

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO**

**INSTITUTO DEL CONURBANO**

**MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL**

**TESIS:**

“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)”

**Tesista:** Erika Beckmann

**Directora:** Dra. Susana Hintze

**Co-Directora:** Dra. Ma. Victoria Deux

**Los Polvorines**

**Mayo de 2018**

## **Agradecimientos**

En primer lugar, quiero agradecer a quienes con su aporte en información, tiempo y predisposición, hicieron posible este trabajo: autoridades, técnicos, trabajadores y trabajadoras del Gobierno Provincial; e integrantes del Foro de Organizaciones de Economía Social de la Provincia de Santa Fe. Afortunadamente, con algunos de ellos el camino de la ESyS nos siguió encontrando en otras iniciativas y otros proyectos.

A Susana y María Victoria, gracias por guiar este proceso de aprendizaje, y por abrirme también otros espacios de construcción académica. A José Luis, y con él, al equipo de la MAES, por el apoyo brindado durante el cursado y porque hoy mi mirada, tiene mucho de lo que allí hemos leído e intercambiado.

A los compañeros y compañeras del CEDeT-Rosario, por apostar siempre a las construcciones colectivas. Porque cada discusión, cada reflexión, cada proyecto compartido me ayudaron a crecer personal y profesionalmente. A Oscar, por haber confiado en mí para integrar este equipo; y a las Rosalinas, por tantas palabras de aliento.

A Analía, Miguel y Agustina, por cuidar lo que más quiero. A mi familia.

A Marcelo y Delfina, por entender las ausencias y hacer infinitamente más feliz este camino.

## Índice

Introducción .....	5
<b>Capítulo 1:</b> Abordaje conceptual .....	20
1.1- La Economía Social y Solidaria en el marco de una economía mixta .....	20
1.2- La Economía Social y Solidaria como estrategia de política social .....	35
1.3- Políticas públicas para la promoción de la Economía Social y Solidaria: Debates sobre su institucionalización y modos de gestión .....	39
<b>Capítulo 2:</b> La Economía Social en la Provincia de Santa Fe. Políticas y programas de promoción durante el período 2011/2015 .....	46
2.1- La Economía Social como estrategia de política social. La Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe .....	47
2.2- La promoción del “Sector Tradicional de Economía Social”. La Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe .....	61
2.3- La promoción de unidades económicas de base familiar en el ámbito rural. El Programa de Agroindustria Familiar del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe .....	71
2.4- Presupuesto disponible para las acciones de promoción de la ESyS en ambos Ministerios .....	79
2.5 Reflexiones en torno a la intersectorialidad en las políticas de promoción analizadas .....	81
<b>Capítulo 3:</b> El proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS como caso de análisis de relacionamiento entre el Estado provincial y las organizaciones de la ESyS .....	84
3.1- Orígenes de la iniciativa, actores intervinientes y modos de relacionamiento con el gobierno provincial .....	85
3.2- Autonomía y heteronomía en la discusión de contenidos y capacidad de incidencia .....	93
<b>Capítulo 4:</b> Una mirada de conjunto .....	115
4.1 Acerca de la vinculación entre concepciones de la ESyS, herramientas de promoción y sujetos destinatarios .....	116
4.2 Reflexiones en torno a la autonomía y la cooperación para la gestión en el período analizado .....	127

4.3 Procesos colectivos, aprendizajes políticos .....	132
4.4 Reflexiones finales: Oportunidades y desafíos en la gestión de políticas públicas para la ESyS .....	135
Bibliografía .....	141
Anexos .....	150

### **Índice de imágenes**

<u>Imagen 1</u> : Mapa de regiones de la Provincia de Santa Fe .....	13
<u>Imagen 2</u> : Mapa de centros urbanos de la Provincia de Santa Fe .....	14
<u>Imagen 3</u> : La Economía Solidaria en la Economía Mixta .....	23
<u>Imagen 4</u> : Tipología de productores beneficiarios de las acciones del programa de Agroindustria Familiar .....	76
<u>Imagen 5</u> : Composición del Instituto Provincial de ESyS y lógica de funcionamiento de sus órganos .....	102

### **Índice de cuadros**

<u>Cuadro 1</u> : Provincia de Santa Fe y total país, tasa de desocupación (2010/2015) ....	15
<u>Cuadro 2</u> : Provincia de Santa Fe y total país. Condiciones de las viviendas e incidencia de NBI (2010). Porcentajes .....	16
<u>Cuadro 3</u> : Provincia de Santa Fe y total país. Indicadores de acceso a la educación (2010). Porcentajes .....	16
<u>Cuadro 4</u> : Provincia de Santa Fe y total país. Indicadores de acceso a la salud (2010). Porcentajes .....	17
<u>Cuadro 5</u> : Clasificación de Emprendimientos Asociativos en Argentina .....	33
<u>Cuadro 6</u> : Propuesta de análisis de la gestión social .....	44
<u>Cuadro 7</u> : Entidades que integraron el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social al momento de su conformación (2012) .....	69
<u>Cuadro 8</u> : Provincia de Santa. Presupuesto asignado para la ESyS en al año 2015 ...	80

## Introducción

### **Contextualización de la investigación: objeto, objetivos y preguntas de investigación**

El presente trabajo busca contribuir al amplio campo que analiza y problematiza el aporte del Estado en la construcción de “Otra Economía”, centrada en el trabajo y en la reproducción ampliada de la vida.

Si bien la historia de las políticas públicas tendientes a institucionalizar y promover la Economía Social y Solidaria (o denominaciones equivalentes) puede ser reconstruida desde -al menos- un siglo atrás, en los últimos años asistimos a un crecimiento de iniciativas que se enmarcan en este campo, así como a un renovado interés por su estudio, sistematización y análisis. Y este crecimiento puede observarse tanto a nivel regional sudamericano, como a nivel nacional y subnacional, ya que también provincias y municipios dedican recursos a gestionar áreas y programas de acompañamiento a emprendimientos autogestivos, cooperativas u otras formas familiares o asociativas de organización para el trabajo. Así, con una postura crítica al modelo de los '90, el anterior gobierno argentino ha realizado a partir del 2004 acciones de promoción de la Economía Social y el Desarrollo Local (ver Hopp, 2011 y 2012; Hopp y Frega, 2012), y lo propio ha hecho el gobierno de la Provincia de Santa Fe a partir del año 2007, al mismo tiempo que muchos gobiernos locales reorganizaban también sus dependencias para implementar planes y programas nacionales, y comenzaban también a realizar acciones en esta misma dirección.<sup>1</sup>

En este escenario, creemos relevante contribuir a la reflexión acerca de las propuestas socioeconómicas de ESyS y las políticas de promoción vigentes en nuestro país. En esta dirección, en el presente trabajo nos ocupamos de las características, modos de construcción y gestión de las políticas públicas implementadas por las gestiones del Frente Progresista Cívico y Social, en particular la que va desde diciembre de 2011 hasta diciembre de 2015, fecha en que cerramos el trabajo de campo.

El recorte temporal obedece fundamentalmente a que en ese año se unificó la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, a partir del cambio de signo político en la conducción del Ejecutivo provincial. Esta Dirección había sido creada en el año 2004, con dos jurisdicciones: una orientada hacia el centro y norte de la provincia, y otra dirigida al sur de la misma. En el año 2011, se

---

<sup>1</sup> Para observar panorama nacional de los organismos de promoción de la ESyS en los distintos niveles del Estado, su estatus jurídico y normativa sancionada hasta el año 2007, ver Hintze y Deux, 2007.

reorientaron sus políticas y líneas de intervención, y se amplió su alcance territorial: partiendo de dos jurisdicciones que sólo desarrollaban acciones en las ciudades más grandes -Santa Fe y Rosario- se llegó a abarcar según los referentes de la Subsecretaría de Economía Solidaria entrevistados<sup>2</sup>- 111 localidades grandes y medianas de toda la geografía provincial (Ver también Casella, 2015).<sup>3</sup> Esta área vino a sumarse a otro organismo de promoción de la ESyS, la Dirección de Promoción del Asociativismo y el Trabajo Decente, que existía también como tal desde el año 2010 -aunque integrando en su estructura a la Dirección de Cooperativas y Mutuales, de creación muy anterior-, y está radicado en el Ministerio de Producción Provincial. Ambas áreas declaraban promover el asociativismo y la economía social, sin embargo, lo hacían desde ministerios con historia y trayectorias diferentes, desplegando políticas y programas propios y no necesariamente coincidentes en su visión y objetivos, e incluso configurando los destinatarios de tales políticas y programas de manera diferente.

Por otro lado, en el año 2010 también, comenzó a funcionar en el ámbito del Ministerio de la Producción, el Programa de Agroindustria Familiar. Este Programa, dependiente de la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial, no referencia sus acciones en la concepción de la ESyS, sin embargo, trabaja con emprendimientos productivos de base familiar dedicados principalmente a la producción de alimentos; y compartía con las dos áreas anteriores algunos espacios de trabajo y realizaban algunas acciones en común, por lo que creemos que resulta pertinente su inclusión en este estudio.

En base a lo anterior, observamos que en el caso de la provincia de Santa Fe se reitera y prolonga una situación ya señalada por investigaciones anteriores sobre este tema (Hintze y Deux, 2007; Hintze, Deux y Costa, 2011): la separación -en los ámbitos de gestión, los programas y herramientas desarrollados y puestos en práctica, los sujetos priorizados en la intervención, entre otros- de las políticas de acompañamiento y promoción de lo que las citadas autoras llamaron Economía Social Tradicional (clásicamente, cooperativas y mutuales) y la Economía Social/Solidaria (nuevas formas organizativas emergentes en América Latina, particularmente en las últimas décadas: colectivos informales, asociaciones, emprendimientos autogestivos, empresas recuperadas, etc.)<sup>4</sup>. Por esta razón,

---

<sup>2</sup> Entrevista realizada con la Lic. Melina Bianchi, coordinadora de Programas de la mencionada Subsecretaría.

<sup>3</sup> Con anterioridad desde el gobierno provincial se habían llevado adelante ya acciones y programas tendientes a fortalecer el sector de la ESyS, fundamentalmente los grupos emprendedores alcanzados por el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, puesto en marcha por el Ministerio Nacional de Desarrollo Social en el año 2004. Sin embargo, es en 2007 cuando se crea un área específicamente orientada al acompañamiento a organizaciones y emprendimientos de la ESyS.

<sup>4</sup> Esta diferenciación entre sectores está también presente en Cardozo, Serafino, Sotto y Tealdo (2017), quienes lo aplican a la construcción de un mapeo de experiencias de ESyS en la ciudad de Santa Fe.

el presente trabajo se orientará a describir qué configuraciones particulares asume esta separación en Santa Fe, qué estrategias de política pública, programas y proyectos despliegan ambos organismos, con qué perfiles predominantes de organizaciones sociales se vinculan para la gestión; y de qué manera se relacionan los marcos institucionales, las herramientas de promoción desarrolladas y los sujetos destinatarios de las acciones.

Por otro lado, y en el mismo marco de creación de herramientas de promoción del sector de la ESyS, a fines del año 2011 se realiza un primer encuentro -organizado por la Subsecretaría de Economía Social, en coordinación con un grupo de organizaciones sociales- que tuvo como objetivo iniciar un debate pluriactoral dirigido a lograr la sanción de una Ley Provincial de Economía Social y Solidaria. A partir de ese momento, se inició un largo proceso de diálogo -no exento de avances y retrocesos, discusiones y conflictos-, que fue tomando cuerpo a partir de distintas formas institucionales y modos de relacionamiento entre el gobierno provincial y las organizaciones participantes. La construcción de acuerdos concomitante a este proceso, se fue plasmando en sucesivos documentos y proyectos de ley, hasta llegar a su presentación en la Legislatura Provincial y posterior sanción. Este camino se construyó a partir de un entramado de actores complejo, en el cual algunos impulsaron el proceso -apoyados por áreas provinciales, fundamentalmente del Ministerio de Desarrollo Social- y otros plantearon objeciones o intentaron modificar algunos contenidos; proceso social que develó las distancias que existen también entre los distintos tipos de organizaciones que componen el campo de la ESyS. En otras palabras, el análisis de esta experiencia reveló que la diferenciación entre Economía Social Tradicional y Economía Social/Solidaria no se reduce a las áreas de gestión del Estado sino que tiene su correlato en el plano de las organizaciones, que recurren a interlocutores diferentes, y construyen modos de diálogo -e incluso estrategias de presión sobre actores clave del sistema político- también particulares.

Es por ello que, reiteramos, nuestra mirada se dirigirá tanto hacia las orientaciones y fundamentos de las políticas públicas desarrolladas por el Gobierno Provincial, como a los modos y características de relacionamiento con las organizaciones sociales con las que cada Ministerio se vincula para el diseño de instrumentos y la gestión de las políticas de promoción de la ESyS -entre ellos, en particular, la Ley que pretendió enmarcarlos-, adoptando para ello *“un enfoque relacional que se sitúe en la interacción entre la institución estatal y la sociedad civil”* (Hintze y Deux, 2007: 1), acorde a la conceptualización de las políticas públicas para la ESyS que más adelante proponemos.

Recapitulando y sintetizando lo dicho, dentro del campo del estudio de las políticas

públicas de promoción de la ESyS, y a partir de este enfoque relacional, nos interesa particularmente observar:

- ✓ Las estrategias de trabajo, las herramientas e instrumentos de promoción puestos en marcha por cada uno de los Ministerios, y los modos en que construyen los sujetos destinatarios de las programas de promoción.
- ✓ Las articulaciones de las políticas públicas desarrolladas con otras intervenciones sociales del Estado provincial, su alcance y componentes involucrados.
- ✓ El perfil de las organizaciones sociales o entidades de la ESyS con que cada Ministerio se vincula, y las modalidades que asume esta vinculación sobre todo para el diseño e implementación de tales estrategias.
- ✓ Las estrategias de relacionamiento entre el gobierno provincial y las organizaciones sociales participantes del proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS, como caso de análisis de la modalidad de vinculación Estado-organizaciones sociales que propuso el gobierno provincial en el período mencionado.

A continuación, detallaremos objetivos de la investigación, y describiremos la estrategia metodológica utilizada para alcanzarlos.

### **Abordaje metodológico**

A partir de la situación problemática descrita, nos proponemos los siguientes objetivos de investigación:

#### Objetivo General

Analizar las herramientas de promoción desarrolladas y los modos de vinculación con organizaciones sociales de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria (ESyS) en la provincia de Santa Fe en el período 2011-2015.

#### Objetivos Específicos

1. Describir las políticas y programas de promoción de la ESyS desarrollados por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe en el período 2011-2015 a través de los Ministerios de Desarrollo Social y de Producción y su articulación con las políticas públicas desarrolladas con otras intervenciones sociales del Estado provincial.
2. Analizar las relaciones mutuas que organismos públicos y organizaciones de ESyS



establecen, y las diversas modalidades que asumió esta vinculación en el proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS.

3. Identificar las características y condiciones que, en las políticas de promoción de la ESyS analizadas, potencian la cooperación para la gestión y el fortalecimiento de la autonomía de los sujetos participantes.

#### Metodología de la investigación. Técnicas de obtención y análisis de la información

A partir de las características y objetivos planteados en la investigación, la estrategia metodológica implementada combinó herramientas de carácter cualitativo, cuantitativo y técnicas de análisis institucional.

El análisis cuantitativo estuvo centrado sobre todo en la observación de los presupuestos provinciales, ya que contar con información acerca de la asignación presupuestaria de las áreas de gestión y programas de promoción de la ESyS estudiados es fundamental para poder valorar su peso relativo en el conjunto de intervenciones sociales de los Ministerios en que se insertan.

En cuanto a las técnicas de análisis institucional, se recurrió en principio al análisis de documentación oficial (leyes, resoluciones, decretos), para observar fundamentalmente los objetivos a los que se refieren las diferentes áreas y programas públicos, así como los mecanismos de implementación previstos -y dentro de ellos, el rol otorgado y modos de articulación propuestos para las organizaciones de la ESyS. Luego, la información producida fue completada con las entrevistas a funcionarios públicos y trabajadores del Estado Provincial realizadas durante el trabajo de campo.

En lo que respecta a las herramientas de análisis cualitativo, pusimos particular énfasis en conocer los significados e interpretaciones que los diferentes actores<sup>5</sup> atribuyen a los procesos que se fueron sucediendo -dimensión particularmente importante cuando reconstruimos el proceso de articulación para la creación y sanción de la Ley Provincial de ESyS, situando estas acciones en el entramado político e institucional en el que se insertan, en los cuales tales sentidos y significados se construyen.

