipo a coordinar el trabajo con la comisión resultante.

La primera reunión fue en Rosario, estuvo el ministro (...) había una mesa establecida para los representantes y era la primera vez que yo iba como presidenta, no como secretaria. Cuando me presento (...) ingreso y la gente de protocolo no me deja sentarme en la mesa (...) ya estaban determinados los lugares en esa mesa de cómo se iban a sentar los representantes, el ministro y el director. Me tuve que sentar afuera aunque era también presidenta de una federación. Vos veías una foto y era la mesa de los varones de la ESS, todos mayores de 60 años los habilitados para formar

⁹³ Analizar la relevancia asumida por la ESS dentro de la agenda provincial en relación con la importancia brindada tanto por la cartera ministerial como por instancias superiores implica una estrategia teórico-metodológica diferente a la formulada en este estudio.

parte de esa mesa. Cuando termina la reunión sale el director y yo lo encaro y le digo "todo muy lindo tu discurso sobre ESS pero hay un tema que tiene que ver con el género que tenemos que trabajar si queremos ser realmente cooperativistas" y le planteé mi situación. Primero nunca me dieron la palabra, yo la pedí dos o tres veces y como no estaba sentada en la mesa no me la dieron, a pesar de que era presidenta al igual que todos. Por dos cuestiones, por el género y por la edad porque no están acostumbrados a mujeres ni a personas jóvenes . Djimos: ¿por qué no se da una Comisión de Género? Para que el CPAES tenga un lugar de trabajo en serio sobre la cuestión de género para que eso que me había pasado a mí no le pase a ninguna otra mujer representante de la ES (Entrevista a representante de organizaciones de servicios esenciales).

Hubo un cambio con la paridad de género (...) ahora hay más mujeres y jóvenes que antes. La primera vez que vine me acuerdo que pensé "adónde me metí" (Comunicación con representante de organizaciones tendientes al isomorfismo).

A pesar de que el reglamento creado en 2012 establecía la posibilidad de crear comisiones específicas, la Comisión de Género se constituyó en el primer espacio transversal a las organizaciones que revistió cierto grado de consolidación en el tiempo. Esto permitió que el CPAES pudiese extenderse más allá de las reuniones pautadas y que las mujeres participantes establecieran encuentros virtuales y presenciales con representantes de organismos provinciales y nacionales. A partir de estas vinculaciones se realizó la implementación al interior de las organizaciones de intervenciones vinculadas con la cuestión de género.

En mi trabajo junto a la Comisión de Género la integración la pude ver con las mujeres que forman parte en cada uno de los eventos, reuniones, jornadas etc. Conformamos la Comisión en el 2021, plena pandemia y era la primera vez que se conocían y conocían el trabajo de sus entidades a escala provincial. Se exigió que la participación al Consejo debía ser paritaria, lo que posibilitó por primera vez, que las mujeres participaran activamente del espacio (Entrevista a agente estatal del Ministerio de Producción).

Hubo una época en la que éramos dos o tres nomás en el Consejo. El resto eran varones. Y después porque la Comisión de Género trabajó en algunas actividades puntuales y concretas como capacitaciones en la Ley Micaela, algunas actividades de integración y visitas a otras cooperativas. (Representante de organizaciones tendientes al isomorfismo).

Incluso tuvimos dos de las reuniones de la Comisión de Género con representantes de Córdoba y Entre Ríos. Este último año (2023) estuvo medio frenado salvo una reunión y después tuvimos una

reunión con representantes de Secretaría de la Mujer del INAES. Ahí nos informaron de algunas campañas que están lanzando contra la violencia de género. Una de las cuestiones más interesantes fue la cuestión de capacitación de la Ley Micaela (Representante de organizaciones tendientes al isomorfismo).

Se trata de un espacio numeroso que congrega a asociadas de cooperativas que incluso no integran formalmente el CPAES. Aunque se decidió no profundizar sobre las discusiones internas de la comisión, se han recabado una serie de observaciones respecto del funcionamiento de estas innovaciones. Fue mencionada la necesidad de la participación de los varones que no integraban el espacio ni asistían generalmente a las actividades organizadas. Asimismo, se esbozó una crítica velada en torno a la paridad sobre ciertas entidades que colocarían a personas meramente para cumplir con la obligación del cupo.

Es un poco mezclado cómo interpreta cada uno lo que es la perspectiva de género dentro de las organizaciones. (En la Comisión de Género) compartimos actividades y acciones puntuales que tenga cada entidad/federación dentro de su propio ámbito. Pero básicamente lo que nos proporcionó fue el espacio de encuentro, de reconocimiento de saber qué hace cada una en instancias institucionales, otros ámbitos, como son los nacionales o académicos (...) cuando se trata de las actividades donde convoca la comisión de género, ahí participan solo mujeres (...) todavía nos falta participación de los varones para encontrar soluciones que son compartidas y consensuadas (Representante de organización tendiente al isomorfismo).

Además de la experiencia abordada, se registra en actas de los años 2022 y 2023 la propuesta por parte del movimiento asociativo de generar comisiones especializadas ante la limitación de las reuniones para la formulación de planteos compartidos. Posteriormente, el aumento de la cantidad de actores participantes acarrió asimismo la dificultad de contar con una pluralidad de perspectivas para un tiempo relativamente limitado.

Pero también siento que a veces se confunde la representación. Me parece que si hay federaciones representando a entidades, no pueden ir individualmente ochocientas cooperativas a participar de ese Consejo. Porque no me parece que sería una constitución operativa (Representante de organizaciones de servicios esenciales).

Es lo que va a permitir que esto pueda sostenerse en el tiempo, independientemente de las gestiones provinciales. Y grupos de trabajo, las reuniones del CPAES son una vez cada tres meses, una hora y

media porque todo el mundo se quiere ir, qué trabajo serio se puede hacer (Representante de organizaciones de servicios esenciales).

Por estos motivos, a partir de la gestión iniciada en 2023, se recuperó esta iniciativa de los actores de la ESS siendo apoyada por algunas universidades. Con base en esto, se formuló la creación de comisiones temáticas sectoriales según objeto social y otras de carácter transversal, integradas por organizaciones del sector y, en menor medida, por el equipo del Ministerio de Producción. En este sentido, se crearon la Comisión de Producción, Trabajo e Innovación, la Comisión de Juventudes, la Comisión de Normativa y Tributaria, la Comisión de Servicios Esenciales, la Comisión de Educación, manteniendo asimismo la existencia de la Comisión de Género. Con el fin de adquirir autonomía, se decidió que las propias comisiones debían autoconvocarse.

Recordemos que lo que estamos tratando es cómo mejorar o potenciar la mesa de asociativismo y darle una dinámica (...) acá se convierte casi en asamblea. Nos está faltando en esas instancias intermedias para recuperar las voces (...) Esa mesa, que era una mesa más reducida, tampoco era representativa. (Representante de universidades).

A mí me parece que tener representantes de cada una de esas comisiones que después vengan a este espacio a traer lo que se conversó en las en las subcomisiones o en estas pequeñas comisiones por tema También va a estar bueno para que todos estemos al tanto de todos los temas o problemáticas que se fueron trabajando individualmente. (Representante de organizaciones autogestionadas).

Asimismo, una de las acciones concebidas para avanzar en términos de integración intra-sectorial tanto dentro del marco del CPAES como fuera de este fue la posibilidad de crear una Comisión de Comunicación encargada de coordinar la difusión de noticias y acciones implementadas por los actores de la ESS. Promovida a partir de una federación de reciente incorporación al CPAES, se pretende forjar una agenda común que, más allá de las diferencias existentes, sintetice en líneas comunes el conjunto del movimiento en el territorio santafesino a través de una “marca”.

Además, se mencionó la propuesta de generar equipos de trabajo profesionales encargados de actualizar los canales de comunicación de las entidades, principalmente en lo que refiere

a la virtualidad. A modo de ejemplo, es marcada la asimetría presente entre las páginas web, registrándose organizaciones con diseños obsoletos e incluso inexistentes, mientras que otras (“organizaciones tendientes al isomorfismo”) presentan una gran *expertise* en esta área. A inicios del 2025, la federación encargada se encontraba trabajando en la realización de encuestas para desarrollar un análisis diagnóstico del estado de los canales de comunicación.

Nuestra propuesta tiene una serie de pasos. Con el apoyo del Gobierno de la provincia y del Estado provincial. Nosotros creemos que lo que hay que tratar de lograr es poder construir en primera instancia una marca. Esto es una identidad común, una narración común sobre el movimiento de cooperativas y mutuales de la provincia, entendiendo que tiene aristas internas completamente diferentes, que es muy plural.. Pero bueno, también es muy plural y muy diversa la producción industrial y tiene un sello común (...) La producción agropecuaria tiene sellos comunes y uno puede reconocer marcas de esos sectores económicos muy claramente (...) Aparte de la marca y el establecimiento de canales y de la construcción de identidad queremos armar un equipo que le sirva también a las cooperativas y mutual para poder actualizar sus propios canales de comunicación (...) Todos sabemos que hay muchísimas diferencias de intereses, incluso intereses contradictorios, pero lo que nos caracteriza a todos acá es pertenecer al asociativismo y a la economía social. Y ese punto en común es el punto de partida como para poder construir esa narrativa. Es que además nos va a servir también para que nos conozcamos un poco más entre nosotros (Intervención en el CPAES de representante de organización de trabajadores autogestionados).

El último elemento presentado estriba en la postura adoptada por el CPAES ante la Ley 14.384 que declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Frente al conocimiento de los artículos a modificar y de los nuevos temas a incluir (entre los que se destacan “mecanismos de participación ciudadana y de democracia semidirecta”, “derecho al agua”, “educación” y “servicios públicos”, entre otros), representantes del CPAES propusieron que el órgano bajo estudio sea reconocido como instancia de consulta en materia de cooperativas y mutuales para este proceso. En los primeros meses de 2025, a partir del liderazgo de ciertos referentes, se gestionaron desde el CPAES reuniones específicas para la realización de una “nota a los convencionales” próximos a ser electos en abril de ese año. Se puede señalar esta instancia como otro momento de “co-construcción” motorizado principalmente por las organizaciones de la ESS.

Mendell y Alain (2015) recuerdan que los espacios participativos pueden permitir que a través de la acción de los gobiernos se fortalezcan las redes de intermediarios, creando vínculos donde antes no existían. Por el contrario, puede suceder que las organizaciones compitan entre sí por los recursos y el reconocimiento estatal, obstaculizando la forja de un sector o “ámbito cognitivo” de la ESS. Además de las experiencias quebequenses, se recuerda que el “Ámbito Participado” generado en Barcelona respondía abiertamente a una búsqueda de “transversalidad” en su enfoque asociativo, provocando a la postre el reconocimiento entre los diversos actores de la ESS dentro de un denominador común. Debe señalarse que se trata de un caso de “política de economía social de nueva generación” (Chaves Ávila *et al.*,2020) que acarreen obligadamente modificaciones en los aparatos administrativos y las regulaciones existentes.

4.3.2. El CPAES como telón de posiciones reactivas

En este apartado se exponen aquellas tesis específicas en las que el CPAES aglutinó, de formas más o menos generalizada, a los actores de la ESS en pro de un objetivo común. A diferencia de los instrumentos esbozados anteriormente y de las iniciativas gestadas al calor de cierta preparación, el elemento “reactivo” indica la toma de posición frente a una supuesta amenaza externa al CPAES, a veces liderados en manera conjunta con los representantes estatales, otras asumiendo primacía las propias organizaciones.

Acerca de estas vinculaciones intersectoriales, el primer hito refiere al ya mencionado proyecto de Ley de Economía Solidaria, que fue vetado en dos ocasiones y que luego perdió estado parlamentario. El proceso fue estudiado bajo el prisma de las negociaciones entrelazadas durante el prolongado proceso de co-construcción, los fluctuantes acuerdos intra-Estado e incluso el papel jugado por el CPAES, en aquel momento conformado casi exclusivamente por organizaciones tendientes al isomorfismo y de servicios esenciales.

Tal como indican Noriega y Tealdo (2020), muy pocos actores pertenecientes al CPAES integraron las instancias participativas referidas al proceso de co-construcción de la ley, disminuyendo su participación posteriormente. No obstante, la cuestión más importante

reside en las observaciones formuladas por estos actores, cristalizadas en el documento “Posición Institucional del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social de Santa Fe sobre el anteproyecto de Ley Federal de Economía Solidaria” elaborado por una Comisión *ad hoc* en el año 2015.⁹⁴ En síntesis, se sugiere de manera unánime dentro del CPAES, realizar ciertas modificaciones en el proyecto de ley de matiz técnico-jurídico en lo referido a cooperativas y mutuales.

De todas maneras, en negociaciones posteriores se excluyeron del proyecto los sujetos cooperativo y mutual del CPAES del alcance de la ley, con excepción de las cooperativas de trabajo y aquellas que voluntariamente peticionasen para esto, así como los recursos provenientes tanto del fondo de educación cooperativa como de la Caja de Asistencia Social Lotería de Santa Fe. Estos últimos eran aportes que el Estado Provincial destinaba a las pensiones sociales reguladas por la Ley 5110, motivo que generó conflicto con mutuales de pensionados sociales (Sosa, 2022). Si bien luego de estas modificaciones el CPAES no propuso mayor resistencia, por lo menos públicamente, finalmente los proyectos naufragaron. A su vez, los fallidos proyectos estipulaban la creación de un Consejo de ESS de carácter vinculante aunque el segundo veto ejecutivo lo degradó a un ámbito consultivo, de manera semejante al propio CPAES.