En otras palabras, para llevar adelante este trabajo fue necesario atender tanto a la dimensión institucional -indagando las distintas estructuras y marcos formales de intervención- como a la estructuración de sentidos, y la consecuente puja simbólica entre sentidos alternativos. Siguiendo a Denman y Haro (2002), esta clase de enfoques permiten

---

<sup>5</sup> Con el propósito de facilitar la lectura, se opta por no sobrecargar el texto con la enumeración de las varias terminaciones potencialmente implicadas (aquí, actores y actrices), y por recurrir al uso del masculino genérico clásico, sin desconocer la necesidad de avanzar hacia usos no sexistas del lenguaje.

dar cuenta de la heterogeneidad de los hechos sociales y demostrar sus lógicas relacionales, generando un diseño flexible en el marco del cual se puedan formular hipótesis de trabajo que permitan dar cuenta de tales sentidos y relacionamientos.

El trabajo de campo se desarrolló entre mayo de 2014 -cuando comenzamos a participar de las primeras actividades organizadas por la Subsecretaría de Economía Social, a partir de las cuales tomamos contacto con referentes provinciales, integrantes del colectivo de organizaciones que participó del proceso de creación de la ley provincial de ESyS, emprendedores y emprendedoras de la provincia- y agosto del 2015. La principal técnica de producción de información primaria cualitativa utilizada fue la realización de entrevistas semi-estructuradas, con las cuales, a partir de un plan general propuesto por el investigador, los entrevistados desarrollaron cada uno de los temas (Saltalamacchia, 2004), con libertad y énfasis diferentes, particulares a cada persona consultada. Fueron entrevistados tres técnicos, tres coordinadores y dos subsecretarios de los dos Ministerios que en la Provincia de Santa Fe llevan adelante políticas de promoción de la ESyS, y un referente de la gestión anterior a la analizada. También fueron entrevistados seis integrantes del mencionado colectivo de organizaciones que participó de la creación del texto de la ley presentada a la Legislatura Provincial: una referente de la ciudad de Reconquista, otro de la ciudad de Santa Fe, y cuatro de la ciudad de Rosario.

Esta técnica se combinó con la participación en reuniones (observación participante y no participante, de acuerdo a las características de cada reunión) del espacio de construcción de la Ley Provincial, así como otras instancias generadas por el gobierno provincial, tales como ferias de emprendedores, encuentros provinciales, talleres de capacitación para trabajadores de los estados locales o para referentes de cooperativas, etc.; las cuales sirvieron, directa o indirectamente, para traer a la luz la perspectiva desde la cual las diferentes agencias y actores intervienen, y los significados que sustentan<sup>6</sup>. Asimismo, se realizaron observaciones (en este caso, no participantes) de una reunión de discusión entre referentes institucionales del Ministerio de Desarrollo Social y referentes de organizaciones sociales; a los fines de desentrañar los principales nudos problemáticos y tensiones entre ambos sectores.

Siguiendo a Susana Hintze definimos al objeto de investigación en términos de procesos, que son analizados mientras ocurren, lo que impone necesariamente una perspectiva comprensiva, *“entendiendo por tal aquella que considera que sus insumos no son datos objetivos, accesibles a la simple observación, medición o registro, sino que, siguiendo a*

---

<sup>6</sup> Se realizó un registro fotográfico de los espacios visitados, que constituye el Anexo Digital de este trabajo.

*Habermas, requieren la participación en un proceso de entendimiento y desentrañamiento de significados, cualquiera sea su forma de expresión: acciones, instituciones, productos del trabajo, documentos” (Hintze, 2010: 21).*

A partir de esta premisa, consideramos a cada uno de los actores participantes en el proceso de estructuración y gestión política analizado, como actores sociales dotados de una visión, de una perspectiva que guía su acción, perspectiva que debe ser reconstruida a partir del rescate del universo de significaciones que la componen, y las interpretaciones que realizan del propio lugar de intervención, de las acciones realizadas, de las herramientas utilizadas, de los resultados pretendidos y alcanzados, y de los sentidos y propósitos de los cambios en sus estrategias y pautas de acción. Esto es relevante al momento de analizar las modalidades de vinculación entre los organismos estatales y las organizaciones sociales en el proceso de creación de instrumentos y políticas de promoción del sector de ESyS en general, y de la construcción colectiva del proyecto de ley provincial en particular; ya que la reconstrucción de su lógica, dinámica, propuestas en pugna, discusiones y conflictos, nos ayudará a discernir las distintas concepciones en torno la propia ESyS -así como las características que deberían asumir las políticas de promoción- que anidan en cada uno de los actores involucrados.

Como sostienen Taylor y Bodgan (1986) el escenario ideal para la investigación es aquel en el cual el observador obtiene fácil acceso, establece una buena relación inmediata con los informantes y recoge datos directamente relacionados con los intereses investigativos. En el caso de la presente investigación, contamos con la ventaja de conocer -por trabajos y relaciones desarrolladas con anterioridad, a partir de la inserción profesional en áreas municipales de promoción de la ESyS- a varios de los informantes claves y contar con la confianza de algunos de ellos, lo que sin duda contribuyó a facilitar el acceso a la información y la participación en reuniones y espacios de discusión, así como a asegurar la posibilidad de realizar las entrevistas previstas.

En cuanto a la organización y análisis de la información producida, se realizó en varias etapas. En primer lugar, hicimos un rastreo en páginas web y una reconstrucción preliminar de los programas vigentes desde el punto de vista normativo e institucional: se sistematizaron sus principales componentes, los objetivos propuestos, los mecanismos de gestión previstos y su asignación presupuestaria. En un segundo momento, esta información fue contrastada con lo relatado por los funcionarios y técnicos en las entrevistas, a los fines de detectar las distancias entre los objetivos y lo realmente existente, así como también los nudos más problemáticos, los logros y desafíos de cada

gestión. Así, observar el objeto -en nuestro caso las políticas públicas de promoción de la ESyS- tanto desde una perspectiva documental e institucional, como desde la percepción de los sujetos que las encarnan, nos permitió reconstruir las lógicas de intervención de las distintas áreas públicas de una manera no sólo más cercana a la realidad, sino también más dinámica, en movimiento y constante transformación.

En cuanto a la reconstrucción y análisis del proceso de creación de la Ley Provincial, se intentó conjugar múltiples miradas: de los referentes de las organizaciones participantes, de los funcionarios públicos involucrados, y de los funcionarios que no participaron de tal proceso. Para ello, fue fundamental el análisis del cuaderno de campo, de los registros de las observaciones realizadas en las reuniones del espacio de construcción de la ley. Esta información fue enriquecida con la lectura de los pre-proyectos de ley y sus modificaciones, y con las interpretaciones de los distintos actores involucrados. Así, un mismo proceso fue observado desde distintos ángulos: mi propia interpretación como investigadora, las interpretaciones de los actores de la sociedad civil y aquellas de los funcionarios públicos; entendiendo que desde sus distintos posicionamientos todos aportan a aclarar distintos aspectos del mismo.

### **Breve caracterización de la Provincia de Santa Fe**

La provincia de Santa Fe está ubicada en la región Centro-Este de la República Argentina. Posee una extensión territorial norte-sur de 720 km de longitud y de 380 km en su eje este-oeste, ocupando una superficie total de 133.007 km<sup>2</sup> (lo cual equivale al 3,6% del país). La población total contabilizada en el censo de 2010 era de 3.194.537 habitantes (7,9% del total nacional), y si bien su ciudad más poblada es Rosario, la capital es Santa Fe de la Vera Cruz. Limita al Este con las provincias de Entre Ríos y Corrientes, al Norte con Chaco, al Oeste con Santiago del Estero y Córdoba, y al Sur con Buenos Aires.

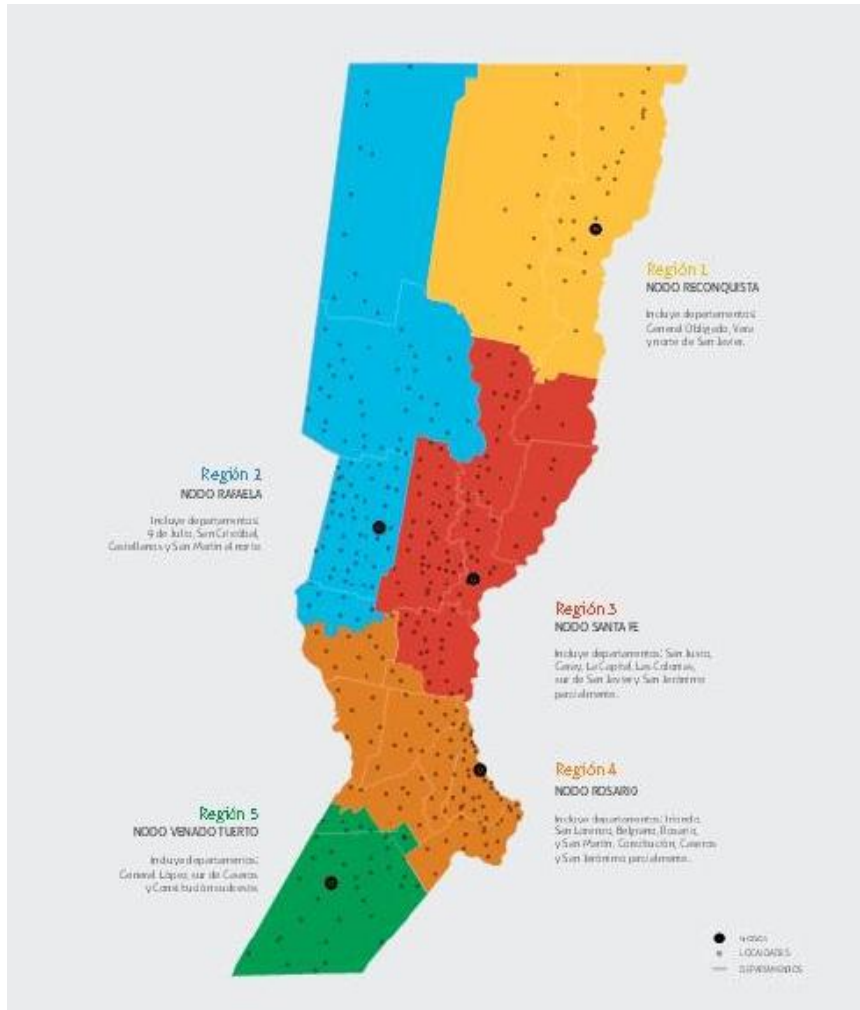
En la Constitución Provincial se establece una configuración político-territorial que la divide en 19 departamentos, los cuales agrupan 55 municipios y 308 comunas<sup>7</sup>. Sin embargo, en 2008, el Gobierno Provincial puso en marcha el Plan Estratégico Provincial que -con la intención de generar estructuras administrativas intermedias y acercar el

---

<sup>7</sup> En la Provincia de Santa Fe se otorga el status de municipio a todos aquellos centros urbanos que cuenten con una población mayor a diez mil habitantes; y el resto son considerados comunas. Esta distinción incide en su gestión política y administrativa, ya que los municipios cuentan con Intendencia y Consejos Deliberantes (autoridades cuyos mandatos duran cuatro años); mientras que las segundas son gobernadas por Consejos Comunales que se renuevan cada dos años, y tienen menor capacidad de fijar tasas y contribuciones. Las comunas, por su parte, no pueden constituirse con una población menor a 500 habitantes.

gobierno a los territorios- dividió estos departamentos en cinco regiones, estableciendo delegaciones gubernamentales en cada una de ellas.

Imagen 1: Mapa de regiones de la Provincia de Santa Fe



Fuente: Plan Estratégico Provincial, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, s/f.

La Provincia de Santa Fe presenta la particularidad de una fuerte concentración urbana en dos aglomerados principales (Santa Fe y Rosario), que reúnen el 50% de la población provincial. Y a la vez -quizás como contracara- una ruralidad muy extendida. En el mapa que se presenta a continuación, se puede observar la distribución de los centros urbanos en la Provincia, que ponen en clara evidencia los “vacíos” de población en algunas zonas de la misma, particularmente, el noroeste, y centro-norte.

Imagen 2: Mapa de centros urbanos de la Provincia de Santa Fe



Fuente: Plan Estratégico Provincial, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, s/f.

Entre estos dos extremos, sin embargo, encontramos una fuerte presencia de municipios intermedios y pequeños, y comunas, que hacen que aproximadamente el 93% de la población provincial habite en centros urbanos.

Las actividades primarias siguen teniendo un peso relevante en la estructura productiva de la provincia. Un informe del Ministerio de Economía Nacional publicado en 2015<sup>8</sup> revela que las mismas alcanzan el 14% del producto provincial; el 25% corresponde al sector secundario, y el 61% restante al sector terciario.

El ingreso per cápita mensual en el IV trimestre de 2014 era de \$ 3.379, lo que la situaba por debajo del promedio nacional pero por encima de muchas otras provincias. Sin embargo, en el mismo período el coeficiente de Gini -que mide las desigualdades en la

<sup>8</sup> Disponible en: [http://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Santa\\_Fe.pdf](http://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Santa_Fe.pdf)

obtención de ingresos- era de 0,37, inferior al nacional ubicado en 0,42; y la brecha de ingresos (medida por deciles, decil 10/decil 1, en aglomerados urbanos relevados por la EPH, lo cual deja afuera la población rural) era de 12,86, mientras que en el país ascendía a 18,05. Ambos indicadores sugerían para ese momento, una relativa mayor homogeneidad en la distribución de ingresos en nuestra provincia que en el resto del país, o al menos, una menor desigualdad que en otros distritos.

En cuanto a la desocupación urbana, en el tercer trimestre de 2010 la tasa en la provincia arrojó un resultado de 7,6%, prácticamente idéntico a la media nacional en ese período (7,4%)<sup>9</sup>. En los años siguientes esta situación se replica, excepto en los años 2014 y 2015 - aunque con un comportamiento fluctuante- ya que en esos años la desocupación en la provincia es un 0,4 % inferior, y luego un 0,5% superior al promedio nacional respectivamente.

- Cuadro 1: Provincia de Santa Fe y total país, tasa de desocupación (2010/2015)

Año (III trim., EAHU)	Santa Fe	Total País
2010	7,6 %	7,4 %
2011	7,0 %	7,0 %
2012	7,0 %	7,3 %
2013	6,5 %	6,6 %
2014	6,6 %	7,0 %
2015	5,9 %	5,4 %

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.  
<http://www.indec.gob.ar/informacion-de-archivo.asp>

En cuanto a los indicadores sociales, también arrojan algunos resultados paradójicos, o que al menos, traslucen realidades contradictorias<sup>10</sup>:

<sup>9</sup> Según informes de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU): Disponibles en: <http://www.indec.gob.ar/informacion-de-archivo.asp>. Para la construcción del cuadro que sigue se utiliza la misma fuente estadística.

<sup>10</sup> Se considera Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas a aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación:

NBI 1. Vivienda: es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho.

NBI 2. Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete.

NBI 3. Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.

NBI 4. Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.

NBI 5. Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y

- **Cuadro 2:** Provincia de Santa Fe y total país. Condiciones de las viviendas e incidencia de NBI (2010). Porcentajes

Condiciones	Santa Fe	Total País
Hogares con acceso a agua de red en 2010	84,4 %	83,9 %
Hogares con acceso a desagüe a red en 2010	50,3 %	53,2 %
Hogares con acceso a red eléctrica en 2010	98,2 %	97,8 %
Viviendas con características deficitarias en 2010	13,5 %	16,6 %
Hogares con NBI en 2010	6,4 %	9,1 %
Población con NBI en 2010	9,5 %	12,5 %

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INDEC. Informes disponibles en: [http://www.economia.gov.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/Santa\\_Fe.pdf](http://www.economia.gov.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Santa_Fe.pdf) y en: [http://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=27&id\\_tema\\_3=66](http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=66)

- **Cuadro 3:** Provincia de Santa Fe y total país. Indicadores de acceso a la educación. (2010). Porcentajes

	Santa Fe	Total País
Tasa de analfabetismo de la población de 10 años y más en 2010	1,8 %	1,9 %
Porcentaje de población de 15 años y más con educación incipiente o nula en 2010	6,7 %	7,2 %
Porcentaje de población de 25 años y más cuyo máximo nivel de educación alcanzado es primario completo en 2010	29,8 %	27,5 %
Porcentaje de población de 25 años y más cuyo máximo nivel de educación alcanzado es secundario completo en 2010	21,0 %	19,7 %
Porcentaje de población de 25 años y más cuyo máximo nivel de educación alcanzado es terciario/universitario completo en 2010	14,4 %	14,2 %

**Fuente:** INDEC. Informes disponibles en: <http://www.indec.gov.ar/indicadores-sociodemograficos.asp#top>

---

que tienen un jefe no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.



- **Cuadro 4:** Provincia de Santa Fe y total país. Indicadores de acceso a la salud. (2010). Porcentajes

	Santa Fe	Total País
Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos en 2010	10,3 ‰	11,9 ‰
Esperanza de vida al nacer, años 2008 a 2010	75,1 años	75,34 años
Porcentaje de población sin cobertura de obra social y/o plan médico o mutual en 2010	20,8 %	23,7 %

Fuente: INDEC

Informes disponibles en: <http://www.indec.gob.ar/indicadores-sociodemograficos.asp#top>

En suma, estos datos nos hablan de una relativa prosperidad si comparamos la provincia con los totales nacionales, pero también de una desigualdad persistente. Menos aguda quizás que otros distritos, pero quizás más evidentes ya que se trata de una provincia con capacidad productiva para atender las necesidades de todos sus habitantes.

En cuanto a su trayectoria política, la provincia fue gobernada desde el retorno a la democracia hasta el año 2007, por diferentes representantes del Partido Justicialista. La Constitución Provincial prohíbe la reelección en períodos consecutivos, y sólo dos gobernadores (Carlos Reutemann y Jorge Obeid) fueron reelectos, aunque alternándose en sus períodos de gobierno. Luego de 24 años de gobierno provincial justicialista, el signo político cambia y accede al gobierno el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), alianza conformada por el Partido Socialista, la UCR, la Coalición Cívica, el PDP, el GEN y otros socios menores, aunque fuertemente liderada por el Partido Socialista (que gobierna la ciudad de Rosario, desde el año 1989). En el año 2015, aunque por un ajustadísimo margen y sin alcanzar mayoría absoluta (sólo con el 31% de los votos, ya que la Constitución Provincial no prevé mecanismos de segunda vuelta) el Ing. Miguel Lifschitz accede a la gobernación, inaugurando el tercer período de gobierno de la misma coalición.

El primer gobierno del FPCyS intentó renovar estructuras de gobierno, imprimió cambios visibles en algunas áreas sociales (particularmente, en la salud, baluarte de las gestiones socialistas en Rosario; y en menor medida, en educación, ministerios que asumen el grueso del gasto social en la Provincia), y más restringidos en otras. Si bien jerarquizó la antigua Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria transformándola en Ministerio de Desarrollo Social, no parece haber afectado tanto sus lógicas de intervención y gestión. Realizar un balance global de este cambio excede con mucho las posibilidades de este trabajo, pero sí pretendemos situar en este proceso de cambio más amplio, las políticas de promoción de la ESyS del nuevo gobierno.

## **Secuencia de la exposición**

En el Capítulo 1 comenzaremos desarrollando de manera más extensa y detallada el andamiaje conceptual desde el cual nos posicionamos. Para ello, en principio esbozaremos definición de la ESyS, situándola en el marco de una economía mixta, es decir, compuesta por distintos sectores que obedecen a distintos principios constitutivos y propósitos pero que se interrelacionan y condicionan recíprocamente. Con este marco, caracterizaremos luego las organizaciones de la ESyS, conjunto de iniciativas heterogéneo en su composición, que como veremos, entrará en tensión en los procesos sociales analizados.

Luego, en el segundo apartado del capítulo, nos dedicaremos a reflexionar en torno a la ESyS como estrategia de política social, ya que parte de los programas existentes en la Provincia -y no sólo en Santa Fe, sino que es un campo de acción del Estado que ha crecido considerablemente desde hace un poco más de diez años- se desarrollan dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Y aquí situaremos una serie de desafíos que el marco de la ESyS supone para los modos tradicionales de planificación y gestión de la política social.

Y para concluir este primer capítulo, esbozaremos una propuesta de los atributos que diversos autores confieren a las políticas públicas que promueven la ESyS, haciendo referencia no sólo -o no tanto- a sus características actuales, sino principalmente a lo “deseable”, las propiedades que dichas políticas deberían contener y los principios que debería inspirar su gestión en el afán de construir, parafraseando a José Luis Coraggio, “otro Estado para otra Economía”.

A continuación, en el Capítulo 2, realizaremos una descripción del surgimiento y programas puestos en marcha por las principales áreas que en la Provincia de Santa Fe tienen en sus manos la promoción de la ESyS: la Subsecretaría de Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social; la Subsecretaría de Promoción del Asociativismo, la Empresarialidad y el Trabajo Decente; y el Programa de Agroindustria Familiar, ambos pertenecientes al Ministerio de la Producción. De acuerdo a nuestro marco conceptual y nuestro objeto de investigación, describiremos no sólo las herramientas que cada área despliega, sino también de qué manera se vinculan entre sí y con otras áreas del Ejecutivo Provincial; qué tipo de unidades económicas promueven, y con qué actores de la sociedad civil se relacionan para la consecución de sus propósitos. Como veremos, surgirán allí no sólo perfiles diferentes, sino también tensiones y disputas.

En el Capítulo 3, por su parte, desarrollaremos un análisis de caso que nos permite iluminar también las redes de actores que conforman el campo de la ESyS en Santa Fe, sus diferentes lógicas de relacionamiento con el Estado provincial, el modo en que el Ejecutivo

las incorpora -o no- en la gestión pública. El caso seleccionado es el ambicioso proceso de articulación entre el Estado Provincial -o más bien- un sector de él- y las organizaciones de la ESyS, orientado a co-construir una Ley de promoción de la ESyS en Santa Fe y conseguir su sanción. Si bien tuvo marchas y contramarchas, y tanto los vetos a los que fue sometida la Ley como su falta de reglamentación definitiva hacen que el marco que se intentó crear no se encuentre hoy vigente; se trató del mayor intento de institucionalización de la ESyS en la provincia, y tuvo un marcado componente de reflexión y participación con considerables márgenes de autonomía por parte de las organizaciones y sujetos participantes en varias regiones de la provincia; que ameritan esbozar una reflexión que sistematice las acciones realizadas y proponga hipótesis de interpretación de este proceso.

Luego, en el Capítulo 4, titulado “Una mirada de conjunto” intentaremos repasar algunas reflexiones esbozadas en los capítulos anteriores, y proponer algunas respuestas - seguramente contingentes y provisorias- a los interrogantes planteados aquí. Particularmente, abordaremos las distancias y tensiones entre los Ministerios analizados en cuanto a las herramientas que despliegan, los modos de relacionamiento con los actores de la sociedad civil y el perfil de promoción que configuran, haciendo referencia a los posicionamientos que asumen respecto de la ESyS, los sentidos que le atribuyen, los destinatarios que prefiguran, y los recursos con que cuentan. Tensiones que analizaremos también respecto del caso de articulación estudiado, la sanción de la mencionada Ley Provincial de ESyS. Y a modo de cierre, en el mismo capítulo, plantearemos unas breves reflexiones finales.

## **Capítulo 1:**

### **Abordaje conceptual**

#### **1.1- La Economía Social y Solidaria en el marco de una economía mixta**

##### **Aproximaciones al concepto de Economía Social y Solidaria**

A lo largo de la última década -y quizás un poco más- nos hemos habituado a escuchar referencias cada vez más amplias y difundidas acerca la economía social, la economía solidaria, y otras denominaciones similares en su propósito de señalar -no sin ambigüedades- la existencia tanto de un sector de organizaciones socioeconómicas guiadas por lógicas diferentes de la iniciativa empresarial orientada a la maximización del lucro; así también a una orientación novedosa de las políticas sociales, ahora reconcebidas como socio-productivas.

Sin embargo, aunque asistamos a una expansión considerable del sector, sabemos que la tradición de pensamiento y de organización en el campo de la Economía Social tiene sus orígenes hace mucho tiempo atrás: en el s. XIX, si nos remontamos hasta los “padres fundadores”, y luego, en los inicios del s. XX se produce su consolidación como sector, asumiendo las formas organizativas más características, las cooperativas y mutuales. Años más tarde, ya entrado el s. XX, la utilización de las expresiones Economía Social y Economía Solidaria ha dado lugar a un amplio debate tanto en Europa como América Latina (ver entre otros Laville, 2004; Coraggio, 1999 y 2007b). Por ello, comenzaremos por aclarar desde qué concepción de Economía Social y Solidaria (en adelante, ESyS) abordaremos el presente trabajo.

En uno de sus usos más extendidos, la denominación de Economía Social “a secas” se ha utilizado para denominar al conjunto de organizaciones conformadas jurídicamente bajo la forma de cooperativas y mutuales. En el caso de las cooperativas, su definición y los principios que las orientan (aunque su cumplimiento por parte de todas las entidades sea materia de discusión) se encuentran institucionalizados tanto a nivel internacional -a través de la Alianza Cooperativa Internacional- como nacional, ya que existe legislación argentina que regula su conformación y sus modos de organización y funcionamiento. A este sector más que centenario, se han sumado nuevos actores, nacidos en muchos casos al calor de los ciclos económicos recesivos -aunque no sólo en ellos- que han generado nuevas formas organizativas en torno a la producción, la circulación y el consumo de bienes y servicios. Son estos sectores, de fuerte presencia sobre todo en Latinoamérica, los

que se han identificado con la denominación de “Economía Solidaria”, y si bien en muchos casos han asumido también la forma cooperativa, *“lo hacen con una perspectiva crítica a las modalidades que esta forma jurídica asumió en muchos casos en el país.”* (Hintze, 2007: 13).

Esta tensión entre modos diferentes de conceptualizar la economía social ha sido señalada también por autores europeos. Defourny, Develtere y Fonteneau (2002) realizan una distinción entre dos enfoques clásicos a la hora de definir la ESyS: un enfoque jurídico-institucional, que consiste en identificar las principales formas jurídicas o institucionales que asume el sector (empresas cooperativas, sociedades mutualistas y asociaciones); y un enfoque normativo, que se basa en el señalamiento de los principios y valores que las entidades reúnen y profesan, poniendo mayor énfasis en las finalidades que en las formas institucionales adoptadas.

Aquella virtual fractura a nivel de la sociedad civil, que hace que en algunos casos estos dos sectores -la economía social tradicional, y los nuevos actores organizativos- no siempre se reconozcan como parte de un mismo colectivo, tiene su correlato a nivel de las estructuras del Estado y el diseño y ejecución de políticas públicas. En efecto, estas diferentes concepciones y formas organizativas se han institucionalizado en el Estado también de manera dual, generando áreas e instrumentos específicos de promoción y apoyo diferenciados -en su concepción, sus objetivos y lógicas de acción- para uno y otro sector. Sin embargo, desde una mirada más abarcadora, varios autores sostienen la necesidad de aunar en la teoría y en lo empírico este heterogéneo campo. Entre ellos, Susana Hintze (2007) propone utilizar el concepto de Economía Social y Solidaria como forma de reunificar aquella larga tradición de asociativismo materializada en las cooperativas y mutuales, con las expresiones de asociativismo y autogestión más recientes, que se asumen como de economía solidaria. Y es válido sostener esta denominación por razones teóricas, ya que se trata de un concepto más rico y menos restrictivo que cada uno de los términos por separado; pero también por razones empíricas, ya que los distintos actores no siempre manejan en su quehacer cotidiano estas diferenciaciones ni las argumentaciones de uno u otro lado, lo que hace que a veces los mismos términos se manejen de manera indistinta. Y sumado a las razones anteriores, también es importante rescatar esta conjunción como horizonte de sentido y de acción práctica, en la expectativa de que lo que hoy se encuentra diferenciado pueda confluír tanto en el ámbito de las políticas públicas, generando programas integrales e integrados, como en el de la organización sociopolítica, disputando espacios al capital y su lógica.

Este aspecto nos lleva a un segundo modo de entender la economía social, mediante el cual no se designa tanto un sector socioeconómico, sino antes bien a la construcción de un cambio societal. Para ilustrar esta postura, la misma autora toma la propuesta de José Luis Coraggio, que afirma que la noción de economía social, *“en su sentido más profundo, debería significar el reencastamiento de la economía en una sociedad en proceso de transformación progresiva o el reconocimiento de que la economía produce sociedad y que queremos una economía que produzca otra sociedad más justa”* (Hintze, 2007: 107). Similares consideraciones realiza Tealdo (2015; Tealdo, Serafino y Soto, 2015), quien sostiene que la ESyS constituye un *“proyecto para la sociedad”*, porque su apuesta es la generación *“de un sistema económico generador de sociedad y no de utilidad”* (Tealdo, 2015: 89). Desde esta perspectiva, mediante la noción de ESyS se plantea un enfoque que va más allá de nuestra realidad actual; ya que para este autor el concepto remite a *“una propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora, conscientes de la sociedad que quieren generar desde el interior de la economía mixta actualmente existente, en dirección a otra economía, otro sistema socioeconómico, organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida de todos los ciudadanos-trabajadores, en contraposición con el principio de acumulación de capital”* (Coraggio, 2007a: 37). Siguiendo a ambos autores, vemos que entre estos sentidos no hay contradicción, sino antes bien una tensión productiva: sea como denominación genérica de esa *“otra economía”* actualmente existente -distinta tanto de la empresa privada como de la economía pública-, sea como perspectiva de transformación sistémica, hablar de ESyS nos ubica en una perspectiva afincada en nuestras circunstancias, pero con las miras puestas en otro mundo posible.

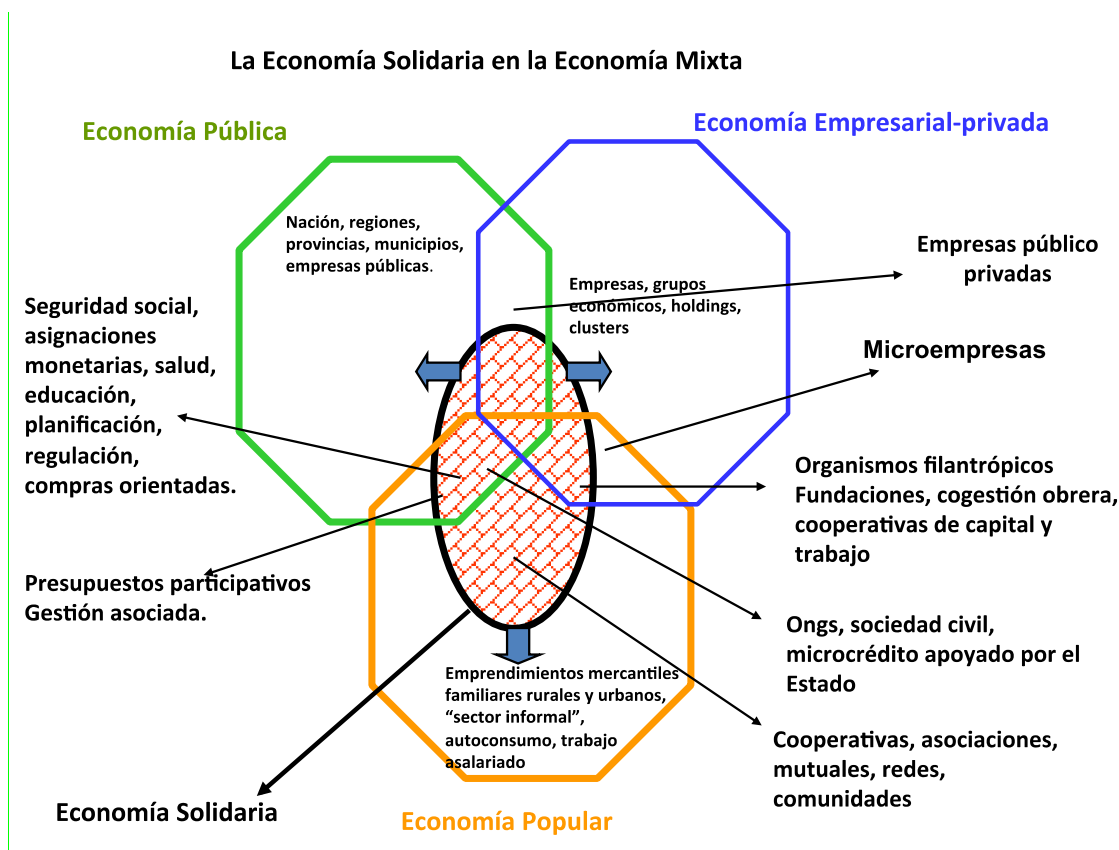
En un artículo posterior, Coraggio (2013b) amplía esta definición explicitando el vínculo de esta propuesta con el respeto por la naturaleza, condición necesaria para la reproducción de la vida; y resaltando también que la construcción de la ESyS requiere no sólo de prácticas económicas conscientes, sino también de la creación y consolidación de variadas formas institucionales y principios de organización, que permitan sostener este proceso de transformación. En este texto, define la ESyS como *“el sistema de prácticas, instituciones y principios de organización del proceso de producción, circulación, distribución y consumo dirigido a la obtención de la base material (productos o servicios) de satisfactores, distribuida de manera de lograr la plena realización de las necesidades de reproducción de la vida de todas y todos, la humana y la de la naturaleza”* (Coraggio, 2013b: 33). En esta definición la solidaridad rebalsa los límites de las unidades productivas, los movimientos y las redes, para situarse en un nivel sistémico: el objetivo es reproducir con dignidad la vida de todos los seres humanos, y de la naturaleza.