Beckmann (2019) y Sosa (2022) resaltan el carácter de “lobby” del CPAES principalmente a partir de las experiencias de la fallida ley de ESS y del papel de canalizador de demandas de las cooperativas y mutuales tradicionales, antes de su apertura a experiencias emergentes. En este sentido, este trabajo encontraría una gran limitación si pretendiese elucidar a partir de los protagonistas del propio CPAES en el año 2015 cuáles fueron las acciones públicas desplegadas para permitir y/o dificultar la sanción de los proyectos. Esto se debe a que el CPAES ha cambiado enormemente su composición desde ese momento y a que, fundamentalmente, no existirían criterios para validar las afirmaciones vertidas. El grado de influencia de los representantes del Ministerio de Producción, en contra del

⁹⁴ Se puede consultar el documento en : <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/218945/1138982/file/POSICION%20ANTE%20PROYECTO%20LEY%20FEDERAL.PDF>.

proyecto junto con el Ministerio de Gobierno y el Poder Ejecutivo, constituye también un dato a considerar.

Siempre la pregunta es si esa posición institucional es del oficialismo de turno o si realmente hubo una discusión, cuántos representantes hubo, quiénes tomaron la palabra. Eso es lo que importa, porque yo en un acta te puedo poner cualquier cosa. Hay que ver si hubo realmente una discusión, si en el acta figura que FACE, FESUBGAS cuál fue la posición de cada una o si fue solo una declaración que después se firmó (Entrevista representante de servicios esenciales).

Yo fui un día a la legislatura, pero nosotros no participamos institucionalmente de eso porque nunca nos invitaron (...) No hubo lobby en contra, nosotros no al menos. (Entrevista representante organizaciones tendientes al isomorfismo).

A finales del año 2017 y durante 2018 se desplegaron los esfuerzos más ambiciosos en torno a una acción reactiva en conjunto debido a la pretensión del gobierno nacional encabezado por Mauricio Macri de gravar con el Impuesto a las Ganancias a las cooperativas y mutuales de actividades financieras y/o seguros. Estas sesiones extraordinarias y ampliadas del CPAES fueron encabezadas por el Gobernador de Santa Fe Miguel Lifschitz y acompañadas por el Ministro de Producción y representantes a nivel nacional de varias organizaciones de la ESS. Además de la redacción de un documento compartido se instó a la movilización de los sectores de la ESS y a convocar a los legisladores nacionales por Santa Fe.

La única acción concreta que podemos mencionar es que se convocó a todo el movimiento cooperativo y mutual de la provincia cuando se intentó quitar la exención de impuestos a las Ganancias y se sacó un documento donde firmaron todos. O sea, sirvió como nexo para unir a todos y hacer un documento en conjunto que lo firmó la Dirección de Cooperativas y todos los integrantes del CPAES (Representante de organización tendiente al isomorfismo).

Esa instancia te la debemos mencionar todos. Lamento decir que tiene que pasar siempre por el bolsillo lo que motiva a la unión. Pero bueno, ese fue un momento importante (Representante de servicios esenciales).

En los documentos se manifestó el rechazo a la equiparación de las entidades asociativas con empresas de capital, destacándose el hecho de que en el mismo 2017 se había efectuado un “blanqueo” de capitales de casi 120 mil millones de dólares, permaneciendo en el exterior casi el 80% de los montos declarados. En este sentido, el gobernador Lifschitz

propuso sustituir el impuesto a las cooperativas y mutuales por un 1% sobre los capitales declarados en el exterior. Cecchi (2020) sostiene que dicho monto hubiera centuplicado lo previsto a recaudar por el Impuesto a las Ganancias al sector asociativo. Además, en ese documento firmado en conjunto las propias organizaciones se identificaron en tanto “Instituciones de la Economía Solidaria”, reconociendo abiertamente no perseguir fines de lucro.

De todas maneras, debe destacarse que la acción pública de las organizaciones distó de ser meramente santafesina, encontrando grandes ecos en federaciones nacionales y en Provincias como Entre Ríos y Córdoba. Las entidades con sede en Santa Fe llevaron a cabo movilizaciones por fuera del ámbito del CPAES que aglutinaron principalmente a representantes del sector. El proyecto de reforma tributaria del gobierno nacional finalmente no resultó exitoso, retirándose los artículos 23 y 24 del proyecto elevado que suprimían las exenciones a dichas cooperativas y mutuales. Se destacan de estas movilizaciones la incidencia lograda sobre los legisladores de diferentes bancadas así como el involucramiento de sectores dentro la ESS que no iban a resultar directamente afectados por este gravamen.

Ahí por supuesto que hubo una participación importante pero se movilizó el movimiento en su conjunto. Es decir, tengo la sensación de que no fue solamente el Consejo provincial el que movilizó esto, sino que fue el gran riesgo que movilizó y motivó a todas las federaciones y cooperativas a hacer el reclamo (Entrevista a representante de servicios esenciales).

Metimos tres mil dirigentes ese día (en Córdoba). ¿Qué hicieron los cordobeses? ¿Qué hizo Schiaretti? Esperaron. Cuando empezaron a ver que empezaban a llegar las combis, los colectivos, los autos, tres mil dirigentes. Movimos todo Córdoba, Santa Fe movió un montón. De Romang salió un colectivo. Fijate dónde te dije que nació. En una comida, la gestión política. Después, lógicamente, hubo una reunión de consejo y nosotros también arengamos para que el cooperativismo de servicios públicos movilizara. Y ahí movilizaron las federaciones de cooperativas. Pero no es la gestión la que movilizó. No fue el gobierno de la provincia el que movilizó. Fue el movimiento cooperativo-mutual, más mutual que cooperativo, porque el mutualismo era el que más iba a salir perjudicado. (Representante movimiento mutual).

Finalmente, las afirmaciones vertidas durante los primeros meses del año 2024 desde representantes del gobierno nacional tuvieron eco en las reuniones del CPAES. En este sentido, se procedió a la suspensión de más de 11 mil cooperativas de trabajo y a la intimación de casi 8 mil para regularizar su situación en el plazo de 30 días. A pesar de la habitualidad de ciertos procedimientos para “depurar” los padrones, resultaron alarmantes los datos falsos respecto del financiamiento y supuestas irregularidades encontradas desde estas esferas.

Dentro del CPAES, esto no concitó el mismo grado de movilización que los episodios anteriores, existiendo visiones disímiles acerca de la necesidad de emitir un documento común. Además del intercambio de opiniones suscitadas, cobra relevancia la comunicación de las acciones realizadas por FACTTIC en su lanzamiento en conjunto con la Asociación Civil Trabajando por la Economía Social (TES) de una plataforma digital en línea. La misma permitía identificar las cooperativas afectadas por estas medidas además de brindar pasos a seguir y canales de asistencia para lograr la resolución en un plazo menor a los 30 días pactados.

Pudimos desarrollar esta solución tecnológica de consulta rápida ante los anexos presentados (...) Tenemos que conocer para integrar los esfuerzos en esta concepción de si hay una matrícula comprometida en alguna intimación y no posee los recursos para rectificar las solicitudes por parte de INAES (...) Matrícula de cooperativa de trabajo que se cae en realidad es retrotraer a la informal (...) Nos ponemos a disposición y, como se dijo recién junto con el área provincial para el asesoramiento, porque vi que había un término de treinta días. Bueno, en realidad es flexible con la sola presentación de una nota, simplemente de decir vamos a actualizar la documentación automáticamente. (Intervención representante de organizaciones autogestionadas por sus trabajadores).

4.3.3. Limitaciones institucionales del CPAES

El estudio de caso de la variante instrumental permite la elaboración de preguntas teóricas generales a partir de la singularidad abordada. Las investigaciones empíricas presentadas como antecedentes de este trabajo permiten distinguir entre casos en los que los mecanismos participativos se despliegan transversalmente durante gran parte del proceso

de las políticas públicas de otros en los que la tónica co-constructiva presenta un carácter intermitente.

De todas maneras, deben realizarse dos aclaraciones nutridas de la pretensión de rigurosidad de este trabajo. La primera de ellas sostiene que el hecho de que los espacios de ESS a estudiar no alcancen el ideal de la co-construcción democrática, que en formulaciones realmente existentes constituye una *rara avis*, no impide su estudio mediante una instancia de investigación. Puede tomarse como ejemplo teórico extremo el caso del “no-objeto” expresado por Godelier (2008). El autor señala como rasgo biográfico el haber sido enviado por la UNESCO a Malí para estudiar los efectos de una política pública que contaba con ministerio, ministro y vehículos asignados, pero que aún así no existía. Evidentemente, la inexistencia imposibilita el abordaje empírico, algo que no puede atribuirse a los casos relevados. En segundo lugar, la dimensión de la temporalidad y el papel de la agencia permiten concebir la posibilidad del cambio social, incluso en configuraciones institucionales no del todo armónicas con el ideal participativo.

Se destacan los hallazgos de trabajos que presentan casos semejantes al CPAES. Bastida *et al.*, (2020) sostienen que los órganos colegiados para la ESS en Galicia presentaron limitaciones en el funcionamiento formal (decisiones no vinculantes) y en el aspecto presupuestario que redundaron en el predominio del modelo de co-producción de las políticas públicas. Asimismo, se subraya la ausencia de participación de los consejos de esa comunidad española en la elaboración de normativas y líneas de ayuda para las organizaciones de la ESS

Los aportes de Silva y Alencar (2020) respecto del Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES) en Brasil indagan sobre las dimensiones de participación y representación, la estructura de funcionamiento, las conexiones con otras esferas sociales y de poder y la efectividad asociada con la práctica deliberativa. Recurriendo a una postura metodológica semejante a la de este trabajo, los autores evidenciaron la dificultad de incidir en la política pública a partir de este órgano, fundamentada principalmente en la baja prioridad política otorgada al CNES, la existencia de reuniones muy espaciadas en el

tiempo, el planteo de cuestiones políticas ajenas a la agenda, la carencia de estructura y el poco tiempo de discusión de las reuniones.

En el caso del PIESS barcelonés, se evidencia una mayor relevancia dentro de la agenda de la ESS en la generación del “Ámbito Participado”. No solo se otorgó legitimidad al espacio frente a los poderes públicos, lo que fomentó una coordinación intra e intergubernamental entre ellos, sino también frente a los actores de la ESS. Aunque provenientes de diversas matrices de surgimiento, los instrumentos implementados (sobre todo los “cognitivos”) establecieron como objetivo la integración del sector (Chaves Ávila *et al.*, 2020). Sin necesariamente suscribir a las conclusiones de los autores, se destacan dos elementos claves con los que contó esta iniciativa que revisten una enorme importancia para la gestión conjunta dentro de órganos participativos: el apoyo político desde las esferas gubernamentales involucradas y la dotación de un presupuesto acorde.

Respecto del CPAES, se registran límites institucionales semejantes a los mencionados previamente. El primer aspecto que resalta es su precaria institucionalización que remite meramente a un decreto ministerial. A pesar de que se persiga la meta de institucionalizar el CPAES en la constitución provincial, su fragilidad contrasta con el mencionado Consejo Económico y Social que se encuentra refrendado por ley aunque cuente con una historia mucho más reciente que la del objeto de este estudio de este trabajo.

Además, el hecho de que las decisiones no sean vinculantes implica la concepción de estos espacios como elemento dentro de una política más amplia sobre el asociativismo y la reluctancia de los poderes públicos a ceder parte del poder sobre estos asuntos. En este sentido, la co-construcción democrática sería invocada raramente o directamente dejada de lado, priorizando el contacto con actores específicos de la ESS a la manera de resolución de problemáticas específicas.

El CPAES en los últimos años nos ha brindado un espacio amplio, cuando se hace el relevamiento, el diagnóstico y todo lo demás sí nos permite expresarlo. Luego no hay forma de canalizarlo. (...) En general, siempre sentimos que estamos en la fase del diagnóstico y en la fase de la expresión de lo que se necesita y no de las acciones concretas. (Representante sector servicios esenciales)

(Acerca del carácter no vinculante) Le dan una dinámica distinta al CPAES porque estas reuniones empiezan a ser un poco más *light* en donde sabemos que lo que vamos a discutir (...) vamos a tener que salir a militarlo por fuera del CPAES. Muchas confederaciones ya ven a ese espacio como algo no tan interesante para discutir la política pública. (Representante sector servicios esenciales).

Muchas veces se ha utilizado como "tribuna" para desarrollar o llevar adelante acciones de Gobierno pensadas por el propio Gobierno para con el sector y no tomado como debería ser donde el Gobierno o el funcionario de turno se siente a escuchar al sector. Porque el desarrollo de las políticas del sector cooperativo mutual está del lado de las entidades de base (Representante del sector mutual).

Funciona como una "vidriera" de la gestión (...) es un aspecto transversal a todas las gestiones, son los problemas con las políticas públicas que se generan para el sector (...) no participamos más (Representante de organización tendiente al isomorfismo).