## La economía mixta como base de un sistema de ESyS

Para comprender las pautas de funcionamiento de nuestros actuales sistemas económicos, José Luis Coraggio (1999, 2007c, 2013b) y Ricardo Dieguez (2013) proponen que todos ellos (aún con grandes variantes) están compuestos por tres subsistemas o sectores: la economía privada, cuya organización prototípica es la empresa capitalista, la economía pública o del Estado, y la economía popular, cuya célula principal está constituida por las Unidades Domésticas, sus extensiones y organizaciones. En este modelo de interpretación hablamos de “economía mixta” ya que los tres subsistemas interactúan en la generación del producto social y contribuyen, aunque de manera diferente, a la reproducción material y social del sistema en su conjunto.

El esquema que sigue, propuesto por Coraggio (2013b) ilustra la composición de los tres sectores de la economía mixta, y el lugar de la ESyS en ella.

Imagen 3: La Economía Solidaria en la Economía Mixta



Fuente: Tomado de Coraggio (2013b)

Es claro que en nuestras economías de mercado, es el subsistema de la economía empresarial-capitalista el que aparece como hegemónico, y el mercado el que actúa como principal articulador de las interacciones. Este subsistema se caracteriza porque sus organizaciones prototípicas (las empresas y conglomerados capitalistas) son gestionadas por el capital privado siguiendo una lógica de reproducción ampliada del capital o de acumulación, en gran medida elevando al máximo posible la productividad del trabajo asalariado y transfiriendo costos de reproducción hacia las familias o hacia el Estado (Topalov, 1979; Danani, 2004). Pero si bien su sentido es la acumulación del capital, en este proceso, produce -entre otras cosas- valores de uso que sirven potencialmente para la satisfacción de necesidades, recurriendo siempre al mercado como principal vector de integración de los actores y de circulación de los valores producidos/extraídos. En este proceso participa tanto el capital concurrencial (quien llega al mercado como “tomador de precios”) como el monopólico (quien actúa como “fijador de precios”, ya que tiene capacidad de fijar sus precios fuera del mercado, en función de la tasa de ganancia que pretende obtener, e imponer sus precios a los participantes menores). Esta última característica le confiere al capital monopólico la capacidad de extraer plusvalores no sólo de la esfera de la producción sino también de la esfera de la circulación, a través del mecanismo de precios y de las relaciones asimétricas de poder que establece tanto con las organizaciones capitalistas tomadoras de precios como con los otros subsistemas (Vargas Soler, 2010).

El segundo subsistema integrante de este esquema de economía mixta es el público-estatal, conformado por las empresas y organismos de capital y/o gestión públicos, cuya lógica predominante es la reproducción del poder político, el bien común y la legitimación o gobernabilidad social (Diéguez, 2013; Coraggio, 2007c, 2013b). Haciendo suyas las afirmaciones de O'Connor, Ricardo Diéguez resume las funciones del Estado capitalista en dos géneros principales: por un lado garantizar las condiciones de rentabilidad del capital, y por el otro establecer las condiciones que aseguren la armonía social (o al menos eviten la fractura, amenaza que como demostró Castel, siempre pende sobre las economías de hegemonía capitalista). Por ello, sus unidades jurídico administrativas, organismos y empresas ejecutan inversiones orientadas a incrementar la productividad, asegurar las condiciones de circulación de mercancías o valorizar el capital de las más diversas maneras; realizan transferencias o socializa consumos (lo que comúnmente llamamos gasto social) que disminuyen el costo de reproducción de la fuerza de trabajo (tanto para las empresas privadas como para las unidades domésticas); y también contribuyen a elevar el producto social y satisfacer necesidades a través de las organizaciones público-



estatales productoras de bienes y/o servicios. En ese sentido, es que Juan Carlos Vargas Soler afirma que este subsistema puede ser funcional tanto a la reproducción ampliada del capital como a la reproducción ampliada de la vida (Vargas Soler, 2010).

Finalmente, el tercer componente de este sistema de economía mixta es la economía popular. Su “célula básica” son las unidades domésticas, sus extensiones y organizaciones de nivel superior; y su sentido primordial, es la reproducción de la vida en las mejores condiciones posibles. Forzando las analogías con los anteriores, es en este subsistema que se produce la mercancía “fuerza de trabajo”: *“en realidad, lo que produce/reproduce la UD es la capacidad de hombres y mujeres de trabajar, independientemente que esa capacidad sea vendida como mercancía o utilizada en otras actividades”* (Diéguez, 2013: 249), aclaración muy importante para evitar la confusión entre el sector que *produce* la fuerza de trabajo, y aquellos que la utilizan, subordinándola a su lógica e intereses. Según José Luis Coraggio (1999, 2007c), la economía popular está compuesta por:

- a) El conjunto de recursos que posee y organiza,
- b) Las actividades que realizan las unidades domésticas para satisfacer sus necesidades (sean mercantiles o no, por cuenta propia o dependientes de terceros),
- c) Las reglas y valores puestos en juego, y los conocimientos desplegados en el desarrollo de tales actividades, y
- d) Los agrupamientos, relacionamientos y redes que las unidades domésticas constituyen, y que contribuyen a la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo.

Cada *unidad doméstica* es *“un grupo de individuos, vinculados de manera sostenida, que son -de hecho o de derecho- solidaria y cotidianamente responsables de la obtención (mediante su trabajo presente o mediante transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros.”* El fondo de trabajo, por su parte, es definido por el mismo autor como *“el conjunto de capacidades de trabajo que pueden ejercer en condiciones normales los miembros hábiles de la misma para resolver solidariamente su reproducción”* (Coraggio, 2007c: 172). Las formas de realización del fondo de trabajo son muy variadas, y abarcan tanto el trabajo mercantil (por cuenta propia o asalariado, orientado a la producción de bienes y servicios que serán comercializados en el mercado) como el trabajo de reproducción propiamente dicho (a través de la producción de bienes y servicios para el

autoconsumo, la producción solidaria para el consumo comunitario y la formación para el trabajo en cualquiera de sus formas de sus integrantes).

Desde una perspectiva parcialmente coincidente, pero útil de reproducir también por su mayor énfasis en las transformaciones históricas del sector y sus prácticas, Ana Sarria Icaza y Lia Tiriba (2004: 173-174) proponen también una definición de Economía Popular, entendiéndola como: *“el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales. En esa perspectiva, el concepto remite a dos cuestiones fundamentales:*

- a) *Refiere a una dimensión de la economía que trasciende a la obtención de ganancias materiales y está estrechamente vinculada a la reproducción ampliada de la vida.  
(...)*
- b) *Refiere a un conjunto de prácticas que se desarrollan entre los sectores populares, manifestándose y adquiriendo diferentes configuraciones y significados a lo largo de la historia de la humanidad.”*

A través del trabajo desarrollado en las unidades domésticas y sus extensiones (portadoras de su misma lógica) el subsistema de economía popular contribuye también al producto social (aunque esto sea invisibilizado tanto por la economía dominante como por las estadísticas públicas) y convierte valores de uso potenciales en efectivos para la satisfacción de necesidades, y con ella, la producción y reproducción de la vida humana a nivel individual, familiar y comunitario, es decir, como producción y reproducción de la persona y el tejido social en el mismo acto. Es este sentido, esta lógica que anida en la economía popular, la que tiene según Coraggio (2007c, 2013a) la fuerza y la capacidad para encarnarse de manera masiva en imaginarios y estructuras económicas, brindando un sentido alternativo para la sociedad humana.

Esta economía -hoy utópica- es lo que José Luis Coraggio (2013a) llama “Economía del Trabajo”, y la concibe como una economía a construir, orientada por la reproducción ampliada de la vida humana de todos y todas. La Economía del Trabajo subordina sus modos de organización del trabajo, su relación con la naturaleza y con el ambiente a una racionalidad reproductiva (Hinkelammert y Mora, 2009), y es propuesta por este autor como una imagen *“capaz de representar y dar fuerza efectiva a los proyectos de vida en una sociedad más igualitaria, más solidaria, más justa y autodeterminada”* (Coraggio, 2013a: 142). Lo cual requiere un reconocimiento y una crítica superadora del sector de economía

popular realmente existente, porque sus actuales características -principalmente reactivas y adaptativas, fuertemente moldeadas por la subjetividad capitalista y subordinadas a los sectores privados hegemónicos- y conformación, no es capaz de garantizar la sobrevivencia de todos y todas. Se requiere también del acceso de las unidades domésticas a condiciones de uso colectivo compartido de la producción doméstica o de la reproducción inmediata de la vida y, consecuentemente, de la acumulación material, como medio y no como fin. La Economía Popular, punto de partida de las prácticas de Economía Social conducentes a la institucionalización de una Economía del Trabajo, está condicionada por los precios relativos del trabajo y los bienes y servicios que ofrece y los de los medios de vida y de producción que adquiere en los mercados; precios que reflejan el acceso diferencial a las tecnologías, conocimientos e informaciones y a los poderes relativos en el mercado de empleadores y empleados; la acción del Estado como regulador o flexibilizador de los mercados de trabajo, de bienes y servicios que forman parte de la canasta básica de un hogar tipo, y de su redistribución. Es en este sentido que Coraggio (2007c, 2013a) afirma que la economía popular realmente existente y una economía pública con creciente democratización pueden ser la base de un sistema de Economía del Trabajo en el que las mayorías puedan incidir con voz propia y fuerza en las políticas públicas, establecer otras relaciones de intercambio, más justas, equitativas y respetuosas de la vida natural y social con el subsistema de economía capitalista, y contribuir al proceso aún inacabado de democratización de nuestros sistemas políticos.

### **Las organizaciones de la ESyS: propuestas de caracterización**

Dado que se trata de un sector heterogéneo y que realiza constantes esfuerzos por innovar en sus formas organizativas (apremiados quizás, por el imperativo de supervivencia, pero también impulsados por la inagotable creatividad de los trabajadores que los integran); aunque a la vez incipiente y de alguna forma débil frente al resto de organizaciones que actúan en nuestras economías mixtas, es difícil encontrar o proponer una caracterización que pueda englobar a todas las organizaciones de la ESyS, haciendo justicia a sus especificidades pero a la vez siendo exhaustiva en el propósito de delinear sus contornos.

Uno de los primeros autores latinoamericanos que estudia en profundidad las actividades económicas desarrolladas por los sectores populares -fundamentalmente empobrecidos- para obtener medios de subsistencia es el chileno Luis Razeto. Este autor, de profusa y amplia obra, recurre al concepto de “organizaciones económicas populares”, del cual realiza una exhaustiva caracterización. En el libro que lleva este nombre (Razeto y otros, 1990) sistematiza sus investigaciones y propuesta comprensiva acerca de estas unidades

económicas, entendidas también como nuevas formas organizativas de los sectores populares. Y aquí radica justamente uno de sus aportes teóricos, a mi juicio centrales: en esta obra se postula explícitamente que el sector de las organizaciones económicas populares constituye un “todo” provisto de significado de conjunto y de sentido unitario y coherente; capaz de generar un proceso de toma de conciencia, y a partir de ella configurar una identidad social propia. Pero si consideramos que este proceso era aún incipiente para el momento en que los autores escriben este libro (y como se ha afirmado más arriba, probablemente lo sea aún hoy), surge claramente su sentido proyectivo, y podemos valorarlo en su justa medida no sólo como producto académico, sino ante todo como apuesta política, como aporte específico a la construcción de este nuevo sujeto organizativo popular, y a su inserción en, o más bien su contribución a la creación de, proyectos compartidos de transformación social y desarrollo alternativo e inclusivo. Por esta razón, afirman los autores que su estudio y comprensión no se debe limitar a descubrir sus rasgos actuales, sino también a revelar sus potencialidades futuras, potencialidades que sólo se pueden vislumbrar si se las observa desde la perspectiva de un proyecto político-social al cual esas potencialidades sirven y en función del cual pueden desplegarse.

La definición, larga pero rica en contenidos que Razeto da de las organizaciones económicas populares, es la siguiente: *“Entendemos por “organizaciones económicas populares”, las diferentes formas de asociación que, para enfrentar el problema de la subsistencia o para alcanzar la satisfacción de necesidades básicas, se constituyen en los sectores populares, especialmente de menores ingresos, contando en muchos casos con el apoyo o los servicios de alguna institución de ayuda social. Se trata, en lo fundamental, de formas de organización en las que una actividad o función económica se presenta como objetivo principal (pero no exclusivo) del grupo, que de esta manera busca enfrentar sus problemas económicos inmediatos a través de una acción directamente encaminada a solucionarlos. En perspectiva se busca, mediante la puesta en común de los propios escasos recursos, junto a otros que se pueda obtener de donaciones y ayuda social, una cierta reinserción en el mercado y una participación en los beneficios ofrecidos por instituciones de carácter solidario. Característica relevante de estas organizaciones es el constituirse en base a valores no individualistas, autogestionarios, de solidaridad y ayuda mutua, y el combinar funciones y actividades económicas, sociales, culturales y educativas; ellas a veces se conciben a sí mismas como unidades económicas alternativas, que aspiran a la autonomía, y como modos de organización que postulan y tratan de llevar a la práctica líneas de transformación socio-económica y político-cultural”* (Razeto y otros, 1990: 50-51).

Desmenuzando esta definición, podemos enumerar 10 características básicas que Razeto propone como elementos compartidos por estas organizaciones:

- a) Son iniciativas que se desarrollan en los sectores populares, entre los pobres del campo y la ciudad.
- b) Son experiencias asociativas, cuyos integrantes son fácilmente individualizables.
- c) Dan lugar a organizaciones, con mayor o menor grado de formalización.
- d) Son iniciativas surgidas para enfrentar un conjunto de carencias y necesidades concretas que se presentan como apremiantes, pero que no se restringen a las necesidades físicas básicas, sino que abarcan a las necesidades de relación con los demás, de desarrollo cultural, de identidad y autonomía social, de participación, etc.
- e) Buscan satisfacer estas necesidades a través de una acción encaminada de manera directa a resolverlas.
- f) Son iniciativas que implican relaciones y valores solidarios, ya que los lazos de ayuda mutua, cooperación y solidaridad son inherentes al modo de resolución de las necesidades.
- g) Pretenden ser organizaciones participativas, democráticas, autogestionarias y autónomas, ya que todas las decisiones deben ser legitimadas al interior del grupo.
- h) Son organizaciones que tienden a ser integrales, combinando acciones sociales, económicas, educativas, culturales, etc.
- i) Pretenden ser también organizaciones distintas y alternativas a las tradicionales organizaciones capitalistas.
- j) Y finalmente, son experiencias que, nacidas en los sectores populares para enfrentar sus necesidades, frecuentemente reciben apoyo de otras organizaciones de promoción.

Como podrá observarse, algunos elementos de esta caracterización los encontramos vigentes aún en propuestas más actuales, o provenientes de otras vertientes de pensamiento. Sin embargo, hay algunos atributos que demuestran una clara diferenciación, particularmente dos: el que restringe la “economía de solidaridad” a las experiencias desarrolladas por los sectores empobrecidos, y el que las liga exclusivamente a la satisfacción de necesidades y carencias apremiantes, propias de aquella situación de pobreza. Ninguna de estas dos características son visualizadas como intrínsecas a las

experiencias de economía social y solidaria que aquí se postula, y ambas, tomadas en conjunto, suponen un “riesgo” que en nuestra visión se debe evitar al momento de definir o evaluar tales experiencias, esto es, el de caer en la defensa de una economía de los pobres o para los pobres, que no alcanza a desentrañar ni cuestionar las pautas y modos de funcionamiento global del sistema económico en su conjunto.

Este “riesgo” no alcanza a ser completamente conjurado en la obra de Razeto. Sin embargo, aparecen algunas tendencias que sí apuntan en este sentido: a partir de la definición tanto como de esta enumeración, se torna evidente que todos aquellos rasgos y características comunes conforman un conglomerado de aptitudes y actitudes a desarrollar en consonancia con un proyecto político que las contenga y aliente. Partiendo de un conjunto de rasgos que marcan su origen, y otros que se encontrarían en vías de desarrollo o de manera implícita o casi larvada, Razeto propone entender a estas formas organizativas a partir de una especie de “tipo ideal” que permitiría, gracias a la visualización de las tendencias y el sentido del desarrollo pleno de estas características y potencialidades, disponer los medios y acciones necesarias para fortalecer este proceso. Proceso que es tanto de consolidación como de creación; consolidación de estas organizaciones en tanto iniciativas económicas que necesitan ser viables y sostenibles en el tiempo, y creación de aquél “todo” mencionado al inicio, constitución de un sujeto social que se crea a sí mismo a partir de la construcción colectiva de su propia identidad, y de la apropiación y profundización consciente de estos rasgos compartidos.

Otro autor -identificado ya con el campo de la Economía Solidaria- que construye un “tipo ideal” tendiente a identificar las características principales de los “emprendimientos económicos solidarios” (a los cuales califica como las “células propulsoras básicas” de la ESyS), que constituyen la base de las políticas y se corresponde con la definición utilizada por la Secretaría Nacional de Economía Solidaria de Brasil es el brasileño Luiz Inácio Gaiger (2013). Mediante esta denominación, son designadas las organizaciones basadas en la asociación libre de trabajadores que -asumiendo modalidades diversas de conformación y funcionamiento, algunas sancionadas jurídicamente, otras no- practican la cooperación como base de sus prácticas, siendo esta característica lo que les proporciona su eficiencia y viabilidad. Estos emprendimientos adoptan, además, arreglos colectivos en la posesión de los medios de producción, y en los procesos de trabajo y gestión, minimizando la presencia de relaciones asalariadas. Y algunos de ellos, además, combinan sus actividades económicas con acciones educativas, culturales o de vinculación y apoyo a la comunidad en que se insertan, extendiendo el vínculo solidario más allá de la propia organización. Finalmente, los emprendimientos solidarios suelen buscar o crear mecanismos e

instituciones de articulación, representación e intercambio, tanto en el ámbito económico como en el político, lo que les confiere -en grado diverso- incidencia en el espacio público, y contribuye a extender -como había reseñado Laville (2004 a y b)- la democratización de la esfera económica a la esfera política. Estas características, según este autor, los diferencia tanto “*de la solidaridad capitalista -que no es solidaria ni tampoco inclusiva- y de la solidaridad popular comunitaria -desprovista de los instrumentos adecuados a un desempeño social y económico que no sea circunscripto y marginal*” (Gaiger, 2013: 185), afirmaciones coincidentes con las consideraciones de Susana Hintze y José Luis Coraggio, sintetizadas más arriba.

En una caracterización que intenta abarcar las distintas visiones de autores latinoamericanos -aunque obviamente, sin pretensiones de homogeneizarlas, sino antes bien, de hallar sus acuerdos y puntos en común- Coraggio (2007b) considera a las formas microeconómicas de la ESyS “*como organizaciones de trabajadores que se asocian para:*

- *producir juntos para el mercado, no orientados por la ganancia sino por la generación de autoempleo e ingresos monetarios*
- *comprar juntos para mejorar su poder de negociación en el mercado*
- *socializar riesgos*
- *autoproverse de crédito*
- *producir juntos condiciones o medios de vida (alimentos, vivienda, entretenimientos, celebraciones, etc.) para su propia reproducción o el uso colectivo de su comunidad (infraestructura productiva, hábitat, servicios públicos).”*

A nivel macroeconómico, por su parte, enumera las siguientes cualidades distintivas, también común al grueso de las iniciativas:

- *“No separación del trabajo respecto de la propiedad/gestión de los medios de producción y el producto, característica propia de la Producción Mercantil Simple (PMS)*
- *Son emprendimientos económicos basados en la libre asociación, en la autogestión y en el trabajo cooperativo (aplican el principio de socialización de los medios de producción, lo que los distingue de la PMS)*
- *Se trata no sólo de la organización de factores de producción con predominio del factor trabajo sino también de una sociedad entre personas, cuyos lazos interpersonales forman parte de las relaciones sociales de producción*
- *La orientación por el valor del cambio no desaparece, por ser parte de una economía de mercado, pero es (o se espera que sea) subordinada al valor de uso (la resolución de necesidades)*
- *El concepto de eficiencia se resignifica por la valoración de efectos no reducibles al esquema cosificador productivista” (Coraggio, 2007b: 18-19).*

Finalmente, y como ejemplo de una clasificación de las organizaciones de la ESyS reproducimos un cuadro que las ordena según sus propósitos y modos de funcionamiento, tomando como principal vector de diferenciación la adopción -o no- de mecanismos de mercado, es decir, la obtención de una contraparte monetaria por los bienes o servicios ofrecidos<sup>11</sup>. Esta clasificación se realizó en base a una encuesta nacional desarrollada en el año 2005 por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), en asociación con distintas entidades locales, llamada “Encuesta Emprendimientos Socioeconómicos, Vulnerabilidad y Sostenibilidad”.

---

<sup>11</sup> Se entiende por Emprendimientos Asociativos No Mercantiles a los distintos tipos de asociaciones, instituciones y organizaciones socioeconómicas que no producen para la venta ni cobran un precio por sus servicios a los beneficiarios, que contribuyen a: (i) la resolución directa de necesidades de sus miembros o de terceros a través de su propia actividad, o en forma indirecta a través de la organización, articulación y promoción de otros emprendimientos asociativos (mercantiles o no); (ii) la facilitación y mediación del acceso a recursos para resolver necesidades (donaciones, ocupación y recuperación de edificios y tierras, crédito, conocimiento, etc. (Susana Hintze, comunicación personal).



**Cuadro 5:** Clasificación de Emprendimientos Asociativos en Argentina

<p>Emprendimientos Asociativos Mercantiles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperativas de producción de bienes: manufacturas, agropecuarios, residuos reciclados, etc.</li> <li>• Cooperativas y redes de prestación de servicios: crédito; servicios a la producción, al turismo, públicos locales (agua, energía, transporte, teléfono, etc.), centros educativos y de salud, servicios personales de cuidado de personas (guarderías, centros de atención de ancianos, personas con capacidades especiales, etc.).</li> <li>• Cooperativas y redes de comercialización (ferias autogestionadas, ventas conjuntas, etc.) y abastecimiento.</li> <li>• Empresas recuperadas: autogestionadas por sus trabajadores, sean cooperativas o no.</li> <li>• Emprendimientos productivos familiares asociados o en relaciones de cooperación con otros.</li> <li>• Emprendimientos productivos unipersonales y/o grupales que participan de alguna forma de asociación (cadenas productivas, asociaciones para comprar insumos, compartir herramientas o maquinarias, venta conjunta, crédito solidario, pertenencia a una organización que plantea estrategias para el conjunto, etc.)</li> </ul>
<p>Emprendimientos Asociativos No Mercantiles</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas barriales</li> <li>• Asociaciones de comercio justo, comercio equitativo</li> <li>• Asociaciones de consumidores y usuarios</li> <li>• Asociaciones de abastecimiento (compras conjuntas)</li> <li>• Asociaciones de microcrédito no mercantil</li> <li>• Asociaciones de promoción y desarrollo cultural local</li> <li>• Asociaciones profesionales y estudiantiles</li> <li>• Centros de jubilados</li> <li>• Centros de salud comunitaria y atención alimentaria</li> <li>• Clubes sociales y deportivos</li> <li>• Cooperadoras escolares</li> <li>• Consejos consultivos y otros espacios de gestión pública participativa</li> <li>• Experiencias con moneda social</li> <li>• Ferias de intercambio</li> <li>• Huertas comunitarias</li> <li>• Iglesias /asociaciones confesionales</li> <li>• Institutos tecnológicos regionales (INTI, INTA, sus sedes regionales, otras)</li> <li>• Institutos terciarios</li> <li>• Mutuales de servicios</li> <li>• Nodos y redes de trueque</li> <li>• ONGs</li> </ul>

**Fuente:** Encuesta Emprendimientos Socioeconómicos, Vulnerabilidad y Sostenibilidad, ICO/UNGS, 2005.  
 En: Coraggio y Federico Sabaté, 2010

Dentro de este amplio universo de organizaciones, en el presente trabajo -como se verá más adelante, cuando se aborde la descripción de las estrategias y políticas puestas en marcha por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe- cobran particular relevancia los Emprendimientos Asociativos Mercantiles como sujeto privilegiado de las estrategias de promoción. Y dentro de ellos, observamos predominantemente la presencia de cierto tipo de entidades: Cooperativas de producción de bienes o de prestación de servicios, las redes de comercialización (principalmente ferias, aunque no necesariamente autogestivas), y los

emprendimientos productivos familiares. Todos ellos surgen en muchos casos como estrategias de los hogares para obtener más y mejores medios de vida (sea por la falta de trabajo asalariado, sea como vía para aumentar sus ingresos), en las cuales se organiza y moviliza el principal recurso de sus miembros, el trabajo, para la producción de bienes y servicios, destinados en general para la venta en el mercado (Abramovich y Vázquez, 2004).

La producción y/o comercialización de bienes y servicios puede ser organizada de manera familiar, asociativa o comunitaria; pero en todos los casos, lo que prima es una lógica orientada al sostenimiento y la mejoría en la calidad de vida de los trabajadores, sus familias y comunidades. Como se ha señalado al momento de describir el paradigma y estructura de funcionamiento de la economía mixta, estas iniciativas forman parte de la economía popular, subordinada a la economía del capital, por lo que *“registra tanto comportamientos competitivos individualistas y particularistas (...) como disposiciones a la cooperación y reciprocidad con diversos alcances”* (Coraggio y Federico-Sabaté, 2010: 20). Son ellos el principal “objeto” de intervención del grueso de las políticas de promoción que aun así -en los distintos niveles del Estado- se autodenominan de economía social y/o solidaria, o variantes similares, sobre todo aquellas concebidas e implementadas dentro de los organismos públicos encargados de la gestión de la política social. Resolver esta contradicción nos obliga a observar las orientaciones y modalidades de las políticas y programas puestos en marcha; no obstante, la inclusión de estas iniciativas en las estrategias e intervenciones socioeconómicas orientadas a crear y fortalecer un sector orgánico y sostenible de ESyS es indispensable, ya que mediante ellas se potencia y organiza como principal capacidad el trabajo autonomizado de patrones, además de reproducirse la vida. Pero para ello, es fundamental apuntalar aquellos componentes vinculados a la generación de lazos solidarios, la reciprocidad y la generación de nuevas formas de sociabilidad, a la par de la generación de bienes económicos y la apropiación de porciones más grandes de la riqueza socialmente producida. Es más, más adelante, se argumentará también la necesidad de rebasar los marcos de la política social, y pensar en políticas públicas de promoción de la ESyS de carácter complejo y “multi”: multinivel, multisectorial y multiactoral. Sin embargo, por el momento, pasaremos a concentrarnos en la implementación de programas de fomento de la ESyS como estrategia de política social.

## **1.2- La Economía Social y Solidaria como estrategia de política social**

Como se ha mencionado, la propuesta de la ESyS nos reenvía al ámbito del Estado, y ello en dos sentidos: en principio, como demostración de la necesidad de una “reinención solidaria y participativa” del Estado (De Sousa Santos, 2004) que democratice sus estructuras de gestión, pero que también pueda recoger las demandas de una sociedad civil organizada que desarrolla formas de organización económica que requieren otros marcos de regulación y protección para consolidarse, crecer y sostenerse en el tiempo. Y luego, como señalamiento hacia las políticas públicas, ya que estas nuevas formas socioeconómicas requieren también una nueva forma de estructurar las intervenciones sociales del Estado. El Estado se presenta como un actor privilegiado por la capacidad de movilización de recursos con la que cuenta, ya sean materiales o simbólicos; y esto es lo que le permite, a través de las políticas que diagrama e implementa, estructurar aspectos importantes de la reproducción de la vida de las personas. Y es esta especial capacidad de intervenir en la estructuración de las condiciones de vida tanto de los sujetos como de las comunidades, como lo ha señalado Claudia Danani (2004, 2009), el sentido principal de la política social.

### **Desafíos de la política social desde el campo de la ESyS**

La política social tal cual fue diseñada e implementada en la década del noventa fue consecuencia de la consagración de la hegemonía de un paradigma, que entiende a la misma como orientada al “alivio de la pobreza” (Coraggio; 2002). Este paradigma supuso una fuerte subordinación de la política social a la política económica, e introyectó los valores del mercado (la lógica costo-beneficio, el predominio de criterios mercantiles como medida de “éxito” de las políticas), tanto en las agencias públicas, como en los mismos ciudadanos y receptores de tales políticas.

En este marco, las agencias y organismos públicos -del Estado en sus distintos sectores y niveles- comenzaron a implementar programas de promoción de microemprendimientos mercantiles, sobre todo de base familiar y comunitaria. Sin embargo, muchas veces las políticas de promoción de los emprendimientos mercantiles se limitaron a reproducir pautas y marcos de acción propios de la economía empresarial capitalista (aunque quizás, pensándola “en pequeño”, como aplicación de criterios mercantiles a unidades económicas de menor tamaño que las empresas formalmente constituidas), y de las políticas sociales focalizadas y asistencialistas, características del neoliberalismo. Estos programas reprodujeron la matriz de focalización en los sectores pobres, pero dotándola de un nuevo

sentido: integrar a los trabajadores al mismo mercado que los excluyó, pero desde la figura del “autoempleo” o el “trabajador autónomo” (Coraggio, 2007a).

Refiriéndose también a las transformaciones en la política social ocurridas en torno a la década de las '90, Sonia Álvarez Leguizamón (2006) afirma que bajo el paradigma del “Desarrollo Humano” (cuyo origen puede ser rastreado con anterioridad, pero que se extiende en la mencionada década, en buena medida por su adopción por parte de los organismos internacionales como la ONU y el PNUD) se consolidó un nuevo “arte de gobernar”<sup>12</sup> cuyo objeto pretender ser el “ataque a la pobreza”, al cual la autora denomina “focopolítica”. Las políticas sociales guiadas por este paradigma promovieron mecanismos de acceso a ciertos mínimos biológicos no tan humanos, acompañados por una retórica de fortalecimiento de las capacidades de las personas “objeto” de intervención, a través del incentivo a la capacitación, participación y reforzamiento de las redes primarias. En definitiva, lo que buscó fue convertir los escasos recursos de los pobres -entre ellos, su capacidad de trabajo y sus vínculos y relacionamientos sociales, reconceptualizados ahora como “capital humano” y “capital social”-, en los propios satisfactores de sus necesidades, lo cual requirió una revalorización económica -y un reforzamiento- de las relaciones de reciprocidad no mercantiles. Generando de este modo una dualidad cada vez más excluyente entre un mundo donde priman las relaciones no mercantiles y la promoción de la autogestión de la propia pobreza, junto al mundo de la lógica del mercado, el lucro y la competencia. Así -y en este planteo Sonia Álvarez Leguizamón coincide con lo apuntado por Andrenacci y Repetto (2006)-, la focopolítica re-mercantiliza la relación entre el capital y el trabajo y entre el estado y la población, desdibujando el status jurídico de los derechos sociales. Al mismo tiempo, se regulan los vínculos entre el mercado y la familia a fin de re-mercantilizar la protección social de sectores con capacidad de pago y entre el Estado y la sociedad civil para tutelar a las poblaciones pobres a través de relaciones neo-filantropías o autogestionarias (Álvarez Leguizamón, 2006). En este marco, las mencionadas políticas de promoción del autoempleo surgieron como respuesta a la crisis política, económica y social que deparó el neoliberalismo para los sectores populares de nuestro país.

Esta matriz de intervención tiñó también los primeros programas de promoción de la economía social, solidaria u otras denominaciones equivalentes<sup>13</sup>, que comienzan a

---

<sup>12</sup> Siguiendo una perspectiva foucaultiana, los “artes de gobernar” son habilidades, distinciones, conjuntos de reglas y dispositivos para influir sobre la vida de los sujetos y poder gobernarlos.

<sup>13</sup> Incluso, una autora plantea que las estrategias de inclusión social a través del trabajo asociativo ha encontrado severos límites debido a que no ha logrado superar el sentido de la política social tradicional como asistencia a la pobreza y al desempleo. Ver Hopp, 2013.

ponerse en marcha a partir de los años 2003 y 2004, aunque con una mirada crítica hacia algunos de los resortes principales de la política social de los gobiernos antecesores, como la mercantilización de los derechos sociales y su consecuente “desuniversalización”, la focalización y el asistencialismo (Hopp, 2011; Cavigliasso, Lilli y Vitali, 2017). Varios autores coinciden en señalar que a partir de este momento, y fundamentalmente a través de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” llevada adelante por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la economía social pasará a jugar un papel central en las estrategias de inclusión social desarrolladas por los organismos del Estado (Hopp, 2011 y 2012; Cavigliasso, Lilli y Vitali, 2017). Ya que, luego de la puesta en marcha de este programa, se fueron creando también otras políticas y programas en los estados subnacionales (tanto provinciales como municipales), que tuvieron como signo común, la promoción del trabajo autónomo o asociativo como forma de incidir en la reproducción de la vida (Hintze y Deux, 2007), y a la vez contribuir a la generación de puestos de trabajo (Cavigliasso, Lilli y Vitali, 2017). Las intervenciones más típicas enmarcadas en estos programas, comprendieron la entrega o gestión de subsidios, capacitación, asistencia técnica, tutorización de los trabajadores y sus organizaciones, etc. (Hintze y Deux, 2007). Con diferentes gradaciones y complejidades, sus programas comprendieron desde el apoyo a emprendimientos mercantiles de pequeños grupos hasta cooperativas, empresas o redes de empresas autogestionadas por los trabajadores. En la mayoría de los casos fueron “*políticas que surgieron como respuestas a la desocupación, pobreza, exclusión en los momentos de mayor crisis*” (Hintze y Deux, 2007).