El elemento destacado por gran parte de las organizaciones reside en la falta de dinamismo del espacio para una participación en líneas con lo conceptualmente se acerca al modelo de la "co-construcción". De manera semejante al caso brasileño, a pesar de lo que menciona el reglamento, en la práctica la convocatoria se ha realizado unilateralmente por la autoridad política, variando de acuerdo a las gestiones, la importancia brindada a la construcción del temario por parte del sector. Esto implica una paradoja en estos mecanismos de control institucional: necesitan autonomía en relación con los órganos estatales pero a su vez dependen del propio Estado para efectivizarse. Si bien no poseen los márgenes de acción de los movimientos sociales o incluso de las iniciativas formuladas a partir de estas entidades por su cuenta, tienen la ventaja de ser reconocidos formalmente por instancias oficiales (Carneiro, 2002).

La dimensión del "territorio" se manifiesta en la elección del sitio de reuniones. A esto se le adiciona que las gestiones no se han caracterizado por la previsión con antelación de las mismas. La Provincia de Santa Fe posee una longitud de 720 km en su eje norte-sur y de 380 km en el este-oeste y se encuentra conectada incipientemente por vía aérea tan solo entre sus ciudades más importantes, Santa Fe y Rosario. Por estos motivos, el traslado

dentro de la misma constituye un problema principalmente para los representantes que se encuentran en el extremo norte de la Provincia, dado que las reuniones se han realizado casi exclusivamente en las ciudades de Santa Fe (centro-este), Rosario (sudeste) y en muy contadas ocasiones en Sunchales (centro).

La elección de estos territorios se fundamenta en que tanto Santa Fe como Rosario poseen delegaciones gubernamentales y que sus áreas metropolitanas y localidades cercanas aglutinan a gran parte de los actores de la ESS.⁹⁵ Por su parte, Sunchales presenta también una gran cantidad de actores asociativos y un gran legado histórico en relación con el sector. No obstante, a pesar de ciertas políticas públicas en la gestión 2019-2023 que pretendieron visibilizarlos en formas de “rutas” o “circuitos turísticos asociativos”, las otras localidades permanecieron ajenas a las convocatorias del CPAES. Se registra la excepción de la reunión realizada en El Trébol (centro-oeste), pequeña localidad con importante impronta de la Economía Social, a partir de un reclamo canalizado por el CPAES. Además del carácter no vinculante, estos elementos de carácter operativo, atentan contra una participación ampliada.

Entonces vas a encontrar que algunas organizaciones envían representantes de cuartas y quintas líneas. Tal vez va alguien que vive cerca. Ahí hay una bajada de importancia y de tono de ese ámbito (...) También es cierto que el CPAES el temario es impuesto y muchas veces se conoce con poco tiempo de anticipación. Muchas veces vamos con un temario puesto 3/4 días antes sin temas que por ahí nos interesen , con un orden del día planteado. (Representante sector servicios esenciales)

La agenda del Consejo no la construimos nosotros. Quedaría abierta si alguien del Consejo va a tratar una cuestión en particular queda abierto a ese punto. El resto de los puntos es agenda del Gobierno y fue siempre así. (Representante de organización tendiente al isomorfismo).

Yo propuse empezar a hacerlas en el interior. El Funcionario de 2019-2023 tomó el tema. Se empezaron a hacer en Rosario, algunas reuniones, pero no salió de Rosario y de Santa Fe. Ahora con el Funcionario 2023-actualidad volvimos a plantear lo mismo. Quedó pendiente hacer una reunión en El Trébol. Como una manera de salir siempre de lo que son las grandes federaciones y

⁹⁵ Se debe resaltar que la localización de las sedes de las organizaciones de primer y segundo grado mencionadas en el capítulo previo no coincide necesariamente con la de sus representantes que provienen de múltiples localidades.

cooperativas que hay en Santa Fe y Rosario, porque nos quejamos de Buenos Aires pero el interior de Santa Fe también existe (Representante sector servicios esenciales).

Tal como fue presentado previamente, la importancia política del CPAES varió de acuerdo a las gestiones, encontrándose en ciertas ocasiones un “techo político”. La duración de las sesiones, la necesidad de contar con cuerpos intermedios que garanticen un trabajo intrasectorial (cumplida al menos formalmente con el reconocimiento de las comisiones) y la utilización del espacio para la convocatoria de funcionarios provinciales vinculados con áreas relacionadas con las políticas públicas , constituyeron reclamos históricos desde el sector.

Escuchan hasta ahí porque dicen hasta acá llegamos este techo no lo puedo, no lo puedo penetrar, no puedo romper, es una barrera. Llegó al ministro, no llegó (Representante sector mutual)

Pero siempre hablamos de estos techos que no queremos, pero que existen en la política. Es decir, Economía Social llega hasta acá, te atiende, pero llega hasta acá. El secretario de Aguas llega hasta acá. El gobernador llega hasta acá. (Representante sector servicios esenciales)

Por primera vez podemos dar el lujo, porque se elevó de categoría el área (a Secretaría), de que vos convoques representantes (...) Somos transversales. Por lo tanto, es importante que incluyamos en esas reuniones a representantes de los ministerios que tengan que ver específicamente con estas temáticas (Intervención representante universidades)

En relación con los trabajos de Beckmann (2018) y Sosa (2020) respecto del CPAES y los referidos a experiencias de otras latitudes, se planteó el interrogante acerca de si el espacio permite la expresión de demandas aisladas o si se asume la escala meso de articular una agenda común de la ESS. Mendell y Alain (2015) resaltan acertadamente que el “lobby” de sectores individuales puede no desaparecer pero que se debe agregar necesariamente la presentación del beneficio de un cuerpo multisectorial de redes y organizaciones. En la terminología de la Sociología Política presentada, dada la heterogeneidad de actores, representaciones e intereses, a pesar de las asimetrías existentes, la ampliación de estos espacios complica la ejecución desembozada del lobby de un sector particular de la ESS,

lo que no implica su desvanecimiento sino que se efectúe por medios informales o estrategias individuales de incidencia.

Si bien los resultados son equívocos, se destaca la tendencia favorable a partir de la entrada de nuevos actores a partir de 2019, funcionando el CPAES como punto de contacto. Debe señalarse que existen organizaciones que no necesitan del CPAES para establecer relaciones con otras, principalmente aquellas de mayor consolidación y escala. No obstante, se evidencia en otros casos la valoración del CPAES, y de las políticas co-producidas dentro de éste, como espacio que propició la vinculación y la posible acción en conjunto posterior.

Y para relacionarse con otras cooperativas. El tema es para qué y con cuáles. Tenemos relación directa con cualquiera de ellas. No necesitamos al consejo provincial para llegar a alguna cooperativa de la que tengamos interés o como así creo que también el resto para con nosotros (...) Somos más prácticos nosotros (...) El Estado no me va a decir a mí cómo tengo que juntarme (representante de organización tendiente al isomorfismo).

El CPAES es el lugar de encuentro para que después, una vez que la temática es compartida, por fuera se generen estas acciones que pueden ser la presentación de un documento, la generación de un proyecto de ley, la consulta a un especialista impositivo, a un especialista legislativo en determinado tema. Eso sí, pero el lugar de reconocimiento y de puesta en común, es el CPAES (representante de organización tendiente al isomorfismo).

Antes, había hasta dirigentes del cooperativismo que habían pedido dividir las reuniones vinculantes de las cooperativas por un lado y las mutuales por el otro, estoy hablando de muchos años atrás (...) Y la verdad es que en este último tiempo también la interrelación entre cooperativas y mutuales es más fluida (...) Lo encuentro acá en la sede de nuestra cooperativa, gracias a nuestra participación en el CPAES conocimos otras realidades, otras experiencias Y no solo limitarlo a nuestro caso de cooperativismo (representante de servicios esenciales).

La entrada de nuevos perfiles de entidades implicó a su vez la problematización del lugar a ocupar dentro de un espacio caracterizado tradicionalmente por otro tipo de organizaciones, dando lugar a una valoración variopinta del contraste de organizaciones que transitaban realidades diversas. Se destaca el hecho de que las reuniones se realizaban generalmente en sedes (principalmente en Rosario) de entidades tendientes al isomorfismo con diferentes

motivos (aniversario, inauguración de edificios, realización de balances sociales, actos institucionales). Asimismo, las organizaciones de trabajadores autogestionados, principalmente las vinculadas a empresas recuperadas y desarrollo tecnológico, resaltaron la dificultad de encontrar un espacio de participación dentro de las sesiones.

Lo que nosotros no teníamos a lo mejor era la entidad dentro del Consejo como para proponer demasiadas cosas. Venimos a escuchar, pero qué tenemos para decir? Pero me parece que tenía más que ver con nuestra dinámica de integración y con la dinámica de consejo (...) a veces nos parece que podríamos aportar más a ser el partner tecnológico para desarrollar el sector de la economía social. Lo que pasa es que no encontramos un armado que posibilite eso (...) nos chocamos con que nuestra realidad de mercado de negocio no la podemos compatibilizar .(Representante organización de trabajadores autogestionados)

Parecía que cada vez que íbamos a los encuentros era un muro de los lamentos para nosotros y por ahí veíamos la realidad de otras entidades con sus logros y todo (...) Por ahí veías la problemática nuestra y lo diferentes que somos. Y te soy sincero, creo que siempre al menos el sector que representamos, va a ser así. Claro, los servicios que son regulados, sacando lo que es sepelios (Representante organización servicios esenciales)

En relación con las acciones públicas, el fomento de la integración en tanto actores de la ESS colisiona frente a divergencias existentes en las entidades tanto a nivel ideológico, sector de inserción y escala de las organizaciones. La distinción entre la tipología de las organizaciones, concebida inicialmente como principal factor de relevancia, no obstaculiza que en la cotidianidad las organizaciones autogestionadas, con tendencias al isomorfismo y de servicios esenciales practiquen la intercooperación tanto a nivel “empresarial” como “institucional”.⁹⁶

De la misma manera, organizaciones participantes en el mismo sector establecen lazos que cuestionan el criterio de la competencia como elemento rector. Asimismo, existen casos de entidades que comparten bases sociales con semejanzas ideológicas, que por diversos motivos experimentaron conflictos que obstaculizan la realización de acciones en conjunto. El marco de la acción pública dentro del CPAES, además de las posiciones reactivas, comerciales y sectoriales, ha también habilitado la firma de convenios entre entidades

⁹⁶ Se utilizan las categorías empleadas por la ACI al referirse a los tipos de intercooperación.

participantes, como lo hicieron las tres federaciones mutualistas del CPAES en el año 2024⁹⁷ y la creación, en años previos, de iniciativas de integración entre federaciones de servicios públicos (la “Interfederativa”). Relevar la acción pública de las entidades por fuera del CPAES implica un trabajo detallado sobre cada organización en particular, susceptible de ser abordado por investigaciones específicas y de interés para este trabajo en la medida en la que el CPAES propiciase dicha participación.

Finalmente, se plantea una cuestión nodal para el estudio de estos espacios, en donde se registran actitudes que oscilan entre el escepticismo hasta la aceptación crítica. Se trata del hecho de que (casi) todas las organizaciones mantienen y justifican su participación en el CPAES. A pesar del fuerte carácter del modelo de co-producción de políticas públicas, el contacto directo con funcionarios del sector y con otros representantes de organizaciones asociativas, que en la mayoría de los casos son federaciones, son elementos destacados por los entrevistados. Además, la delegación por parte de las entidades de base implica que los representantes planteen las problemáticas enfrentadas y accedan a información acerca de las políticas públicas gestionadas para con el sector.

Pese a las críticas vertidas, en salvadas ocasiones, el “costo de la participación” (Carneiro, 2022) referido al retorno esperado o tipo de compensación práctica, no resulta demasiado alto, dado que la mayoría de las organizaciones ha mantenido su presencia a lo largo de los años. Apelando a motivos varios, como la necesidad de contar con una buena vinculación con el Estado y de “ocupar” ese espacio e incluso valoraciones positivas reseñadas, los actores de la ESS justifican su asistencia (e incluso proponen las reuniones en sus instalaciones). Finalmente, se menciona que las rendiciones de cuenta han transparentado el monto gastado por el Gobierno Provincial en las reuniones del CPAES pero que todo lo que atañe a la participación de los representantes es costado individualmente por cada entidad.

⁹⁷ El establecimiento de convenios y programas con otras organizaciones es una práctica frecuente en las mutuales santafesinas, generalmente vinculados a iniciativas con impacto en la comunidad, apoyo a la educación, medio ambiente y promoción de la participación de los jóvenes (OEASF, 2021b).

No es cortar relaciones institucionales con el Estado, es la Provincia la que está invitando. Dentro de la provincia tenemos muy buena relación, esto no es personal pero a los fines cooperativos... (Representante de organización tendiente al isomorfismo).

Para mi es un espacio donde sé que no me van a resolver ningún problema pero no es un espacio que voy a dejar librado al azar (...) Sí lo que no hacemos es trabajar sobre problemáticas comunes y sobre políticas públicas pero no vamos a dejar al azar ese espacio al oficialismo de turno. (Representante de organización de servicios esenciales).

Yo creo que la participación de toda la institución (...) El perfil del Grupo es estar. Poder participar y poder generar acciones en lo que se pueda más allá de la relación institucional o la presencia institucional. (Representante de organización tendiente al isomorfismo).