Sin embargo, en este trabajo coincidimos con las autoras al comprender a la ESyS como un conjunto de políticas que va más allá de las coyunturas de crisis o post-crisis, ya que se entiende a la misma como una estrategia que debe disputarle espacios (no sólo económicos, sino también políticos, sociales y culturales) al capitalismo (Hintze y Deux, 2007). En esta línea, José Luis Coraggio (1999, 2004) ha afirmado insistentemente que no puede pensarse únicamente en políticas re-distributivas del tipo keynesiano, porque las mismas, en un escenario de mundialización de la economía y transformación de las tecnologías de producción, son incapaces de incorporar y/o reincorporar a los sectores sociales que se pauperizaron como consecuencia del neoliberalismo, ni de absorber bajo relaciones asalariadas al conjunto de la población en condiciones de trabajar. Pero tampoco puede sostenerse el esquema de separación entre las políticas sociales y las políticas económicas, donde las últimas conservan las directrices ordenadoras de la sociedad, y las primeras vendrían a “remediar” o morigerar sus efectos socialmente más indeseables. Estas afirmaciones, a pesar del tiempo transcurrido, no han perdido vigencia,

ya que la polarización y fragmentación social, la desindustrialización, la acentuación de la lógica rentística del empresariado, la dependencia externa y la subordinación al capital financiero siguen siendo características persistentes en América Latina (Coraggio, 2013b), aún a pesar de la parcial reversión de algunos de estos aspectos que se lograron a partir de una década de gobiernos de signo progresista -aún con muchos matices y variantes- en la región.

Siguiendo el esquema de economía mixta planteado más arriba, este autor considera que es necesario reelaborar lógicas de acción, que se traduzcan en políticas socioeconómicas (y no meramente socio-productivas, pues la economía incluye la legitimación y gestión política de las necesidades), que superen la clásica división entre lo económico y lo social, así como la separación entre las esferas de la producción y de la reproducción. Esta reformulación de la acción del Estado debe partir del análisis teórico-metodológico (lo cual no es para nada sencillo) de la relación entre las organizaciones de la economía estatal, la economía capitalista y la economía popular/social, regulando públicamente su coexistencia e interrelaciones. Este tipo de políticas, tenderán a incluir no sólo a los desocupados y subocupados sino a todos los ciudadanos, no como recursos sino como sujetos creadores (Coraggio, 2013b).

Desde un enfoque considerado aquí *estratégico* (denominado de este modo para distinguirlo de los que ven a este tipo de políticas como una forma más de atender la reproducción brindando asistencia "*diferente, pero asistencia al fin*"; Hintze y Deux 2007: 5), surgen dos tareas imprescindibles: en primer lugar, pensar la transición entre la actual diferenciación entre programas sociales y económicos y su integración/superación, y en segundo lugar, encarar políticamente la inevitable conflictividad de toda reestructuración mayor de los dispositivos y agentes de la política social.

Finalmente, estas nuevas políticas sociales centradas en la ESyS no pueden pensarse sin un cambio no sólo en las orientaciones de la política social tradicional, sino que también es necesario repensar los procedimientos políticos y técnicos (elaboración, operación y evaluación) de las intervenciones públicas, garantizando su democratización como consecuencia de la participación efectiva de todos los sujetos de las diferentes etapas (Hintze, 2007).

Como se señaló al inicio de este apartado, la propuesta de la ESyS nos obliga a repensar las pautas de funcionamiento del Estado y su necesaria transformación, lo cual excede con mucho el campo de la política social, en el que usualmente se incluye a las políticas de promoción de la ESyS. Y si bien la lógica y productividad de esta esfera son centrales dada

su innegable incidencia en la reproducción de la vida, un enfoque estratégico nos obliga a ampliar la mirada y reflexionar acerca de qué características deberían tener no ya las políticas sociales, sino antes bien las políticas públicas de promoción y sostenimiento de la ESyS, de carácter complejo. A este tema dedicaremos el próximo apartado.

### **1.3- Políticas públicas para la promoción de la Economía Social y Solidaria: debates sobre su institucionalización y modos de gestión**

Como hemos sugerido en el apartado 1.1, no hay una real independencia entre el sistema económico y el entramado de instituciones políticas que sostienen su funcionamiento; por ello, si aceptamos con Polanyi (1957) que la economía es siempre un proceso institucionalizado, dotado de una estructura que le confiere unidad y estabilidad, por ello también sostenido y recreado por prácticas incesantemente repetidas (aunque no siempre de idéntica manera ni en iguales condiciones); necesariamente debemos ampliar nuestra mirada desde los procesos económicos de transformación, hacia los andamiajes institucionales y las iniciativas públicas que impulsan estos cambios, o al menos favorecen su instauración. Y como se ha mencionado arriba, esto excede el campo de la política social -campo de intervenciones sociales sectoriales del Estado donde muchas veces se arraigan las áreas de promoción de la economía social, solidaria, autogestionada u otras denominaciones similares- y nos reenvía al campo más amplio del estudio de las políticas públicas, en este caso, para la promoción de la ESyS.

Según Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1984), el estudio de las políticas públicas constituye una manera particular de observar el Estado, las clases y grupos o coaliciones políticas "en movimiento", a través del análisis del proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas. En este estudio, ya un clásico de la literatura de la administración pública, define a las políticas públicas como el "*conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil*". Este conjunto de acciones y omisiones constituye un ramillete de "*iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad*" (O'Donnell y Oszlak, 1984: 112, resaltado propio).

Los programas y proyectos puestos en marcha constituyen cristalizaciones institucionales de las interpretaciones que los actores públicos realizan de la o las cuestiones problemáticas, es decir, son las interpretaciones acerca de el o los “problemas”, y sus posibles vías de resolución, disminución o al menos neutralización por parte del Estado; interpretaciones a partir de las cuales se marcan también los límites de las intervenciones, lo que la política pública en cuestión no afectará, lo que no se propone modificar.

Sin embargo, estas afirmaciones no deben llevar a imaginar una “toma de posición” unívoca del Estado -en cualquiera de sus sectores o niveles-, ya que la experiencia indica que políticas públicas de signo opuesto, e incluso quizás contradictorio, pueden coexistir dentro de un mismo nivel de gobierno o burocracia pública, como en el caso que analizaremos, los gobiernos provinciales. Los mismos autores plantean que *“si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes, resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí”* (O’Donnell y Oszlak, 1984: 113), conflicto que puede atribuirse a la presencia de unidades con variable grado de autonomía, que entran en conflicto al momento de definir la posición del Estado frente a una cuestión social. Lo que nos lleva a reflexionar sobre el carácter negociado, y por tanto siempre parcialmente abierto y sujeto a reestructuraciones y modificaciones más o menos radicales, de las tomas de posición estatales, y con ellas, de las opciones de políticas implementadas. Como bien lo apunta Mabel Thwaites Rey (2004), el Estado es intrínsecamente una forma de relación social contradictoria, carácter que se refleja tanto en su morfología -siempre compleja- como en su accionar, sujeto a fuerzas sociales internas y externas en pugna.

Meny y Thoenig (2002) también aportan a esta concepción dinámica del proceso de creación y recreación de las políticas públicas cuando afirman que toda política pública *“testimonia una teoría del cambio social. La explicitación de la teoría que el actor público expresa, pasa por un atento estudio del contenido de esta política desde dos ángulos, el de los objetivos y el de sus realizaciones”* (Meny y Thoenig, 2002: 213). Es decir, el estudio de los objetivos perseguidos por las políticas públicas constituye una instancia necesaria en la reconstrucción del rol del Estado como propulsor de -o freno a- los cambios sociales; por ello, las conceptualizaciones que se hagan de las cuestiones problemáticas no son “inocentes”, sino que conllevan supuestos, visiones que, desde su especificidad, contribuyen a remodelar (en lo concreto, material, pero también en cuanto a la estructuración de sentidos y visiones) esa sociedad en que se crean y desenvuelven.



Por ello, pensar en la instauración y perdurabilidad de otros modos de vida necesariamente nos lleva a pensar en el rol que los Estados pueden jugar en esos procesos, y -concibiéndolos no como bloques monolíticos sino como actores protagónicos pero a la vez contradictorios de una arena política en la que se dirimen relaciones de fuerza- de allí que parte de la disputa pasa por “*clausurar sus instancias represivas y ampliar lo que tiene de socialidad colectiva*” (Thwaites Rey, 2004: 80), creando y apuntalando aquellas instituciones, iniciativas y prácticas tendientes a confrontar con la lógica desigualadora y excluyente del capital, y a crear espacios públicos de participación y deliberación “*en los cuales se dé cabida a la discusión y decisión colectiva de los asuntos que afectan a todos*” (Murchio, 2012: 18).

En este sentido, Kapron y Fialho (2004) afirman que el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas para la ESyS “*permite la ampliación de los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad organizada, extrapolando los límites de la actuación de la esfera estatal*” (Kapron y Fialho, 2004: 345), lo que sugiere la necesidad de generar un trabajo conjunto y sinérgico -lo que no equivale a carente de disputas y conflictos- entre las organizaciones sociales y el Estado a fin de promover y desarrollar estructuras socioeconómicas sustentables e inclusivas. Por ello, transitar desde un esquema de asistencia a la pobreza hacia otro de generación de políticas públicas integrales para la promoción de la ESyS es no sólo un reto de la gestión pública democrática tendiente a mejorar los mecanismos de diseño, implementación, gestión y evaluación de los programas; sino, antes bien, un desafío político, social y cultural por construir nuevas lógicas de interacción entre el Estado y la Sociedad Civil y avanzar en la superación de la democracia representativa por una democracia participativa.

Los mismos autores caracterizan a las políticas públicas para la ESyS como “*emancipatorias*” y “*activas*” (Kapron y Fialho, 2004: 349). El primer adjetivo refiere a la necesaria ruptura con las prácticas asistencialistas, y su reemplazo por la construcción de ciudadanía y autonomía en los trabajadores; mientras que mediante el segundo, se designa la voluntad de atender no sólo a las necesidades básicas, sino también aumentar y distribuir tanto la producción como el ingreso en la sociedad, concibiendo lo económico y lo social como dos aspectos inescindibles de la realidad e intentando, por tanto, reunificarlos en la acción pública.

Otra autora que aporta a la caracterización de las políticas públicas para la ESyS es Susana Hintze. Pensando no tanto en los rasgos que éstas asumen en la actualidad, sino más bien en las cualidades que este campo de intervenciones sociales del Estado debería -en

términos ideales- asumir para contribuir a la construcción y consolidación de un sistema público de reproducción del trabajo asociativo y autogestionario, propone que ellas deberían ser:

- Políticas públicas en sentido amplio, no pudiendo ser reducidas al subconjunto de las políticas sociales.
- Intersectoriales, ya que requieren idealmente de la acción concurrente y combinada de varios organismos y sectores del Estado.
- Transversales, atravesando y unificando las iniciativas de los distintos niveles jurisdiccionales (nación, provincias, municipios).
- Horizontales y dinámicas; promover diálogos y aprendizajes entre actores sociales y organismos del Estado (Hintze, 2010).

Los atributos de transversalidad y horizontalidad también han sido resaltados por autores canadienses, en particular, Marguerite Mendell (2007) e Yves Vaillancourt (2008). La primera autora defiende la necesidad de avanzar en la “co-construcción” de las políticas e instituciones de la Economía Social (Mendell, 2007), refiriéndose con ello a la participación de actores no estatales en la fase de **diseño** de las políticas públicas. En este sentido, afirma: *“El proceso de diseño de políticas se está transformando y no consiste en los habituales enfoques de ‘arriba hacia abajo’, o de ‘abajo hacia arriba’, sino que requiere la formulación horizontal de políticas que abarcan todos los niveles de gobierno y también crean espacios para la participación de actores no institucionales”* (Mendell, 2007: 24-25). Vaillancourt, por su parte, adhiere a esta visión, pero agrega una diferenciación, y reserva el concepto de “co-producción” para designar los procesos en que esta participación se recorta a la fase de **implementación** de tales políticas (Vaillancourt, 2008). Pero más allá de estas diferencias, en ambos casos, lo que se intenta enfatizar es que se trata de un proceso pluriactoral, donde son tan importantes el liderazgo y la fuerza política, como la creación de alianzas, la conformación de redes y el diálogo continuos.

Más radical es la conclusión que nos sugiere Aníbal Quijano, quien, reflexionando acerca de los pre-requisitos políticos para asegurar la subsistencia y desarrollo de lo que él llama “sistemas alternativos de producción”, afirma que es necesario reintroducir y reforzar la discusión acerca de “otra política”, otras maneras de procesar las relaciones democráticas. Según este autor, la democracia no puede ser el resultado sino la condición de posibilidad de toda trayectoria histórica en la cual la dominación y la explotación sean reducidas y erradicadas. Desde esta perspectiva es pertinente afirmar que no existe “economía alternativa” ni “sistemas alternativos de producción” sin estructura de autoridad

alternativa a la del estado capitalista. La democracia requiere un contexto en el cual el sistema de la autoridad apoye la reproducción de un sistema de control del trabajo que, a su vez, apoye la reproducción de un modo de control democrático de la autoridad; en otras palabras, que democracia política y democracia económica se retroalimenten, se vinculen dialécticamente y se fortalezcan recíprocamente (Quijano, 2011).

### **Desafíos de la gestión de políticas para la ESyS**

Lejos de pensar en la gestión como una cuestión de mera experticia técnica, en este trabajo nos aproximamos a la conceptualización que de ella proponen Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (2009). Las autoras definen dos puntos de partida para pensar la especificidad la gestión social<sup>14</sup>: en principio, que *“no hay políticas por encima y por fuera de la dinámica general de la sociedad”*, y luego, que *“no hay políticas por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación.”* A partir de estas premisas, la gestión es concebida como un espacio privilegiado tanto para la reproducción como para para la transformación de las políticas, moldeado a partir de las acciones de actores que *“juegan allí sus apuestas estratégicas”* (Chiara y Di Virgilio, 2009: 59-60). Este posicionamiento implica reconocer el conflicto entre actores (estatales y no estatales, y al interior de cada grupo entre sí) como inherente a esta dinámica de reproducción-transformación a partir de la cual la gestión social adquiere su forma.

Realizando una sugerencia muy útil y que será aprovechada en el marco del presente trabajo para analizar las políticas desarrolladas por el gobierno de la Provincia de Santa Fe, y particularmente el proceso de sanción de la Ley de ESyS, las autoras proponen integrar dos perspectivas de análisis para recuperar la complejidad en los estudios: por un lado, la observación de los modos mediante los cuales se asignan y conjugan recursos; y por el otro, la atenta mirada a las interacciones en la *“porosa frontera”* entre el Estado y la Sociedad en el proceso de constitución de la demanda, momentos que se encuentran íntimamente vinculados. Cada una de ellas nos remite a problemas (o quizás, dimensiones) diferentes de la gestión pública, y nos abren a interrogantes propios de cada uno de ellos:

---

<sup>14</sup> Si bien las autoras se refieren al campo específico de la gestión de la política social, sus planteos son válidos y productivos para pensar también la gestión de políticas públicas para la ESyS, lo que no implica contradecir el planteo expuesto, acerca de que las políticas para la ESyS incluyen pero son más amplias que las políticas sociales.

Cuadro 6: Propuesta de análisis de la gestión social

Aproximaciones a la definición de "Gestión"	Problemas	Preguntas
Articulación de recursos	Eficacia  Eficiencia	¿Con qué recursos se cuenta? ¿De qué tipo? ¿Quiénes aportan esos recursos? ¿Cuáles son los procedimientos de coordinación adoptados para su movilización? ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento? ¿Cómo se asignan los recursos? ¿Con qué problemas se encuentran en el proceso de asignación? ¿Cuáles son las capacidades técnicas y profesionales para desarrollar las prestaciones previstas?
Espacio privilegiado en que se constituye la demanda	Legitimidad	¿Cómo se relacionan los actores gubernamentales y los actores sociales? ¿Cuál es la incidencia de los procesos sociales en el modelado de las propuestas técnicas? ¿Cómo incide la oferta estatal de servicios en el modelado de la demanda? ¿En qué medida las distorsiones de la oferta configuran también distorsiones en la demanda? ¿Con qué capacidad cuentan los actores tanto gubernamentales como de la sociedad para modelar propuestas con base a distintos intereses? ¿Cuáles son las articulaciones de los actores sociales y en las disputas intraburocráticas?

Fuente: Tomado de Chiara y Di Virgilio, 2009: 62

Reflexionando acerca de las especificidades de la gestión de políticas públicas para la ESyS, Susana Hintze (2007, 2010) resalta tres cuestiones en las que es necesario detenerse: la necesidad de generar vínculos más simétricos entre agentes públicos y actores de la sociedad civil, el fortalecimiento de la autonomía de los mismos y la cooperación para la gestión.