Ahora, no participar, diciendo "total por lo que va a pasar ahí" me parece que esa es la peor actitud que podemos llegar a tener. Si no está funcionando bien podemos hacerlo funcionar bien si estamos adentro, si somos parte, si somos activos. (Representante de organización de servicios esenciales)

4.4. Consideraciones finales

En el último capítulo de este trabajo se abordan los dos objetivos específicos propuestos en el diseño de investigación. Empero, debe recordarse que los tres capítulos previos han sido centrales para la elucidación tanto del mundo de la ESS como del marco institucional del CPAES y de sus actores conformantes. En numerosas ocasiones se subrayó la importancia de la postura de "seguir a los actores de la ESS" para recuperar elementos analíticos que, aunque provenientes de fuentes externas a las reuniones, enriquecen la comprensión de las acciones públicas desarrolladas al interior del CPAES.

En lo que refiere a las políticas públicas, someramente se presentan las trayectorias de los funcionarios de máxima jerarquía encargados en la práctica del CPAES, evidenciándose en todas ellas un vínculo con el sector. En relación con los "instrumentos" desplegados, debe señalarse que revisten mayor relevancia los "medios económicos" y la "información". Las gestiones han mantenido una actitud relativamente estable: en gran parte de los casos se presentan políticas públicas ya diseñadas en otras instancias, a veces de manera más colectiva que otras, para implementarlas en conjunto.

La caracterización del CPAES en tanto “vidriera” o “tribuna”, si bien no se adecúa de manera armónica con los modelos de co-producción y co-construcción, responden a la naturaleza de los “Consejos de Políticas Públicas” presentados en capítulos previos. La cantidad y diversidad de los actores que representan a la ESS en estos espacios adquiere importancia para comprender si se trata de espacios de interlocución con el Estado de cuño más corporativista que plural. Respecto del CPAES, consideramos que se trata del segundo caso.

Se suele señalar que los “sermones” constituyen los instrumentos de políticas públicas para la ESS más abundantes debido a la menor fuerza autoritativa y disponibilidad de recursos económicos pretendida. No obstante, este trabajo se encuentra dentro de los planteos que valorizan los “instrumentos cognitivos” y “de apoyo a la creación y desarrollo de capital social y participativo” para apostar hacia una consolidación a escala meso del sector en tanto actores de la ESS. En relación con esto, se plantea una ligazón entre los dos objetivos de esta tesina ya que existieron intervenciones que pretendieron contribuir a la integración del sector asociativo en el marco del CPAES

Todas las gestiones analizadas desarrollaron acciones de diferente carácter participativo para propiciar la integración del sector asociativo. Hasta el 2019 se llevaron a cabo eventos con propuestas de política pública , reuniones internacionales, capacitación y formación de líderes cooperativos y mutuales y creación de una cooperativa de educación, entre otros. Con la gestión 2019-2023, a través de instancias co-construídas entre organizaciones y agentes estatales, se creó la Comisión de Género, se dispuso la paridad de género para los representantes y se permitió la entrada de organizaciones de segundo grado vinculadas a trabajadores autogestionados y organismos de ciencia y técnica. La gestión iniciada en el año 2023 consolidó esta apertura en la representación y avanzó hacia la conformación de comisiones temáticas permanentes para el abordaje de cuestiones específicas, de una Comisión de Comunicación general y de una mesa para intervenir como órgano de consulta ante la próxima reforma de la constitución provincial.

Las “acciones reactivas” consisten en expresiones más o menos generalizadas de posicionamiento de los actores de la ESS ante una amenaza común. Se destacan las posturas frente al anteproyecto de Ley Federal de Economía Solidaria, en el que el escepticismo mostrado por ciertos actores les valió el mote de “lobby”. De mayor relevancia resulta la convocatoria acompañada por los representantes provinciales en contra del intento del Gobierno de Mauricio Macri de gravar con el Impuesto a las Ganancias a las cooperativas y mutuales que realizan actividades financieras y/o seguros. Finalmente, la reacción frente a la suspensión de más de 11 mil cooperativas de trabajo y al ataque mediático hacia el sector fue más tenue, sin llegar a cristalizarse en alguna acción concreta, con excepción del trabajo mancomunado de ciertas federaciones.

Dentro de los límites institucionales, se resalta la frágil institucionalización del CPAES en tanto decreto ministerial en oposición a otros espacios participativos como el Consejo Económico Social que se encuentra respaldado por ley. A su vez, debe destacarse la interrelación entre el CPAES y la agenda política de ESS más amplia del gobierno provincial. En este sentido, la necesidad de contar con una agenda propia que se materialice en acciones específicas dentro del CPAES no resulta muy factible bajo esta configuración, que prioriza la co-producción de los instrumentos y la concepción del espacio como receptáculo de demandas. El carácter no vinculante de las decisiones, la unilateralidad en la convocatoria de fechas y lugares de las reuniones y los “techos políticos” a los que se enfrenta la ESS, debilitan la potencialidad de estos consejos como verdaderamente promotores de *partnerships* entre Estado y actores de la sociedad civil.

Asimismo, la vinculación motorizada por intervenciones en el marco del CPAES oscila entre la canalización de demandas aisladas o sectoriales y la forja de una agenda común de la ESS. Ciertas gestiones otorgaron mayor importancia a los lazos entre pares, a veces a costa de perder relevancia política dentro del ministerio. No se puede negar que la creación de comisiones y la gestión de ciertas políticas públicas han propiciado el contacto entre las entidades del sector, siendo un elemento valorado de manera sumamente diferente. Por

otro lado, el “costo de la participación” no resulta demasiado alto para un sector cuyos representantes persisten asistiendo a estas instancias.

Se culmina este capítulo con una serie de consideraciones. En primer lugar, a la luz de los escasos estudios empíricos existentes y de las conclusiones construidas a partir de este estudio de caso se plantea que una “Política de Economía Social y Solidaria de Nueva Generación” debe necesariamente contar con el apoyo político y el involucramiento de las esferas gubernamentales. Los consejos de política pública entrañan la tensión ya mencionada: obtienen su legitimidad del reconocimiento estatal pero pueden presentar demasiada dependencia respecto del mismo. La cesión de autonomía y la pretensión de crear un “ámbito cognitivo” amplio de actores identificados con la ESS resulta un imperativo para aquellas políticas (en general locales) que pretendan avanzar hacia instancias verdaderamente participativas de gestión.

A su vez, contar con la dotación de recursos materiales que hagan factible la participación de los actores de la ESS resulta enormemente necesario. Si bien parece aceptable que las organizaciones de segundo o tercer grado sufragan ciertos gastos, debe recordarse que existe una gran asimetría en términos de financiamiento, hallándose ciertas entidades en situación crítica. Sin embargo, lo más importante para la gestión estatal estriba en contar con gestores capacitados que presenten una dedicación relativamente exclusiva hacia estos asuntos. La crisis fiscal de los estados, marco en el cual se desplegó una parte de este estudio, ocasiona que los órganos en ESS (en general de poca relevancia política y presupuestaria), no cuenten con los recursos materiales y humanos necesarios para propiciar la operatividad de los espacios participativos.

En segundo lugar, se asume la postura de no deificar la co-construcción ni rechazar la co-producción, recordando que a veces pueden resultar complementarias. Ya fueron analizados casos en los que mecanismos democráticos resultaron estériles ante la ausencia de apoyo político y de estructuras institucionales adecuadas. La co-producción podría ser adecuada en instancias en donde no existe ni el grado de participación, ni los tiempos ni los recursos para asegurar procesos de co-construcción sostenidos en el tiempo. En algunos

casos resulta una cuestión de temporalidad, en la que se considera la acción conjunta entre Estado y sociedad civil como un proceso que debe gestarse mientras que en otros se debe escoger en qué políticas públicas participar y cuáles descartar.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se han introducido diversas aristas para desarrollar en el campo de la ESS. A pesar de que cada capítulo cuenta con sus respectivas consideraciones finales, este cierre recapitulativo persigue el interés de sintetizar todos los aportes bajo una concepción integral. Existen diversos órdenes de reflexión, encontrándose elementos de teoría general con sus posturas epistemológicas y concepciones de lo socioeconómico, teoría sustantiva referida a las políticas públicas en ESS y aportes empíricos indisolubles de la institucionalización estatal y los actores de la ESS santafesinos.

La propuesta de “Economía Política Sustantiva” constituye un esbozo para articular diversos aportes disciplinarios que exceden a la teoría en ESS, incorporando elementos de la Sociología Económica, Microeconomía Social, Antropología Económica, Sociología de las Organizaciones, Economía Política y las múltiples conceptualizaciones emparentadas a la ESS. Tal como se señaló, se pretende estudiar las “economías empíricas”, en términos de Polanyi, para llevar a cabo investigaciones en el campo. Asimismo, su diferenciación respecto de las visiones *mainstream* que predominan en las Ciencias Económicas, no debe llevar a un intento de refutación de las mismas dado que se construyen en torno a supuestos ontológicos, epistemológicos y metodológicos disímiles.

El legado de la Economía Política que inicia pero no se agota con los “clásicos” de la disciplina, se recupera de manera general al concebir al hecho económico en base a las relaciones sociales de producción, distribución y consumo. El énfasis en cuestiones como la temporalidad, el conflicto, el poder y los mecanismos de mercado y competencia asumen importancia para escudriñar el funcionamiento de las economías contemporáneas. Se trata de un asunto evidente: si se pretende emplear las “Economías Mixtas” como marco, el análisis de lo que sucede por fuera del sector de la ESS resulta un imperativo tanto para el estudio como para la práctica en estas organizaciones.

Por otro lado, la cuestión “sustantiva” remite a una concepción ontológica de lo económico distinta de la visión formal que encuentra su más acabada expresión en la teoría

axiomática del equilibrio económico general.⁹⁸ Las ya explicadas nociones de “proceso institucionalizado” y “principios económicos”/“modos de integración” de cuño polanyiano, complejizan la dialéctica acción-estructura y descansan en la temporalidad como dimensión de análisis. La historiografía y sus frutos, tal como lo fueron para Polanyi, son de gran utilidad para estos trabajos. No deben olvidarse la propuesta política de “encastramiento” de la economía, puntal del edificio polanyiano, ni las múltiples corrientes que coexisten y nutren a nuestro campo: las Economías Diversas, la Economía Popular, la Economía Comunitaria, la Economía de la Reproducción, entre otras.

Se han presentado dimensiones de análisis referidas a los planos empírico, conceptual y político-organizativo como método expositivo. Resulta (casi) redundante aclarar que en lo “concreto pensado” la teoría se encuentra entrelazada con el recorte de las organizaciones y con sus proyectos de transformación social. De hecho, las nociones de “social” y “solidaria” abordadas en el primer capítulo no representan meras descripciones con pretensión de neutralidad sino que se empapan de los compromisos transformadores propios del campo sin perder por eso el registro empírico, como ambivalentemente se le ha reprochado a la ESS.

Sin profundizar los planteos ya especificados, se destaca el hecho de que la teorización no es intrínsecamente refractaria a la práctica en las organizaciones. Si bien una investigación que pretendiese renunciar a las herramientas conceptuales legadas no sería otra cosa que una pérdida de tiempo, estas consideraciones se aplican también para las prácticas situadas en las organizaciones. Llámense “teorías nativas”, “doctrina” o “co-teorización”, se debe considerar en cada momento que los actores dan cuenta de sus contextos de acción y tenerlos en cuenta impide la deriva hacia prácticas extractivistas de investigación.⁹⁹

⁹⁸ Nótese que no se rechaza el recurso a las matemáticas *per se* incluso en esta naciente propuesta de Economía Política Sustantiva ni en el campo de la ESS en específico. A su vez, el desarrollo de estudios de temáticas macroeconómicas quedan por fuera del perímetro de esta propuesta, aunque sus contribuciones (principalmente las de cuño heterodoxo) sean indispensables para la contextualización y formulación de problemas.

⁹⁹ De manera interesante, Draperi (2007) añade a lo que él denomina tradiciones “funcionalista/clásica” y “crítica” de las ciencias sociales, una relativamente desconocida de “Economía Social” en la que los cooperativistas y mutualistas contarían con sus propias posturas epistemológicas articulando pensamiento y práctica experimental.

Por otro lado, el rechazo a la “academia” *in abstracto* se comprende más cuando proviene de los actores de la ESS mientras que cuando es realizado por los propios actores de la institución responde en algunas ocasiones a la expresión de los sectores dominados en el campo. Sin negar las mezquindades y asimetrías existentes en dichos espacios, en este trabajo se destacan dos elementos: a) los conocimientos construidos disciplinarmente pueden asumir diversos registros según la situación social, adquiriendo tanto una tonalidad de discusión teórica apropiada para ciertas audiencias como una pretensión más “pública” de comunicación y b) la “academia” puede ser también una usina de “performateo” de nuevas economías.