- Vínculos simétricos: La superación de prácticas tutelares, clientelares o paternalistas aparecen como condición necesaria para romper la subalternidad en que muchas veces los agentes y áreas públicos colocan a los sujetos y organizaciones sociales. Sin desmerecer el saber técnico y especializado de los profesionales del Estado, esto no debe dar lugar a relaciones de sumisión ni a la descalificación de los saberes construidos "desde la práctica".
- Autonomía: Entendida como la "facultad de decidir sin condicionamientos externos" (Thwaites Rey, 2004: 55), para las organizaciones sociales implica

superar el doble riesgo de la cooptación política y del isomorfismo institucional, que confundiría su rol con aquellos que indelegablemente debe ejercer el Estado.

- Cooperación para la gestión: Supone la acción en común para el logro de fines compartidos, democrática y participativamente definidos. Tiene dos pre-requisitos: transparencia -sobre todo en el manejo de la información- y confianza en que las reglas de juego serán respetadas por todos (Jorge Hintze, 2007, citado en Hintze, 2010: 49-50).

Aspectos que, en su conjunto, contribuirán a crear una nueva *cultura compartida* entre organismos del Estado y organizaciones de la Sociedad Civil, “*generada a través de procesos de interacción regular entre ambos, a partir del desarrollo de proyectos de interés común [lo que] requiere la construcción de una relación basada en la confianza y respeto mutuo como base de la cooperación*” (Hintze, 2007:125-126), y sustentada en una nueva ética de lo público.

Como trasfondo de estas consideraciones se encuentra, evidentemente, una concepción amplia y sustantiva de la participación, entendida como “*intervención sistemática y autogestiva de los actores involucrados en los programas (...) como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios en nuevas modalidades de políticas*” (Hintze, 2007: 122-123).

## **Capítulo 2:**

### **La Economía Social en la Provincia de Santa Fe.**

#### **Políticas y programas de promoción durante el período 2011/2015**

Como hemos señalado en la Introducción, existen tres áreas institucionales que en la Provincia de Santa Fe desarrollan políticas de promoción de la ESyS: la Subsecretaría de Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente, del Ministerio de Producción; y el Programa de Agroindustria Familiar, que si bien discursivamente no enmarca sus acciones en esta concepción, comparte lógicas, espacios de trabajo y articulación con los anteriores, por lo que consideramos pertinente su análisis. Más allá de su distinta jerarquía institucional, las tres áreas promueven y acompañan la constitución de unidades económicas asociativas, y a lo largo del trabajo de campo, han sido frecuentes las referencias mutuas acerca de las articulaciones tanto para llevar adelante algunos proyectos, o bien para dividir tareas.

Como hemos afirmado en la Introducción, nos ocupamos particularmente de este período de gestión debido a que es en él cuando se materializa nítidamente esta separación dentro del mismo aparato del estado provincial, de un área dedicada al acompañamiento y promoción de las organizaciones que Hintze y Deux (2007) en marcan en la Economía Social Tradicional (clásicamente, cooperativas y mutuales); y otras abocadas al acompañamiento del sector de la Economía Social/Solidaria, tales como emprendimientos productivos de base familiar, asociaciones, organizaciones autogestivas, empresas recuperadas, etc. Todos estos organismos reconocen antecedentes institucionales previos en los ministerios en que se insertan, pero es en este período -el segundo del ciclo de gobierno del Frente Progresista Cívico y Social- cuando esta convivencia es más marcada, dado que es en esta etapa cuando se jerarquiza un área de promoción de la ESyS (si bien en el caso de Santa Fe se utiliza la expresión de economía social) dentro del Ministerio de Desarrollo Social, y ésta adquiere alcance provincial; sumándose a las áreas y programas de promoción existentes en el marco del Ministerio de Producción.

En este marco, y siguiendo los ejes de indagación planteados en la Introducción, el presente capítulo estará dedicado a la descripción institucional de las tres áreas indicadas en el período 2011-2015, la cual se estructurará en torno a cinco ejes:

- surgimiento y antecedentes,
- líneas de acción e instrumentos de promoción,
- sujetos a los cuales dirigen sus intervenciones,
- articulaciones con otras áreas del Ejecutivo provincial,
- modos de vinculación con organizaciones de la sociedad civil.

En las razones que explican esta separación y los desafíos de su articulación -tanto desde el ámbito público como desde las organizaciones sociales-, intentaremos ahondar en el capítulo 4.

## **2.1- La Economía Social como estrategia de política social. La Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe**

### **Surgimiento y antecedentes**

La Subsecretaría de Economía Social, con las atribuciones, características y alcance provincial que actualmente tiene, fue creada en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe en diciembre de 2011, al iniciarse el mandato del gobernador Antonio Bonfatti -segundo mandatario del ciclo del Frente Progresista Cívico y Social en nuestra provincia-. Sin embargo, se asentó sobre una estructura con existencia previa, aunque algunas características diferentes: la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social, creada en el año 2004.

Según trabajadores entrevistados, dos factores incidieron en la decisión de creación de esta dirección: la necesidad de crear una estructura de gestión para el Programa Nacional Manos a la Obra, y la catástrofe hídrica sufrida por la ciudad de Santa Fe en el año 2003 (indicador, quizás, del alcance local que esta área tuvo en sus inicios). Paulatinamente, la Dirección extiende su accionar a la ciudad de Rosario, y es a estas dos ciudades (las más grandes de la provincia, Rosario y Santa Fe) que restringe su accionar, aunque -según los trabajadores entrevistados- sin una visión de conjunto ni un proyecto orgánico de ESyS, sino más bien a través de ayudas económicas personales, a proyectos puntuales.

A partir de esta experiencia, la provincia crea un propio “Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos Sociales”, sancionado mediante el Decreto 2784/07, bajo la gestión del mismo gobernador, Jorge Obeid. Este decreto vino a dar existencia formal y cobertura legal a una lógica de funcionamiento basada en el financiamiento de proyectos individuales o familiares de autoempleo, en la mayoría de los casos pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social. En este instrumento, se

establece que el objetivo de este programa -vigente al momento de realización del trabajo de campo- es *“lograr la inclusión de emprendedores sociales al ámbito de la economía formal, promoviendo actividades productivas de bienes y servicios donde la capacitación previa del beneficiario contribuya a la sustentabilidad del emprendimiento y fomentar la inclusión de la población en riesgo de vulnerabilidad social y económica, con perfil profesional en artes u oficios que no puedan superar dicha condición por no contar con capital fijo -herramientas y maquinarias- promoviendo una movilidad social ascendente y la generación de empleo genuino”*. El propósito principal era proveer de ingresos a las familias afectadas por las inundaciones en Santa Fe, o en situación de pobreza en Rosario, por eso, según una de las técnicas entrevistadas, *“se le daba el marco de desarrollo local más que economía social (...) por eso se podía presentar un emprendimiento de reventa, de un comercio. No apuntaba mucho a lo productivo, ni a recuperar cadenas de valor.”* Podemos afirmar que no contemplar estas variables que ella menciona tampoco construye desarrollo local, sin embargo, vale su aclaración como ilustración de una lógica “caso a caso” sin una articulación ni una proyección sectorial.

En diciembre del año 2007, asumida la gestión de Hermes Binner -primer gobernador del frente Progresista Cívico y Social-, la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria adquirió rango ministerial y pasó a convertirse en Ministerio de Desarrollo Social. En el nuevo Ministerio la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social perduró como tal, pero adquirió nuevas características debido a que comenzaron a sentarse las bases orgánicas de un área de promoción de la ESyS en el Ministerio de Desarrollo Social, y empezaron a perfilarse algunos de los rasgos que conservará y profundizará en la gestión siguiente. En esta gestión el área pasó a llamarse Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social, tuvo también dos jurisdicciones (una en el centro-norte y otra en el sur de la provincia) pero comenzó muy despacio a incorporar una dimensión provincial en su accionar, o al menos, a trascender los límites de las dos ciudades más grandes.

En lo que hace al periodo abarcado en este trabajo, con estos antecedentes, uno de los primeros propósitos de la gestión iniciada en diciembre de 2011 fue unificar ambas circunscripciones y conformar un área de alcance provincial, dotada de lo que su referente llama una “matriz programática”, lineamientos de acción, lo que sus trabajadores han identificado como “una política pública propia”. Y al decir de Mauro Casella, Subsecretario de Economía Social durante el período analizado, el objetivo principal fue generar *“capacidad de reproducción de las prácticas de economía social y solidaria e instalar el tema en el resto del territorio donde no estaba instalado”* (Entrevista, 09/2014). En un artículo publicado por este Subsecretario, afirmó que sólo a partir de 2011, *“con la creación de la*



*Subsecretaría de Economía Social en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, que el sector contó con un área de escala y alcance provincial para el desarrollo de políticas específicas (...)se propuso extender territorialmente las políticas de ESS articulándose con aquellas experiencias socioproductivas existentes de modo disperso en el territorio provincial y, paralelamente, propiciando el surgimiento de otras nuevas en aquellos lugares donde las mismas eran inexistentes aprovechando la institucionalidad creada” (Casella, 2015: 143).*

### **Líneas de acción e instrumentos de promoción desarrollados por la Subsecretaría de Economía Social**

La Subsecretaría de Economía Social fue creada, como se mencionó, al inicio de la gestión del gobernador Bonfatti, en consonancia con una reforma institucional amplia del Ministerio de Desarrollo Social. En el Decreto nº 101, de diciembre de 2011, se describen la Misión y Funciones de cada una de las áreas que componían el Ministerio<sup>15</sup>, entre ellas, la que nos ocupa. Allí se estableció que su Misión era *“Promover políticas transversales de promoción de la economía social que garanticen mecanismos innovadores de apoyo y promoción de espacios de trabajo asociativo y/o cooperativo (...) coordinando acciones de conexión entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado, desde una perspectiva social, educativa y productiva aspirando al desarrollo económico y social basado en la inclusión, la equidad y la solidaridad.”* Y se listaba también un largo conjunto de funciones:

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

---

<sup>15</sup> En el Anexo 2 puede consultarse el organigrama ministerial vigente en el período 2011-2015.

- *Gestionar, coordinar y optimizar la aplicación de programas de microcrédito y financiamiento al desarrollo de emprendimientos y que promuevan la comercialización de productos provenientes de la economía social.*

A partir de esta amplia demarcación del campo de intervención, la conducción de la Subsecretaría fijó tres líneas estratégicas de trabajo, que ha denominado *Asistencia Técnica y Capacitación, Fortalecimiento de la Producción y Circulación de Bienes y Servicios de la Economía Social, y Financiamiento*. Y en función de tales ejes, se elaboraron las herramientas concretas de intervención: los Planes Operativos con Municipios y Comunas, el Fortalecimiento a Emprendimientos de la Economía Social, y el Apoyo a cooperativas y asociaciones. Para el desarrollo de las acciones de promoción desde la Subsecretaría se otorgaba financiamiento a los gobiernos locales para la contratación de un “promotor de la economía social”, que luego de recibir una capacitación, era quien tenía a su cargo el trabajo con emprendedores de la ciudad, constituyéndose a la vez en el referente local ante la Subsecretaría provincial. Según Mauro Casella, quien como se ha dicho, fue Subsecretario de Economía Social en el período analizado, este mecanismo se instauró con el propósito de generar en los Municipios y Comunas, áreas que trabajen la temática de la ESyS, sobre todo orientadas a la puesta en marcha y acompañamiento de emprendimientos asociativos mercantiles, y en particular, emprendimientos productivos familiares.

Este promotor o promotora recibía una capacitación inicial que era denominada “Formador de Formadores”, debido a que su primera tarea era replicarla luego a nivel local, con los emprendedores. Esta instancia permitió no sólo crear un lenguaje común entre promotores, técnicos y funcionarios provinciales, sino también aunar criterios y establecer un marco de trabajo en consonancia con los objetivos de la Subsecretaría. Luego de esta formación inicial, cada promotor local -como funcionario o técnico de ese municipio o comuna- tenía a su cargo la elaboración de un Plan Operativo de para el Desarrollo de la Economía Social (POA), en el cual, a partir de la realización de un diagnóstico territorial, se priorizaban acciones territoriales y solicitaba un presupuesto acorde. Estos Planes Operativos Anuales podían incluir componentes de las tres líneas estratégicas mencionadas más arriba: capacitaciones, espacios de comercialización, y la formación de un banco solidario. En términos generales, podemos afirmar que el menú de opciones se enmarcaba dentro de las acciones más típicas de promoción de este sector de la ESyS, pero según los responsables institucionales, el imperativo de reunir las iniciativas dentro de un solo Plan Operativo Anual, permitió que los gobiernos locales comenzaran a pensar en términos de la promoción de un sector y la articulación de un territorio, y no tanto en función de situaciones individuales.

Melina Bianchi, Coordinadora de Programas de ese momento, afirmó: *“nos interesaba bastante dejar de estar respondiendo a la demanda específica, esto que nosotros le decíamos el “intendente supermercado”, que venía y te decía: “quiero dos de esto, quiero tres de aquello, dame cuatro subsidios, un banco solidario”. Dar vuelta la lógica, empezar a preguntarle ¿qué es lo que vos querés hacer territorialmente? Que empiecen a pensar su territorio. Y por otro lado, también algo con lo que nos encontramos era con que había muchos subsidios dados de modo individual, y no había seguimiento de los emprendimientos”* (Entrevista, 09/2014), apreciación en la que coincidieron los técnicos que llevaron adelante el trabajo con los gobiernos locales. Fue la lógica descrita la que, según la misma funcionaria, contribuyó a que se crearan en mayor cantidad de municipios y comunas, áreas o programas de promoción de la ESyS. Y a esto se refieren autoridades y técnicos provinciales cuando afirman que existió un “salto de escala” entre las gestiones anteriores y la analizada -salto que si observamos la asignación presupuestaria se revela que no es tal, como veremos más adelante- pero que según ellos estiman, sirvió para llegar a más emprendedores y familias en todo el territorio provincial. Al enfocarse las acciones ahora en los municipios y comunas, se logró una especie de “efecto multiplicador” en la gestión de programas de ESyS, y con él, se amplificó la llegada a la población.

Otra trabajadora entrevistada, integrante de los equipos técnicos, cuenta: *“nosotros pasamos de trabajar con la persona individual que venía a pedir un crédito para un subsidio para un emprendimiento, a trabajar de manera más planificada con municipios y comunas por eso empezamos a trabajar a la escala más provincial. Y como trabajamos con municipios y comunas, era con los equipos técnicos que ponía el municipio y comuna para trabajar todo el tema de la economía social, del desarrollo territorial. Que también fue todo un tema, porque descubrimos que los municipios y comunas tenían los trabajadores sociales solamente para hacer pensiones (atrás de un escritorio), y nosotros estábamos demandando otra cosa, que pateen el territorio, que conozcan a la gente, que hagan diagnóstico de las localidades. Entonces fue todo un tema, con algunos se pudo trabajar muy bien, con otros hubo una resistencia”* (Trabajadora de nivel técnico, entrevista, 10/2014). Cabe destacar que al momento de realización de las entrevistas, estas resistencias iniciales ya habían sido superadas -al menos en la mayor parte de los municipios y comunas que trabajaban con la Subsecretaría-, y los trabajadores entrevistados consideraban a esta dinámica de vinculación y funcionamiento, bastante aceptada por los gobiernos locales.

Para poder dar curso y otorgar financiamiento a los POAs, desde la Subsecretaría no se crearon nuevos programas sino que se “reciclaron” programas existentes, articulando herramientas heredadas de gobiernos anteriores -casi todas de la gestión del gobernador

justicialista Jorge Obeid (2003-2007)-. Para ello, se estableció un “Circuito Operativo de Planes y Proyectos de la Subsecretaría de Economía Social” que estandarizó la presentación de las iniciativas ya que se obligó a su presentación en formularios predeterminados. Estos programas preexistentes fueron: Banco Solidario, existente en la Provincia desde el año 2005; Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos Sociales, vigente desde el año 2007; y Buenas Prácticas, creado en 2008, en reemplazo de otra iniciativa denominada Programa Social Comunitario.

Mediante el Banco Solidario, se puso en marcha en cada localidad una herramienta de ayuda crediticia para los emprendedores, sobre todo para los que recién se iniciaban o pretendían incorporarse a los espacios creados, como las ferias. A través del Programa Buenas Prácticas, por su parte, se financiaban capacitaciones, herramientas e infraestructura de uso común. Fueron estas dos herramientas, junto al diagnóstico territorial, los que han sido integrados para la confección de los POAs, y volcados a un formulario que los promotores debían renovar cada año.