En lo que respecta a las reflexiones teóricas sobre la institucionalización estatal de la ESS, este trabajo entrelaza las discusiones sobre instancias de gestión conjunta promovidas por los Estados con las políticas públicas para la ESS. Se podría decir que desde ambas vertientes, se considera que el Estado debería ceder espacio ya que la participación se concibe como una profundización y ampliación de la democracia más allá de los espacios de integración conjunta. La presencia de actores no estatales dotaría de mayor eficacia y transparencia y gestión concertada permitiría el desarrollo de un nuevo tipo de institucionalidad, más relevante en el nivel local (Rofman, 2007).

El marco de la “acción pública” resulta lo suficientemente adecuado para emplearlo para analizar el margen de agencia de aquellos actores de una política pública con límites institucionales bien definidos como el CPAES. A diferencia de referentes teóricos como la “acción colectiva”, el constructo señalado junto con sus variables correspondientes resultan idóneos para recortes de objetos de estudio acotados y operativos.

Es en esta sintonía donde encuentran fundamentos los esfuerzos destinados a ofrecer una tipología *ad hoc* para este trabajo, ya que a pesar de que se inspira en otras contribuciones y a que tiene una potencialidad que trasciende la presente investigación, pretende ilustrar los rasgos de los “actores” participantes y sus “representaciones”. La diferenciación interna principalmente dentro de las “organizaciones tendientes al isomorfismo institucional” resulta

un imperativo si se avanza en esta línea, tanto dentro como entre los sectores.¹⁰⁰ Lo mismo puede argumentarse para las “organizaciones de trabajadores autogestionados”, elemento que podría haberse profundizado en este trabajo de haberse incorporado ciertas organizaciones al CPAES unos meses antes al trabajo de campo. La complejización de los actores “tradicionales” de la ESS a raíz de la propuesta de cuño propio de “organizaciones relegadas”/“de servicios esenciales”¹⁰¹, es uno de los aportes que permite cuestionar el “ambacentrismo” de la literatura nacional, en conjunto con la relevancia de las mutuales.

El contexto santafesino fue elucidado en la justificación de este trabajo: la Provincia posee una cantidad de cooperativas, mutuales y asociados que la hace enormemente relevante a escala nacional. La diversidad y presencia territorial de estas entidades asociativas se manifiesta no sólo en los aglomerados sino también en las localidades que conforman el “interior” El CPAES es el principal órgano de interlocución entre los actores de la ESS y el Estado Provincial, datando de 1982 y refuncionalizándose en 2012. Todo el proceso fue realizado contando con una constitución provincial que, al no ser reformada desde la década del '60, no reconoce formalmente mecanismos de democracia directa.

Los escasos estudios empíricos sobre el funcionamiento de Consejos de Políticas Públicas y espacios participativos de políticas públicas en ESS demuestran un carácter ambivalente en la cesión de autonomía por parte de los representantes estatales, que en última instancia poseen el poder de decisión. En este sentido, los modelos de co-construcción y co-producción, si bien son referentes teóricos centrales para analizar el grado de participación de los actores, presentan mayor nitidez en aquellas regiones en las que explícitamente se utilizan como fuentes conceptuales o como categorías políticas movilizadas por los agentes estatales y de la ESS, como en los casos de Francia, Canadá y ciertas regiones de España. Los estudios sobre Consejos Sectoriales permiten comprender

¹⁰⁰ A modo de ejemplo, los grados de isomorfismo asumidos por ciertas mutuales distan de ser los mismos que el manifestado en entidades del sector agropecuario, encontrándose a la vez diferencias dentro de éstas últimas.

¹⁰¹ Recordamos que en el análisis del CPAES “organización relegada” y “de servicios esenciales” coinciden pero que la primera noción puede incluir a otros tipos de entidades en lo referido a su problemática normativa, peculiaridades de sector económico de actividad y discriminación frente a otros prestadores (públicos y/o privados). Asimismo, los servicios esenciales pueden abordarse teóricamente a partir del marco de las “Cooperativas Comunitarias”.

ciertas cuestiones asociadas a la rendición de cuentas (*accountability*) y el papel como canal de recepción de demandas (“tribuna”).

En torno a los instrumentos de políticas públicas, se centraron en la información (“sermones”) y en ciertos momentos en los medios económicos (“zanahorias”), registrando contadas ocasiones de modificaciones en las regulaciones. Complementar esto con los modelos de gestión permite apreciar que en múltiples ocasiones el diseño de la política pública se encontraba ya realizado y solo se requería, en el mejor de los casos, la implementación conjunta o incluso su mera comunicación.

Si bien se considera que la apelación a los “sermones” (en los que incluimos también las acciones de rendición de cuentas) implica menos costes asociados a la disponibilidad de recursos y conflictos en el seno del Estado para modificar lógicas y/o regulaciones, la ESS reviste otro potencial. La generación de “ámbitos participados” o “Ecosistemas de la ESS” entraña necesariamente profundizar en la arista colectiva de mutuo reconocimiento propiciado por un Estado convencido de que la articulación meso, que posiblemente no sucedería de otra manera, entre los actores de la ESS es un elemento fundamental para el sector. Sin embargo, debe destacarse que la mera inclusión de intermediarios puede fortalecer las acciones de los gobiernos generando vínculos con los actores involucrados pero que no basta como política pública dado que puede acontecer que las organizaciones, bajo estrategias aisladas, compitan entre sí por los recursos y el reconocimiento estatal obstaculizando la forja de un sector de la ESS (Mendell y Alain, 2015).

Se señalaron varios límites institucionales al CPAES así como falencias derivadas del funcionamiento inercial, y en ciertos momentos, la sobrecarga de los elencos estatales encargados de su gestión. A pesar del marco no vinculante de las decisiones (elemento que dista de afectar solamente a la ESS), la fijación de fechas de reunión unilateralmente por los representantes estatales y el carácter esporádico de las reuniones, el CPAES pudo habilitar mediante cuerpos intermedios y la mayor oxigenación vía nuevos actores de la ESS la posibilidad de una gestión ampliada. Las posiciones “reactivas” si bien presentan como

común denominador la toma de posición frente a un problema externo también se incluyen dentro de las vinculaciones intersectoriales canalizadas por el espacio.

No podría rechazarse de plano la caracterización del “lobby” en los actores de la ESS pero esto debería reconstituirse a partir de las estrategias singulares de cada organización o limitarse a momentos específicos como la posición frente al anteproyecto de Ley de Economía Solidaria. La crítica del espacio por parte de los actores le restan credibilidad para ser concebido como un núcleo de presión constante por parte de un selecto número de representantes de la ESS.

Tal como fue mencionado al final del último capítulo, se considera útil no apelar ni a la deificación de la co-construcción ni al rechazo de la co-producción. La primera en ciertas ocasiones puede desplegarse a partir de un proceso democrático que involucre a los actores de la ESS pero fracasar estrepitosamente por no contar con el respaldo político para llevar a cabo las transformaciones pretendidas. Como recuerda Vaillancourt (2011) la co-construcción democrática suele ser relativamente excepcional y aquellas políticas públicas co-construidas rápidamente y sin inclusión de un número significativo de actores de la sociedad civil cuentan con una escasa capacidad de consolidación. Por otro lado, a pesar de los límites de la co-producción, la misma puede resultar adecuada en el caso de no contarse con la disponibilidad de participación, los tiempos de maduración ni la estructuras institucionales que permitan la germinación de mayores instancias participativas. Finalmente, una política pública de esta envergadura para la ESS necesita contar, además de los actos administrativos que permite su existencia formal, con recursos materiales y humanos (gestores de la ESS con compromiso y en cantidad suficiente) y voluntad política para efectuar transformaciones dentro del Estado solidarias con una consolidación meso. Esto implicaría generar herramientas para que desde el sector se puedan articular acciones en conjunto, desde financiar tasas de créditos hasta solventar acuerdos comerciales cuando la escala de las organizaciones no baste, y realizar negociaciones entre las diferentes unidades organizativas del Estado para pugnar por las reformas normativas necesarias. En este sentido, la potencialidad que reviste la participación como órgano consultor para la

venidera reforma constitucional es un elemento capital para adicionar en dicho plexo normativo asuntos pertinentes a la ESS. Este trabajo culmina reconociendo que un abordaje desde las iniciativas llevadas a cabo por los propios actores santafesinos de la ESS, no necesariamente vinculadas a políticas públicas, puede resultar más interesante para futuras líneas de investigación.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, N. & Cardozo, L. (2021). Articulación de funciones a partir de la mirada de los agentes públicos en el Centro de Emprendedores de la Economía Social en el período 2012–2015 en Tealdo (comp.) *Economía social y solidaria : mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista Santa Fe* (pp. 121-142). Ediciones UNL.
- Albuquerque, P. P. (2004). Autogestión. En Cattani, A.(org.) *La otra economía* (pp.39-46). Editorial Altamira.
- Alianza Cooperativa Internacional (2015). *Notas de orientación para los principios cooperativos*. Alianza Cooperativa Internacional.
- Altschuler, B., & Pastore,R (2015). Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad.Eutopía. *Revista De Desarrollo Económico Territorial*, (7), págs. 109-128.
- Arango, Y. A., Chena, P. I., & Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Cartografías del sur*, (6),1-8.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. Ciudadanías. *Revista de políticas sociales urbanas*, (2), 341-356.
- Arcidiácono, P., & Luci, F. (2022). Estrategias, usos y destrezas: Estado y ONG en la gestión de lo socio asistencial en Argentina. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 7(13), 102–125.
- Baez Ullberg, S. (2017). Desastre y Memoria Material: La inundación 2003 en Santa Fe, Argentina. *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 46(1), 42-53.
- Bance, P. (2018). Conclusion. Public-Social and Solidarity Economy Partnerships (PSSEPs) and collective action paradigm. En Bance, P. (dir.). *Providing Public Goods and*

- Commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action.* (pp.301-312). CIRIEC Studies Series.
- Bance, P., Milesy, J. P., & Zagbayou, C. (2018). The development in France of partnerships between public and social economy organizations and the new paradigm of public action. En Bance (dir.). *Providing Public Goods and Commons. Towards coproduction and new forms of governance for a revival of public action.* (pp. 163-183). CIRIEC Studies Series.
- Barco, S., Bodini, R., Roy, M., y Salvatori, G. (2019). *Financial mechanisms for innovative social and solidarity economy ecosystems.* International Labour Organization
- Bastida, M., Vaquero García, A. & Oliveira Blanco, A. (2020). Estudio de las políticas públicas en Economía Social en la Comunidad Autónoma de Galicia. En Chaves Ávila, R. (dir.). *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la Economía Social en España* (pp. 195-244). Tirant lo Blanch.
- Becker, H. S. (2003). Making sociology relevant to society. *Journal of Criminal Justice and Popular Culture*, 18(1), 1-8.
- Becker, H. (2009). *Trucos del oficio: cómo conducir su investigación en ciencias sociales.* Siglo XXI Editores.
- Becker, H. (2016). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común: cómo construir teoría a partir de casos.* Siglo XXI Editores.
- Beckert, J. (2016). *Imagined futures: Fictional expectations and capitalist dynamics.* Harvard University Press.
- 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, UNGS.
- Benería, L. (2008). De la “armonía” a los “conflictos cooperativos”. La contribución de Amartya Sen a la Teoría de la unidad doméstica. *Araucaria*, 10(20), 15-34.
- Bertinat, P., Chemes, J. & Forero, L.F. (2020). *Transición energética. Aportes para la reflexión colectiva.* Transnational Institute y Taller Ecologista.

- Bidet, É. (2003). L'insoutenable grand écart de l'économie sociale Isomorphisme institutionnel et économie solidaire. *Revue du MAUSS*, 21(1), 162-178.
- Blois, P., & Gené, M. (2009). La performatividad de la ciencia económica en debate reflexiones sobre los efectos de los discursos y dispositivos económicos. *Question*, 1(24).
- Bonfatti, A y Galassi, R. (2012). Plan estratégico provincial Santa Fe. Visión 2030. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.
- Borzaga, C., & Salvatori, G. (2024). *Sul concetto e la rilevanza dell'economia sociale*. Euricse Working Paper Series, 133|24.
- Bourdieu, P. (1999). *Cortafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la inversión neoliberal*. Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Editorial Manantial.
- Bourdieu, P. (2006). La objetivación participante. *Apuntes de investigación del CECYP*, 10, 87–101.
- Bowles, S. & Edwards, R. C. (1990). *Introducción a la economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*. Alianza.
- Burawoy, M. (1989). Two methods in search of science: Skocpol versus Trotsky. *Theory and Society*, 18, 759-805.
- Burawoy, M. (2005). For public sociology. *American sociological review*, 70(1), 4-28.
- Burkún, M., & Spagnolo, A. (1985). *Nociones de economía política*. Zavalía Editores.
- Caillé, A. (2015). Por una sociología antiutilitarista. *Sociológica*, 30(86), 9-30.
- Callon, M. (1998). The embeddedness of economic markets in economics. En M. Callon (Ed.), *The laws of the markets* (pp. 1-57). Blackwell.
- Caracciolo, M., & Foti, M. D. (2013). *Economía Social y Solidaria. Aportes para una visión alternativa*. Documento de Trabajo, Programa de Estudios Avanzados en Economía Solidaria, IDAES-UNSAM.

- Cardozo, L. G. (2021). *Territorios negociados: políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la comunidad mocoví Com-Caia de Campo San José (Recreo, Santa Fe, Argentina)*. Tesis de Maestría en Economía Social, UNGS.
- Cardozo, L. G. & Beckmann, E. (2018). Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe (noviembre 2018). Informe elaborado en el marco del Proyecto "Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina (2017/2018)" Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Cardozo, L., Sotto, O. y Miceo, C. (2020) Desencuentros territoriales, buscando el espacio de construcción colectiva entre el Estado local y organizaciones. Notas sobre el trabajo de campo realizado en la localidad de Reconquista (2016–2018) en Tealdo (comp.) *Economía social y solidaria : mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista Santa Fe* (pp.187-201). Ediciones UNL.
- Cardozo, L., & Massera, M. (2024). Políticas de promoción del sector cooperativo en Argentina. Una mirada al Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe durante el período 2011-2019. *Revista de Gestão e Organizações Cooperativas*, 11(21), e84299-e84299.
- Carini, G. F., Frutero Lull, R. , & Riberi, L. (2022). Cooperativas, mutuales y políticas de desarrollo local: una aproximación al tejido asociativo de la provincia de Santa Fe, Argentina. *Cooperativismo & Desarrollo*, 30(124), 1-19.
- Carini, G.F. & Poggeti, R. (2023). "La información publicada ahí es obsoleta": sentidos de la transformación digital en cooperativas agropecuarias de Argentina. En Fruttero Lull, R. y O'Connor, E.A. (comp.) *Las empresas cooperativas frente a los desafíos de la economía global, la innovación y la digitalización* (pp. 21-34). Intercoop.
- Carneiro, C. B. L. (2002). Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista De Administração Pública*, 36(2), 277-292.

- Carrizo, N.(2016). *Economía social e ideas políticas La dinámica del pensamiento político en el cooperativismo y el mutualismo argentino: de la politización a la neutralidad*. Tesis de maestría en Entidades de la Economía Social, UNR.
- 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. + *E: Revista de Extensión Universitaria*, (5), 142-149.
- Castagno, A. (2020). *Estrategias plurales de sostenibilidad, una aproximación al campo relacional de la Cooperativa La Cabaña (2016-2019)*. Tesis de Maestría en Desarrollo Territorial, Universidad Tecnológica Nacional Regional Rafaela.
- Castelao Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(227), 349-378.
- Castelao Caruana, M.E & Srnec, C. (2014). *La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones Administrativas. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo; Documentos - Centro de Estudios de Sociología del Trabajo; 85.
- Castelao Caruana, M. E., Méndez, F. M., Rosa, P. C., & Wild, G. (2019). Aportes para la medición de la Pobreza Energética: diagnóstico y propuestas para la intervención desde una Cooperativa de la Provincia de Santa Fe. *Revista de Ciencias Sociales Segunda Época*, (35), 45-62.
- Cecchi, A.L. (2020). *Rendición de cuentas. La promoción Cooperativa y Mutual en el Gobierno Progresista (2011-2019)*. Editorial Dunken.
- Chamberlain, P., Toye, M., Huot, G., y Gruet, É. (2011). *Canada case study: co-construction of public policy for the social economy*. Chantier de l'Économie Sociale.

- Chaves, R., Via-Llop, J., & Garcia-Jané, J. (2020). *La política pública de fomento de la economía social y solidaria en Barcelona (2016-2019)*. UNRISD Working Paper.
- Chena, P. (2018). La economía popular y sus relaciones determinantes. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Jujuy, (53), .205-228.
- Combes-Joret, M., Lethielleux, L., & Reimat, A. (2018). Cooperation strategies between public and social economy organisations: how to cooperate without losing your" soul" En Bance, P. (dir.) *Providing public goods and commons. Towards co production and new forms of governance for a revival of public action* (pp. 185-205). CIRIEC Studies Series.
- Coraggio, J.L. (1998). *Economía Urbana: la perspectiva popular*. Ediciones Abya Yala.
- Coraggio, J. L. (2006). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. *Cuadernos del CENDES*, 23(61), 39-67.
- Coraggio, J.L. (2010). La unidad doméstica y los emprendimientos de la economía social. En Cittadini, R.; Caballero, L.; Moricz, M.; Mainella, F. (comps.). *Economía social y agricultura familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención* (pp. 82-92). Ediciones INTA.
- Coraggio, J. L. (2013a). Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 15(2), págs. 11-24.
- Coraggio, J. L (2013b). La presencia de la Economía Social y Solidaria(ESS) y su institucionalización en América Latina. En *Conferencia UNRISD "Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, Mayo 2013, Ginebra, Suiza.
- Coraggio, J.L. (2016). La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores. El papel de las universidades. En Puig,C. (coord.) *Economía Social y*

- Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas* (pp. 15-39). Universidad del País Vasco.
- Coraggio, J.L. & Loritz, E. (2022). *Economía popular. De la emergencia a la estrategia*. Ediciones CICCUS.
- Coser, L. A. (1969). Letter to a young sociologist. *Sociological Inquiry*, 39(2), 131-137.
- Crouch, C. (2012). *La extraña no-muerte del neoliberalismo*. Capital Intelectual.
- Dash, A. (2014). *Toward an epistemological foundation for social and solidarity economy* (No. 3). UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2012). El enfoque EMES de empresa social desde una perspectiva comparada, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 75, 7-34.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models. *Voluntas* (28), 2469–2497.
- Demarco, G. (2005). *Manual de economía*. Editorial Atenea.
- Dente, B. O., & Subirats Humet, J. (2014). *Decisiones públicas-Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Deux Marzi, M. V. (2019). *Las políticas de promoción de la economía popular y solidaria en el Estado nacional*. Documento N° 1 del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular y Solidaria (OPPEPS).
- Deux-Marzi, M. V., Cavigliasso, C., Fransoi, M. S., Pisaroni, F., Rach, D. N., Vignolo, C. A., & Vitali-Bernardi, S. M. (2023). “Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (76), 99-122.
- Deux Marzi, M.V & Hintze, S. (2023). El trabajo en la economía popular, social y solidaria en la Argentina: limitaciones de la protección y demanda de derechos, *GIZAEKOA - Revista Vasca de Economía Social* (20), 283-319.

- Dicapua, M. D. L. Á., Perbellini, M., & Tifni, E. (2009). Género y trabajo: una intersección en construcción. Análisis de dos empresas recuperadas. *Revista Katálisis*, 12, 249-257.
- Diesing, P. (1972). *Patterns of discovery in the social sciences*. Routledge & Kegan Paul.
- Di Maggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160.
- Dirección de Cooperativas y Mutuales (2023). *Informe de Gestión 2019/2023. Santa Fe, un Ecosistema Asociativo Integrado*. Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Santa Fe.
- Dos Santos, L. L., & Banerjee, S. (2019). Social enterprise: is it possible to decolonise this concept?. En Eynaud, P., Laville, J. L., dos Santos, L., Banerjee, S., Avelino, F., & Hulgård, L. *Theory of social enterprise and pluralism* (pp. 3-17). Routledge.
- Draperi, J. F. (2007). Fondements éthiques et posture épistémologique de la recherche en économie sociale. *Revue internationale de l'économie sociale*, (303), 67-82.
- Dubet, F.,(2015). ¿ *Por qué preferimos la desigualdad?:(aunque digamos lo contrario)*. Siglo XXI.
- Dubeux, A. M., Sarria Icaza, A. M., de Siqueira Medeiros, A. J., Cavalcanti Cunha, G., & Paes de Souza, M. (2011). *Estudio de casos brasileños: La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil*. Foro Internacional sobre la Economía Social y Solidaria – FIESS. Chantier de l'Économie Sociale.
- Elias, N. (1990). *Compromiso y Distanciamiento*. Ediciones Península.
- Enrique, E. J. (2021). La institucionalización estatal de la Economía Social y Solidaria: Un análisis de las trayectorias de los agentes en el Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe. *Otra Economía*, 14(26), 152-175.
- Enrique, E. J. (2022). La Economía Social desde el Estado. Un análisis de las trayectorias de los agentes estatales vinculados a las políticas de Economía Social en el gobierno de la Provincia de Santa Fe (2011-2019). *Pampa (Santa Fe)*, (25), e0045.

- Esteban, A. y Cena, O. (2021). Fundación Nuevos Surcos: un sistema de ayudas económicas para la población campesina e indígena del norte santafesino y argentino en Tealdo (comp.) *Economía social y solidaria : mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista Santa Fe* (pp.175-185). Ediciones UNL
- Euricse y Alianza Cooperativa Internacional (2024). *World Co-operative Monitor. Exploring the Co-operative Economy. Report 2023*. Monitor Coop.
- Fernández Álvarez, M. I. (2015). Contribuciones antropológicas al estudio de las cooperativas de trabajo en la Argentina reciente. *Revista Del Centro De Estudios De Sociología Del Trabajo (CESOT)*, (7), 37-64.
- Fernández Álvarez, M. I., & Carenzo, S. (2012). “Ellos son los compañeros del Conicet”: el vínculo con organizaciones sociales como desafío etnográfico. *PUBLICAR*, (12), 9-33
- Fernández Álvarez, M.I., Señorans, D. & Pacífico, F. D.(2023). Politizar las condiciones de vida en las ciudades desde la economía popular. *Desacatos. Revista De Ciencias Sociales*, (72), 60–75.
- Fernández de Andreani, P.A. (2016). Función social y problemática jurídica de las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina. *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (28), 329-347.
- Fernández de Andreani, P. A. (2021). Las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina. Noción. Tensión de los principios cooperativos. Desarrollo. Contribución social. Principales desafíos que enfrentan. *Deusto Estudios Cooperativos*, (18), 117-147.
- Fligstein, N. (1987). The intraorganizational power struggle: rise of finance personnel to top leadership in large corporations, 1919-1979, *American Sociological Review*, (52), 44-58.
- Fraisse, L. (2017). Co-construire l'action publique: Apports et limites des politiques locales de l'Économie sociale et solidaire en France. *Politiques et management public*, 34(1-2), 105-120.

- Fraisse, L. (2018). *La co-construction de l'action publique: définition, enjeux, discours et pratiques*. Fondation maison des sciences de l'homme.
- Fraisse, L., Henry, M.C. & Laville J.L. (comp.) (2024). *Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire*. Érès.
- França Filho, G. & Laville, J. L. (2004). *A economia solidária entre a Europa e a América Latina: um exemplo de comparação*. Editorial da UFRGS.
- Fraser, N. (2020). *Los talleres ocultos del capital. Un mapa para la izquierda*. Traficantes de sueños.
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Tinta Limón.
- Gago, V.; Cielo, C & Tassi, N (2023). Mapear las economías populares: una apuesta analítica y política latinoamericana. En Gago, V., Cielo, C. y Tassi, N.(comp.) *Economías populares. Una cartografía crítica latinoamericana* (pp 11-51). CLACSO.
- Gaiger, L.I y Wanderley, F. (2019). Social Enterprises in Latin America: Patterns and Historical Relevance. En Gaiger, L. I., Nyssens, M., y Wanderley, F. (eds.). *Social Enterprise in Latin America Social Enterprise in Latin America* (pp. 239-261). Routledge.
- Giavedoni, J. (2013). Experiencias de economía social en Programa de la Subsecretaría de Economía Solidaria de la Municipalidad de Rosario. Dificultades teóricas y complejidad empírica. *Ariadna Tucma Revista Latinoamericana*. 2(8), pp. 1-20.
- Gibson-Graham, J. K. (2008). Diverse economies: performative practices for other worlds'. *Progress in human geography*, 32(5), 613-632.
- Godelier, M. (2008). Romper el espejo de sí. En Ghasarian, C. (dir.). *De la Etnografía a la Antropología Reflexiva: nuevos campos, nuevas prácticas, nuevas apuestas* (pp. 193-215). Ediciones del Sol.
- Gómez, J. & Peretti, G. (2024). El Mapa de la Pobreza en Argentina (Octubre de 2024). Informe realizado en el marco del Portal sobre Problemáticas SocioTerritoriales de

Santa Fe, Departamento de Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral
[https://web9.unl.edu.ar/noticias/img/news/66854/El%20mapa%20de%20la%20pobreza%20en%20Argentina%20\(informe\).pdf](https://web9.unl.edu.ar/noticias/img/news/66854/El%20mapa%20de%20la%20pobreza%20en%20Argentina%20(informe).pdf)

Goris, V. (2022). *Cooperativas de trabajo de servicios profesionales. Análisis de experiencias de organización asociativas y autogestionadas de la ciudad de Santa Fe entre los años 2014 y 2019*. Tesina de Licenciatura en Trabajo Social, UNL.

Grabois, J. (2014). Precariedad laboral, exclusión social y economía popular. En Dasgupta, P., Ramanathan, V. & Sánchez Sorondo, M. (eds.) *Sustainable Humanity, Sustainable Nature: Our Responsibility* (pp. 483-538). The Pontifical Academy of Sciences.

Grabois, J. (2015). Una visión de los oficios de la Economía Popular. *Revista Tendencias en Foco* (31), 1-32.

Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), 481-510.

Granovetter, M. (2017). *Society and economy: Framework and principles*. Harvard University Press.

Granovetter, M. & McGuire, P. (1998). The Making of an Industry: Electricity in the United States, *Sociological Review*, 8(27), 147-173.

Gras, C., & Hernández, V. (2013). El modelo agribusiness y sus traducciones territoriales. El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización. En Gras, C. & Hernández, V. (coord.) *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización* (pp.49-66). Editorial Biblos.

- Greenwood, R., & Meyer, R. E. (2008). Influencing ideas: A celebration of DiMaggio and Powell. *Journal of management inquiry*, 17(4), 258-264.
- Groopa, O. (2014). ¿En qué sentido puede ser la reciprocidad una categoría económica?. En Groopa, O. y Hoevel, C. (eds.). *Economía del don. Perspectivas para Latinoamérica* (pp.81-117), Ciudad Nueva.
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Paidós.
- Guerra, P. (2014). Un acercamiento teórico a la autogestión para comprender las prácticas de economía solidaria en América Latina. *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal (RIDAA)*, (61), 97-124.
- Han, B.C. (2012). *La Sociedad del Cansancio*. Herder.
- Heilbroner, R. (1964). *La formación de la sociedad económica*. Fondo de cultura económica.
- Herrera, E. (1972). *Los consejos económicos y sociales*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Hespanha, P., & Dos Santos, L. (2016). O nome e a coisa. Sobre a invisibilidade e a ausência de reconhecimento institucional da Economia Solidária em Portugal. *Revista de Economia Solidária*, (9), 22-68.
- Hillenkamp, I.(2013). Le principe de householding aujourd'hui. Discussion théorique et approche empirique par l'économie populaire en Hillenkamp,I. y Laville J.L (dir.), *Socioéconomie et démocratie. L'actualité de Karl Polanyi* (pp.215-240), Érès.
- Hillenkamp, I. (2014). *La economía solidaria en Bolivia: Entre mercado y democracia*. CIDES-UMSA.

- Hillenkamp, I..(2017,agosto) Principios y conceptos de la economía social y solidaria :para una economía plural, feminista y política. Artículo presentado en el Seminario internacional “Economía social y solidaria ”, Cochabamba, 27 de agosto.
- Hillenkamp, I. & Laville, J.L.(2013). Introduction. En Hillenkamp,I. y Laville J.L (dir.), *Socioéconomie et démocratie. L'actualité de Karl Polanyi*,(pp.7-37), Érès.
- Hinkelammert, F. J., & Mora Jiménez, H. (2005). *Hacia una economía para la vida*. Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI).
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. CLACSO/CICCUS.
- Hintze, S. (2014). Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria. En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. *La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital* (pp. 247-263). IEPS.
- Hintze, S. y Deux Marzi, M.V. (2007). La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria. Artículo presentado en las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad “Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles” Buenos Aires, 3-5 de Octubre.
- Hintze, S. & Vásquez, G. (2011). A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado . En Danani, C., y Hintze, S. (Eds.). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*, (pp. 187-198), Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hopp, M. (2013). Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*,(9), 1-18.
- Hopp, M. V. (2022). Políticas públicas para la economía popular, social y solidaria: potencialidades y desafíos en la Argentina actual. Movimiento. Recuperado de

<https://www.revistamovimiento.com/politicas/politicas-publicas-para-la-economia-popular-social-y-solidaria-potencialidades-y-desafios-en-la-argentina-actual>.

Hudson, J. P. (2017) Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibias. *RELET - Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (34) 91-122.

Hudson, J. P. (2024). La Unión de Trabajadores de la Economía Popular y la representación de los asalariados forzados. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 8(18), 1.

Iazzetta, O. (2009). Libertad y regulación en una sociedad de mercado: los parecidos de familia en Durkheim y Polanyi. *Postdata*, 14(1), 11-37.

Iglesias, L. A. (2017). Restricción sobre el sector de crédito cooperativo. Artículo presentado en el XIII Seminário Internacional PROCOAS, São Paulo, 9, 10 y 11 de octubre.

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (2022). *Producto Bruto Geográfico Provincia de Santa Fe*. IPEC Santa Fe.

Jablonka, I. (2016). *La historia es una literatura contemporánea. Manifiesto por las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.

Jenkins, H., Yi, I., Bruelisauer, S., & Chaddha, K. (2021). *Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy*. UNRISD.

Lahera Sánchez, A.. (1999). La crítica de la economía de mercado en Karl Polanyi: el análisis institucional como pensamiento para la acción. *Reis*,(86), págs. 27-54.

Lahire, B. (2006). Utilidad: entre sociología experimental y sociología social. En Lahire (comp.) *¿ Para qué sirve la sociología?* (pp. 63-88). Siglo XXI Editores.

- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Lattuada, M. (2006). *Acción colectiva. Corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Lattuada, M. J., & Renold, J. M. (2004). *El cooperativismo agrario ante la globalización: un análisis sociológico de los cambios en su composición, morfología y discurso institucional*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Lattuada, M. J., Nogueira, M. E., Porstmann, J. C., & Urcola, M. A. (2019). *Santa Fe: territorio y desarrollo. Un estudio de trayectorias asimétricas*. Teseo-Universidad Abierta Interamericana.
- Laville, J. L. (2008a). Encastrement et nouvelle sociologie économique: de Granovetter à Polanyi et Mauss. *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 38, 1-12.
- Laville, J.L. (2008b). Préface : Granovetter et la nouvelle sociologie économique. En Granovetter, M. *Sociologie économique*, (pp. 11-31). Editions du Seuil.
- Laville, J.L. (2009). Definiciones e instituciones de la economía. En J. L. Coraggio (org.) *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (pp.41-62). CICCUS.
- Laville, J.L (2013). Avec Polanyi et Mauss. Vers une théorie de la démocratie et de l'économie plurielles en Hillenkamp, I. y Laville J.L (dir.), *Socioéconomie et démocratie. L'actualité de Karl Polanyi*, (pp.271-300). Érès.

- Laville J.L. (2023) Heterodox economics. En Yi, I. (Ed.) *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy. A Collective Work of the United Nations Inter-Agency Task Force on SSE (UNTFSSSE)*, pp.53-60. Edward Elgar Publishing.
- Laville, J.L. & Eme, R. (2004). Renovación y diversidad de prácticas en: Laville, J.L. (comp.) *Economía social y solidaria. Una visión europea* (pp.35-50). Editorial Altamira.
- Laville, J.L.; Hillenkamp, I.; Eynaud, P.; Coraggio, J.L.; Ferrarini, A.; Filho, G.C.d.F.; Gaiger, L.I.; Kitajima, K.; Lemaître, A.; Sadik, Y.; et al. (2016). Théorie de l'entreprise sociale et pluralisme: L'entreprise sociale de type solidaire. *Rev. Interv. Économiques Pap. Political Economy*, 54, 1–16.
- Laville J.L & Fraisse, L. (2024).. Économie sociale et solidaire, territoires et action publique. En Fraisse, L., Henry, M.C. & Laville J.L. (comp.) *Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire* (pp. 17-47). Érès.
- Lemaire, D. (2005). The Stick: Regulation as a Tool of Government. En Bemelmans-Videc, M.L Rist, R.C & Vedung, E. (eds.). *Carrots, Sticks & Sermons: Policy instruments & their evaluation* (pp. 59-76). Transaction Publishers.
- Lévesque, B. (2016). Économie sociale et solidaire et entrepreneur social: vers quels nouveaux écosystèmes?. *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, (54), 3-46.
- Lijterman, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.
- Lozeco, J. (2015). La integración institucional para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria. La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social en Santa Fe, Argentina. *Revista de Extensión Universitaria+ E*, (5), 174-181.

- Lozeco, J. (2020). El cooperativismo de trabajo: autogestión y democracia. Aproximaciones al sector en la provincia de Santa Fe. En Julio Claudio Tealdo (comp.) *Economía Social y Solidaria: mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista*. (pp. 41-52). Ediciones UNL.
- Lozeco J.; Sotto O. & Tealdo J. (2020). *Políticas Públicas y Economía Social y Solidaria. Informe técnico*. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.
- Lozeco, J.; Debárbora, C. & Sotto. O. (2024). *Cooperativas de Trabajo en el sector de Servicios de Cuidado de la provincia de Santa Fe. Informe de los resultados obtenidos del relevamiento realizado entre agosto y octubre de 2023*. Secretaría de Extensión y Cultura. Universidad Nacional del Litoral.
- Mansilla, Diego (2008), "Georgescu-Roegen: la entropía y la economía" Actas de las XIII Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas / compilado por Alejandro Gabriel Miroli y Diego Mauricio Weisman. 1a ed. - Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Recuperado de nsilla http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/ponencias/Actas%20XIII/Trabajos%20Episte/Mansilla_trabajo.pdf
- Marçal , K. (2019). *¿ Quién le hace la cena a Adam Smith? Una historia de las mujeres y la economía*. Debate.
- Massera, M. L. (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 (CESOT)*, (8), 3-34.
- Massera, M. & Cardozo, L. G. (2017) "Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la ESS en la provincia de Santa Fe". Artículo presentado en el XIII Seminario Internacional PROCOAS, São Paulo, 9, 10 y 11 de octubre.
- Massera, M.; Logiodice, L. & Rey, M.F. (2018). Políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria. Un análisis de las herramientas nacionales. Artículo presentado en las XIII Jornadas de Investigación "Construir conocimiento en la

- Universidad para promover el desarrollo regional”. Santa Fe, 25 y 26 de Octubre 2018,
- Massera, M., & Cardozo, L. (2019). Producción de políticas a escala subnacional: Institucionalización de la economía social y solidaria en la provincia y el municipio de Santa Fe. *Temas y Debates*, 37, 119–134.
- Massera M., Herzfeld, C. & Cardozo, L. (2021) Promoción de la economía social y solidaria en la provincia de Santa Fe (Argentina). Una mirada transversal a escala subnacional en Tealdo (comp.) *Economía social y solidaria : mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista Santa Fe* (pp. 205-223). Ediciones UNL.
- Maxwell, J. A. (2012). *Qualitative research design: An interactive approach* (2nd ed.). Sage Publications.
- Melo Lisboa, A. (2003) “Ethos barroco y las raíces histórico-culturales de la economía solidaria”. Artículo presentado en las III Jornadas de Historia Económica, Montevideo, 10 de julio.
- Mendell, M. (2023). Partnership and co-construction. En Yi, I. (Ed.) *Encyclopedia of the Social and Solidarity Economy* (pp. 394-399). Edward Elgar Publishing.
- Mendell, M., & Alain, B. (2015). Enabling the social and solidarity economy through the co-construction of public policy. En Utting, P. (Ed.) *Social and solidarity economy: Beyond the fringe*, Zed Books.
- Mendell, M., Neamtan, N., & Yi, H. (2020). *Public policies enabling the social and solidarity economy in the city of Montreal (No. 2020-4)*. UNRISD Working Paper.
- Merlinsky, M. (2008). Agregando valor a los estudios de caso: Reflexiones desde la trastienda de la investigación. En *I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina.
- Mirowski, P. (2013) *Never let a serious crisis go to waste: How neoliberalism survived the financial meltdown*. Verso Books.

- Molina, M. (2013). Mesas de trabajo en San Martín: un ejemplo de políticas públicas participativas. *Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, (8).
- Molina, S. (2021) Emprendedores asociados de Reconquista, constructores de la Economía Social y Solidaria en Tealdo (comp.) *Economía social y solidaria : mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista Santa Fe* (pp. 165-173). Ediciones UNL.
- Mori, P. A. (2014). Community and cooperation: the evolution of cooperatives towards new models of citizens' democratic participation in public services provision. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(3), 327-352.
- Morresi, S. D. (2008). *La nueva derecha argentina: la democracia sin política*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mudge, S. L. (2008). What is neo-liberalism?. *Socio-economic review*, 6(4), 703-731.
- Muñoz, R. (2013). Finanzas convencionales y finanzas solidarias. En Coraggio, J.L, Muñoz, R., Naranjo, C., Jácome, H., Ruiz Rivera, M.J y Páez, J.R *Estudios sobre Economía Popular y Solidaria* (pp.41-82). Superintendencia de Economía Popular y Solidaria : Intendencia de Estadísticas y normas de la EPS y SFPS.
- Muñoz, R. (2021). La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. *Otra Economía*, 14(26), 31-48.
- Muñoz, R. (2022). *La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Aprendizajes y desafíos en los municipios del Conurbano Bonaerense en perspectiva comparada* (Tesis doctoral sin publicar). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Muñoz, R. & Cura O. (2019). Hacia una evaluación integral de la ESS. Una propuesta de operacionalización desde Argentina. En Conferencia Internacional de UNTFSSSE (UNSRID): "La Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ¿Qué papel desempeña la Economía Social y Solidaria (ESS)?". Ginebra, Suiza.

- Muñoz, R. & Zamora, A. (2021). Políticas públicas de Economía Social y Solidaria en la Argentina durante la pandemia de la COVID-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES en Argentina. *SaberEs*, 13(1), 1-30.
- Naclerio, A. (2007). Macroeconomía: comprendiendo el sistema económico. En Narodowski, P., & de Santis, G. (2007). *Teoría y política macroeconómica: aplicaciones a la economía argentina* (pp. 9-24). Editorial Universidad de La Plata.
- Narodowski, P. (2013). Una estrategia para sostener la actual alianza política y profundizar el cambio estructural. *Realidad económica*, (279) . 100-131. https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_279.pdf
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino (coord.). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-237). Gedisa.
- Neto, A. S. C. (2017). Políticas de escala e a conformação de estratégias-rede das ações coletivas no espaço sisaleiro da Bahia. *GEOgraphia*, 19(41), 39-53.
- Noriega, M.V. (2021). Cooperativa de Servicios Públicos de Setúbal-Santa Fe. En Zuliani, O.F., Ardini, C., Mazza, H. & Gasparrini, G. *Cooperativas y Mutuales: experiencias, posibilidades y desafíos para el desarrollo territorial* (pp. 29-34). Universidad Nacional de Villa María.
- Noriega, M. V., & Enrique, E. (2020). Gestión asociada entre cooperativas de trabajo, Universidad y Estado: las matrices de surgimiento y los vínculos sociales de las cooperativas de trabajo en la ciudad de Santa Fe. En Errecalde, S. (comp). *La economía popular ante la crisis. Por la defensa de derechos y hacia una economía social y ambientalmente sostenible* (pp.158-167). Cuadernos de la Economía Social y Solidaria
- Noriega, M.V. & Tealdo, J. (2020) Economía Social y Solidaria: Una alternativa económica y social consolidada en el territorio pero de débil institucionalidad normativa en la Provincia de Santa Fe en Tealdo (comp.) *Economía social y solidaria : mapeos,*

experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista Santa Fe (pp.225-240).

Ediciones UNL.

Nyssens, M., Wanderley, F. & Gaiger, L.I.(2021). Introduction: Social Enterprise in Latin America. En Gaiger, L. I., Nyssens, M., y Wanderley, F. (eds.). *Social Enterprise in Latin America Social Enterprise in Latin America* (pp. 1-26). Routledge.

Obschatko, E. S., Basañes, C. y Martini, G. D. (2011). *Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina. Diagnóstico y propuestas*. Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, Instituto Interamericano de Cooperativas para la Agricultura .

Observatorio del Ecosistema Asociativo de la Provincia de Santa Fe. (2021a). *Cooperativismo y mutualismo. Valor agregado para el desarrollo económico y social* (Informe 1). ICES Educación Superior y Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Observatorio del Ecosistema Asociativo de la Provincia de Santa Fe. (2021b). *Mutualismo* (Informe 2). ICES Educación Superior y Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

O'Connor, E. (2022). *El debate sobre la no sujeción de entidades cooperativas y mutuales en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos*. ICES-CUS Departamento de Investigación Serie de Documentos de Trabajo

Orta, M. V., Portapila, M. I., Muñoz, A. E. & Pérez, I. (2018). El rol vital de las cooperativas como proveedoras de servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Santa Fe, Argentina. *WATERLATGOBACIT Working Papers*, 5, 33-74.

Orta, M., Forte, G., & Portapila, M. (2021). Acción estatal en la producción de servicios sanitarios en localidades de Santa Fe provistas por cooperativas. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, 61(2), 5.

Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Revista Redes* 2, (4), 99-128.

Ould Ahmed, P. (2010). La solidarité vue par l'«économie sociale et solidaire». *Revue Tiers Monde*, (4), 181-197.

- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. UNSAM Edita.
- Pisaroni, F. (2023). Cartografías estadísticas de la economía popular. Un mapa de sus contornos. En Deux Marzi, M. V.; Beckmann, E.; Vignolo, C.; Rach, D.; Pisaroni, F.; Castagno, A.; Vitali, S.; Fransoi, S. & Madoery, M. *La institucionalidad en disputa Acerca de las condiciones para la sostenibilidad de experiencias de Economía Popular, Social y Solidaria* (pp.93-129). Laborde Editor.
- Plotinsky, D. (2010). Cooperativismo y gestión participativa en contextos turbulentos: El Banco Credicoop en la Argentina de la convertibilidad y la crisis. *Revista Idelcoop*, 37(199), 226-257.
- Plotinsky, D. (2018). *El dinero de los argentinos en manos argentinas: historia del cooperativismo de crédito*. Ediciones Idelcoop.
- Poggetti, R. S., & Carini, G. F. (2021). Entre la lógica gremial y la empresarial: CONINAGRO en el vaivén de las políticas públicas. En Poggetti, R. y Carini, G. (comps). *El cooperativismo agropecuario argentino entre el estado y el mercado: Actores y procesos en perspectiva histórica* (pp.88-118). Universidad Nacional de Río Cuarto
- Perez, O. C. (2012). Accountability entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores. *Política & Sociedade*, 11(21), 45.
- Pizzi, A., y Brunet, I. (2012). Acción colectiva, autogestión y economía social. El caso de las empresas recuperadas en Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, (42), 57-70.
- Poggetti, R. S. (2021). "El Estado a veces hace políticas que se contradicen entre sí". Las políticas públicas cooperativas (2008-2015). Una entrevista a Mario Lattuada. *Quinto sol*, 25(2), 128-136.
- Poggi, G. (2005). *Encuentro con Max Weber*. Nueva visión.

- Polanyi, K. (1957a). The economy as an instituted process. En K. Polanyi, C. W. Arensberg, H. W Pearson (eds.), *Trade and Market in the Early Empires*. The Free Press Glencoe (pp. 243-270)
- Polanyi, K. (1957b). Marketless Trading in Hammurabi's Time. En K. Polanyi, C. W. Arensberg, H. W Pearson (eds.), *Trade and Market in the Early Empires*. The Free Press Glencoe (pp. 12-26).
- Polanyi, K. [1944] (2003). La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi- Levitt (2014). Los conceptos más importantes en el trabajo de Karl Polanyi y su relevancia contemporánea. *Economía y Desarrollo*. 151 (1), 198-211.
- Quiroga Díaz, N. (2009). Economías feminista, social y solidaria. Respuestas heterodoxas a la crisis de reproducción en América Latina. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (33), 77-89.
- Ragin, C. C. (2007). *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y a su diversidad*. Siglo del Hombre Editores.
- Razeto, L. (2007). La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. En Coraggio J.L (comp.)*La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, (pp.317- 338).UNGS/ALTAMIRA.
- RENATEP (2022). Principales características de la economía popular registrada. Ministerio Nacional de Desarrollo Social. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf
- Rodrik, D. (2015). *Economics rules: The rights and wrongs of the dismal science*. WW Norton & Company.

- Roelvink, G., Martin, K. S., & Gibson-Graham, J. K. (Eds.). (2015). *Making other worlds possible: Performing diverse economies*. University of Minnesota Press.
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social*, 1(1), 84-97
- Roncaglia, A. (2006). *La riqueza de las ideas. Una historia del pensamiento económico*. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Manantial.
- Rosler, G. (2023). Políticas públicas de Economía Social y Solidaria a nivel nacional y subnacional. Enfoques teóricos metodológicos. *Revista Idelcoop*,(239), 88-107.
- Ruggeri, A. (2018). Los distintos caminos de la economía de los trabajadores. En Partenio, F., Ruggeri, A., Antivero, J., Rodríguez Enríquez, C. y Laterra, P. *Cuadernos para la Autogestión. Empresas Recuperadas y Cooperativas de Trabajadores/as en América Latina: conceptos en debate* (pp.7-12). Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación.
- Ruiz-Rivera, M. J., y Lemaître, A. (2019). Popular and Solidarity Economy in Ecuador: Historical Overview, Institutional Trajectories and Types of Organisation. En Gaiger, L. I., Nyssens, M., y Wanderley, F. (eds.). *Social Enterprise in Latin America Social Enterprise in Latin America* (pp. 139-168). Routledge.
- Sabatto, D. (2023). Los consejos federales de la República Argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (117).
- Sánchez, J.J. (2024). Achalay: un momento de co-construcción y co-producción de políticas públicas de economía social en Catamarca. *Revista Idelcoop*,(243),154-178.
- Sarria Icaza, A. M. (2008). *Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain–UCL.
- Satz, D. (2019). *Por qué algunas cosas no deberían estar en venta: Los límites morales del mercado*. Siglo XXI Editores.

- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO Ediciones.
- Screpanti, E., & Zamagni, S. (1996). *Panorama de Historia del Pensamiento Económico*. Ariel.
- Secretaría de Economía Social (2019). *Hacia una estrategia para la Economía Social y Popular en Argentina: Memorias de Gestión 2015-2019 y mirada hacia el futuro*. Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. (2007) . *Resultados de la evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cuantitativo*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Servet, J.M (2013). Le principe de réciprocité aujourd'hui. Un concept pour comprendre et construire l'économie solidaire en Hillenkamp,I. y Laville J.L (dir.), *Socioéconomie et démocratie. L'actualité de Karl Polanyi*,(pp.187-214), Érès.
- Sewell Jr., W. (2006). Una teoría de estructura: dualidad de agencia y transformación. *Arxius* (14), 145-176.
- Silva, S. P. (2018). *Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: Visões sobre a experiência brasileira*. Texto para Discussão IPEA, 2358, 1-36.
- Silva, S. P., y Alencar, J. L. O. (2020). Representação socioestatal e deliberação participativa em políticas públicas: o Conselho Nacional de Economia Solidária na percepção de seus conselheiros. en Silva, S. P. (org.) *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas* (pp.299-325). IPEA.
- Singer, P. (2007). Economía solidaria. Un modo de producción y distribución. En Coraggio J.L (comp.)*La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, (pp.59-78).UNGS/ALTAMIRA.

- Sosa, L.I. (2020). *Los mecanismos de participación en el proceso de elaboración y debate del proyecto de ley de Economía Social y Solidaria (ESS) de la provincia de Santa Fe (2011-2015)*. Tesis de Maestría en Entidades de la Economía Social, UNR.
- 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. *Publicación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral*, 1(14), 167-184.
- Stake, R. E. (1995). *Case study research*. Thousand Oaks. Sage.
- Tealdo, J., Sotto, O., y Serafino, E. (2015). Fortalecimiento de la (auto)gestión de cooperativas de trabajo en el marco de la economía social y solidaria en la ciudad de Santa Fe. + E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 188-195.
- Vaillancourt, Y. (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* (3), 1-38.
- Vaillancourt, Y. (2014). *Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale et solidaire dans la co-construction démocratique des politiques publiques: réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines*. Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).
- Vaillancourt, Y. & Favreau, L. (2001). Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire. *Revue internationale de l'économie sociale*, (281), 69–83.
- Vázquez, G. (2019). Social- and Solidarity-Economy Organisations in Argentina: Diversity, Models and Perspectives. En Gaiger, L. I., Nyssens, M., y Wanderley, F. (eds.) *Social Enterprise in Latin America* (pp. 29-57).Routledge.

- Vedung, E. (2005). Policy instruments: Typologies and Theories. En Bemelmans-Videc, M.L Rist, R.C & Vedung, E. (eds.). *Carrots, Sticks & Sermons: Policy instruments & their evaluation* (pp. 21-58). Transaction Publishers.
- Verbeke, G. (2021). Cooperativismo agropecuario en Argentina: antecedentes y transformaciones. *Deusto Estudios Cooperativos*, (18), 87-116.
- Vilas, C. M. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Ediciones de la UNLa.
- Vio, M., & Cabrera, M. C. (2015). La trama social de la economía popular en el Conurbano bonaerense. Algunas precisiones conceptuales. *Revista de Extensión Universitaria+ E*, (5), 60-67.
- Vitali, S., Cavigliasso, C., & 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. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (28), 123-153.
- von Zeschau, J. F. (2023). El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (122).
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Serie Documento de Trabajo 217. OIT.
- Vuotto, M. (2021). El movimiento cooperativo argentino y sus organizaciones: trayectoria y perspectivas. *Deusto Estudios Cooperativos*, (18), 27-51.
- Vuotto, M. y Fardelli, C. (2012). *Gobernanza y gestión de las organizaciones de la economía social*. Documento de trabajo del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, (79). FCE-UBA.
- Wanderley, F. (2019). Bolivian Cooperative and Community Enterprises: Economic and Political Dimensions. En Gaiger, L. I., Nyssens, M., y y Wanderley, F. (eds.). *Social Enterprise in Latin America Social Enterprise in Latin America* (pp. 58-86). Routledge.

- Weber, M. (1990). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Amorrortu.
- Wilkis, A. (2014). Sociología del crédito y economía de las clases populares. *Revista mexicana de sociología*, 76(2), 225-252.
- Wright, E. O. (2014). *Construyendo utopías reales*. Ediciones Akal.
- Zanotti, A. (2017). Cooperativas y tecnologías SSI en Argentina: conocimiento, innovación y apropiación colectiva. *OIDLES Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, 11, 1-15.
- Zelizer, V. (2005). *The purchase of intimacy*. Princeton University Press.

Fuentes hemerográficas

- Prensa Cooperativa (24 de septiembre de 2024). Las Eléctricas de Santa Fe y la carencia de un marco regulatorio, en una nota de la dirigente Gisela Wild. Recuperado de: <https://prensacooperativa.net/las-electricas-santa-fe-la-falta-marco-regulatorio-una-nota-gisela-wild/>

Sitios web consultados

- “Posición Institucional del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social de Santa Fe, sobre el anteproyecto de Ley Federal de Economía Solidaria”. Disponible on line: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/218945/1138982/file/PO_SICI%C3%93N%20ANTE%20PROYECTO%20LEY%20FEDERAL.PDF.

Decretos consultados

- Decreto 1651/2013. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.