El Programa Provincial de Subsidios, por su parte, estaba reservado para la propia Subsecretaría, la cual lo utilizaba sobre todo para asistir a grupos asociativos o cooperativas, así hubieran surgido de los procesos locales o no. Tanto el Subsecretario como la Coordinadora entrevistados señalaron que esta herramienta no se utilizaba para financiar “emprendedores sueltos”, pero sí para apuntalar emprendimientos autogestivos más grandes, y que por su escala productiva requerían otro tipo de acompañamiento o nivel de apoyo. Sin embargo, ambos señalaron que para grupos que requirieran financiamientos importantes -como las empresas recuperadas o en proceso de recuperación- no tenían herramientas ni presupuesto que les permitiera dar estas respuestas para todas las solicitudes que recibían, ni mucho menos instaurar líneas de promoción específicas para estos sectores. El problema de la escala económico-productiva de los grupos promovidos fue señalado recurrentemente por los funcionarios entrevistados. Incluso, esto apareció como una marca del propio Ministerio, como si Desarrollo Social estuviera reservado a los emprendimientos pequeños, de baja capitalización y bajo nivel de producción; y al Ministerio de Producción se reservara la asistencia a emprendimientos de mayor desarrollo, escala de producción y acceso a tecnología. Melina Bianchi, Coordinadora de Programas de la Subsecretaría analizada, indicando esta virtual diferenciación de roles, señaló: *“tenemos un cierto límite económico (...) La otra vez estábamos hablando con la gente de Naranpol<sup>16</sup>, los montos que necesitaban*

---

<sup>16</sup> Empresa recuperada de la ciudad de Santa Fe, dedicada a la producción de jugos.

*son más propios del Ministerio de Producción. Esa es la limitante en algún momento de estar en el Ministerio de Desarrollo Social” (Entrevista, 09/2014).*

Otra línea de trabajo mencionada fue la promoción de la compra de bienes y servicios producidos por cooperativas, por parte del Estado Provincial. Sancionado en el año 2012, el decreto nº 3059 creó un *“Registro de Bienes y Servicios ofrecidos por las Cooperativas de Trabajo de la Provincia, a los efectos de que las distintas dependencias, ministerios, organismos descentralizados y empresas del Estado Provincial puedan adquirir dichos bienes y servicios”* (Decreto 3059/12). Las cooperativas inscriptas en este registro fueron incorporadas al Registro de Proveedores del Estado, y se estableció la obligación de convocarlas a participar de concursos y licitaciones, así como la prioridad de compra en casos de igualdad de precio. Aun con limitaciones y dificultades, los técnicos rescataron que, muy tímidamente, se comenzó a generar una demanda de bienes y servicios producidos por cooperativas de trabajos adheridas al registro, particularmente en cuanto a contratación de servicios de catering y reparación y mantenimiento de edificios.

Está claro que si bien significa un paso adelante, la mera creación de un registro y la prioridad de compra -sin alterar las lógicas de compra y tiempos de pago- es insuficiente para direccionar el poder de compra del Estado. Y es el propio referente político, el Subsecretario Casella, quien afirmó en la entrevista realizada que, en ese momento (fines de 2014) el decreto no estaba plenamente operativo por falta de estructura, y por deficiente adecuación de los mecanismos de compra y contratación de los diferentes Ministerios que componían el ejecutivo provincial.

### **Sujetos promovidos por la Subsecretaría de Economía Social**

De las prácticas y discursos de referentes y trabajadores del área, surge claramente que el sujeto al que apuntaban las intervenciones es el “emprendedor social”, el trabajador independiente que conforma -solo, con integrantes de su grupo familiar o con otros trabajadores de análogas condiciones económico-sociales- una unidad productiva de pequeña escala, en general de regular capitalización y acceso a la tecnología. En muchos casos, la unidad doméstica es la que engendra y contiene la unidad productiva, y como han señalado muchos autores (ver Coraggio, 1999, 2007c), es muy difícil discernir los límites entre una y otra ya que es la necesidad de reproducción de la vida de sus integrantes la lógica que conforma e informa la unidad productiva. El Subsecretario ilustró de este modo la lógica de intervención del área bajo su dirección: *“El objeto de las intervenciones son los Municipios y Comunas. Después, el sujeto con el que trabajamos es el emprendedor, que tiene*

*que hacer algún tránsito, consolidación y formalización”* (Entrevista, 09/2014). Es decir, si bien el interlocutor de la Subsecretaría era el conjunto de promotores y referentes que dependían, orgánica y funcionalmente, de los municipios y comunas de la provincia, el destinatario final de las acciones era el emprendedor. Y si bien es cierto que se había establecido como línea estratégica de trabajo el apoyo a cooperativas y asociaciones, esto aparece mucho más relegado respecto de la prioridad otorgada al acompañamiento de emprendedores.

Por otro lado, -y quizás, como lo ha constatado Malena Hopp (2011) esto sea una impronta de muchas áreas de promoción de la ESyS insertas en ministerios o secretarías de desarrollo social, promoción social u otras denominaciones similares- a este emprendedor se lo visualiza como un “sujeto en situación de vulnerabilidad” o “de pobreza”, atravesado por carencias, la mayor parte de las veces desocupado o afectado por una débil o intermitente inserción laboral. En la mencionada Resolución nº 711/12, mediante la cual se establecieron los circuitos operativos de presentación de POAs, se encuentra desarrollado también un *Protocolo de Intervención Territorial* destinado a los promotores locales. Allí, se brindaban varias definiciones y directrices de trabajo que debían orientar las intervenciones territoriales; entre ellas, la definición del “Sujeto Emprendedor”. En el documento se establecía que: *“generalmente se suele asociar al emprendedor social con un ciudadano con derechos sociales vulnerados, entre ellos el derecho al trabajo. Si hablamos de una estrategia integral de intervención en el territorio tendremos que un mismo sujeto está atravesado por múltiples carencias/problemas (ingreso, vivienda, alimentación, salud, educación, trabajo, etc.) y/o por múltiples problemáticas vinculadas a su entorno inmediato (violencia, falta de servicios básicos, asentamiento irregular, carencia de propiedad del suelo, carencia de acceso a medios de transporte, contexto económico, contexto social, etc.)*

***Estas carencias/problemas y problemáticas hacen al sujeto y son propias de un abordaje integral y territorial. Por lo general las carencias/problemas afectan directamente al sujeto y las problemáticas al territorio donde éste vive. Muchas veces las carencias/problemas son consecuencia de las problemáticas vinculadas a su entorno inmediato”*** (Resolución 711/12, resaltado propio).

La asociación entre emprendedor/emprendimiento de la ESyS y situación de vulnerabilidad -o virtual pobreza- es evidente. El sujeto es definido como carente, no como trabajador, portador de un saber o dotado de autonomía, sino como una persona constituida y atravesada por problemáticas sociales complejas; posicionamiento que sin duda imprime marcas en el desarrollo de las políticas de promoción.

Esta prioridad dada al “emprendedor social” como destinatario de las intervenciones surge también claramente cuando se pasa revista a las líneas de acción desarrolladas, comentadas más arriba, o se observan las actividades públicas. Tanto los microcréditos (justamente por ser “micro”), las ferias e incluso los eventos masivos organizados por la subsecretaría, tenían como destinatarios y protagonistas casi exclusivos a los emprendedores y sus emprendimientos<sup>17</sup>.

Luego, y como producto de los procesos de conformación de grupos que suponen sobre todo las capacitaciones y las ferias, aparecen los sujetos colectivos como destinatarios de las acciones de promoción. El Subsecretario, señaló: *“nosotros trabajamos muy fuerte todo lo que es la formación y la promoción del asociativismo en la economía social y nos enfocamos en financiar las cooperativas de trabajo que vayan surgiendo de esos procesos, o asociaciones de emprendedores que vayan surgiendo de estos procesos. No tenemos financiamiento a cooperativas por demanda externa a lo que vamos promoviendo”* (Entrevista, 09/2014). Es decir, no han generado instrumentos de apoyo al sector cooperativo existente<sup>18</sup>, sino que sólo han acompañado la constitución -y posteriormente otorgado financiamiento para el inicio de actividades- a cooperativas o asociaciones generadas por los emprendedores y emprendedoras vinculados a algunos municipios y comunas.

La Coordinadora de Programas Melina Bianchi refuerza las expresiones del Subsecretario, ya que en la entrevista realizada afirmó que para el equipo de conducción la constitución de espacios colectivos (que desde este organismo denominaron “creación de capital social”<sup>19</sup>) era tan importante como la promoción de emprendimientos individuales, y era producto de esos espacios, de los sucesivos encuentros, de la visualización de necesidades comunes o del trabajo en común desarrollado por los emprendedores, que esperaban el surgimiento de entidades mayores, que los nuclearan o aglutinaran. Sin embargo, de las entrevistas surge que ha sido muy escasa la conformación de sujetos colectivos más complejos, ya que en las mismas sólo se mencionó la constitución de una cooperativa de trabajo y una asociación de emprendedores. Lo cual sugiere quizás una inadecuación entre los instrumentos de promoción -que apuntaban prioritariamente el funcionamiento de unidades productivas individuales-, y la pretensión de creación de entidades asociativas.

---

<sup>17</sup> Ver anexo digital, donde se encuentra un registro fotográfico de actividades.

<sup>18</sup> Cabe destacar que tampoco han desarrollado líneas de apoyo a empresas recuperadas, principalmente por falta de capacidad financiera.

<sup>19</sup> Esta expresión es retomada también en Casella (2015).

Esto contrasta con el análisis construido por el Subsecretario en el mencionado artículo (Casella, 2015), donde se afirma que entre los años 2012 y 2015, se trabajó con 6500 emprendedores, 87 cooperativas de trabajo y 65 organizaciones sociales, pero no se especifica qué tipo de trabajo o acompañamiento fue el realizado, ni a través de qué mecanismos concretos se llevó adelante. Es probable, incluso, que muchas de estas organizaciones sociales y cooperativas hayan tenido existencia previa a la llegada de la Subsecretaría, y hayan recibido apoyo específicos, o hayan participado de los mecanismos de promoción más generales, puestos en marcha a través de los POAs, tales como las ferias, los microcréditos o el fortalecimiento de espacios de producción. Y de este artículo surge también que en el grueso de las iniciativas colectivas (o de creación de “capital social”), de lo que se trató fue de la creación de espacios de producción o comercialización gestionados por los propios municipios y comunas, por lo que el apoyo a la conformación y sostenimiento de sujetos colectivos a partir de las propias herramientas de promoción no parece haberse puesto en marcha en muchos casos.

### **Articulaciones con otras áreas del ejecutivo provincial**

A la hora de evaluar las articulaciones con otros ministerios, el que apareció como interlocutor privilegiado fue el Ministerio de Producción, y particularmente, la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente, que será descripta más abajo<sup>20</sup>. Valga señalar aquí, las principales acciones desarrolladas en común.

En varias entrevistas aparece que una de las articulaciones más estables -aunque no tan frecuentes- se relacionaba con la constitución de cooperativas de trabajo. A partir del trabajo con emprendedores de las diferentes localidades, si surgía de ellos el interés de conformar una cooperativa, el promotor local se vinculaba con la mencionada Subsecretaría a los fines de solicitar el dictado de un curso de formación en cooperativismo -obligatorio para la obtención de la matrícula- y dar inicio luego al proceso formal de constitución de la misma; aunque el financiamiento para tal tarea quedaba en la Subsecretaría de Economía Social. Incluso, dado que el Ministerio de Producción contaba en este período con una “Red de Tutores de Asociativismo” con presencia en varias ciudades y comunas de la provincia, lo que sucedió en la práctica es que en más de una localidad, el promotor de economía social y el tutor de asociativismo coincidían en un mismo trabajador.

---

<sup>20</sup> Ver apartado 2.2 del presente capítulo.



Dentro del Ministerio de Producción, también se articulaban acciones con el Programa de Agroindustria Familiar, que también se describirá con mayor detalle más abajo<sup>21</sup>. Este vínculo tiene un origen más bien informal, dado que dicho programa fue coordinado por Mauro Casella en la gestión de gobierno anterior; y al pasar a ejercer el rol de Subsecretario durante el periodo bajo estudio conservó su contacto y la vinculación. Dicho programa asistía a la Subsecretaría de Economía Social en el acompañamiento a emprendimientos dedicados a la producción primaria, en la cual la Subsecretaría contaba con menos experiencia y desarrollo. Melina Bianchi, en la entrevista señaló que el grueso de los emprendimientos con que trabajaban era urbano, así sea de comunas muy pequeñas, por lo que requerían de esta articulación cuando se presentaban emprendimientos de familias rurales, situación más frecuente en las localidades del norte provincial. Y por otro lado, en muchos casos estos emprendimientos requerían una asistencia financiera más considerable (en cuanto a los montos de los préstamos y plazos más largos de devolución), lo cual sólo podía ser abordado mediante las herramientas crediticias con que, como veremos más adelante, contaba el Programa de Agroindustria Familiar.

Además de los acompañamientos específicos, con dicho Programa se comenzaron a planificar en conjunto algunas estrategias de comercialización asociativa. En particular, se gestionaron acuerdos para la instalación de góndolas para la venta de productos de la economía social y de agroindustrias familiares en locales comerciales de actores vinculados al sector (como algunas mutuales y cooperativas de trabajo más grandes); y se puso en marcha una marca colectiva llamada “Productos de Mi Tierra” -a la cual podían aspirar emprendedores familiares acompañados por ambos ministerios-, que también se comercializaba en estas góndolas, así como en ferias y eventos organizados por la Subsecretaría de Economía Social. Ambas estrategias comenzaron a funcionar en 2014, por lo que al momento de cierre del trabajo de campo estaban recién organizándose. Sin embargo, cabe destacar que en el momento de escritura de este trabajo esta marca colectiva no sólo sigue vigente sino que está expandiéndose, generando acuerdos para tener espacio en locales comerciales de distintas entidades y mayor presencia en ferias, y ganando reconocimiento en la ciudadanía.

Otra articulación mencionada por los funcionarios -aunque claramente de menor relevancia, dado que se trata de un programa restringido en sus alcances territoriales y recursos disponibles-, se relacionó con el Programa Raíces. Este programa -perteneciente

---

<sup>21</sup> Ver apartado 2.3 del presente capítulo.

al Ministerio de Cultura- apuntaba a generar actividades económico-productivas en los jóvenes de áreas rurales y comunidades pequeñas, como modo de evitar su migración hacia las ciudades. En esta caso, casi podríamos hablar de una superposición de tareas, ya que la apuesta de trabajo parece similar: generar trabajo e ingresos a partir de emprendimientos familiares y comunitarios autogestivos; rescatando saberes tradicionales y fomentando la organización. Y de igual manera, el programa contaba con un grupo de facilitadores que realizaba las tareas de acompañamiento de los jóvenes participantes y sus proyectos productivos. Y es justamente con este grupo de facilitadores con quien se articulaban acciones desde la Subsecretaría, ya que es con ellos con quienes se trabajaban conceptos de ESyS, nociones de asociativismo y autogestión; para que a su vez replicaran con los jóvenes y realizaran acciones de apoyo enmarcadas en este paradigma.

En cuanto al resto del ejecutivo, Melina Bianchi apuntó que hasta ese momento de la gestión de gobierno se habían realizado articulaciones muy puntuales, en torno a proyectos o iniciativas específicas: *“Con todo lo que sea género, discapacidad, salud mental, con ellos trabajamos el sentido de lo que es el trabajo autogestivo, la diferencia entre trabajo autogestivo y empleo (...) se financia aquellos que decidan ser emprendedores y el área se hace responsable de seguir sosteniendo el grupo de emprendedores (...) son proyectos puntuales”* (Entrevista, 09/2014).

### **Vínculos y articulaciones con organizaciones de la sociedad civil**

Antes de analizar las modalidades de vinculación entre la Subsecretaría de Economía Social y las organizaciones sociales dedicadas a la promoción, construcción o acompañamiento de la ESyS, volvemos sobre una pequeña caracterización esbozada en el capítulo 1. Allí, retomando las propuestas de Susana Hintze (2010) afirmábamos que las políticas públicas de promoción de la ESyS deberían ser horizontales y dinámicas, promoviendo diálogos y aprendizajes entre actores sociales y organismos del Estado; y que ello requiere construir vínculos simétricos, niveles crecientes de autonomía y mecanismos de cooperación para la gestión. La gran apuesta, siguiendo a Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld (1998), es que logren viabilizar formas de relacionamiento social paritarias y democráticas, que avancen progresivamente hacia una calificación colectiva de las demandas sociales, y que éstas logren impactar en la esfera institucional. Por ello, el horizonte aquí no está dado por la mera creación de espacios de deliberación - lo que en sí es valioso, pero insuficiente-, sino por la creación, al decir de estas autoras, de

espacios de participación *“que involucren una vinculación orgánica entre estructuras de gestión sociogubernamentales y prácticas democráticas descentralizadas –y articuladas entre sí- en torno a intereses específicos”* (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 82).

Por ello, los autores de la ESyS prefieren hablar de co-construcción de políticas públicas antes que de participación en las mismas, entendiendo que la participación debe ser amplia en cuanto a sus alcances, integral, sistemática e institucionalizada, aproximándose quizás más a lo que otros autores llaman gestión asociada (Ruiz, 2004). La gestión asociada no es sólo diagnóstico colectivo, no es meramente deliberación ni consulta, es todo eso más decisión colectiva, implementación y asignación de recursos en función de tal decisión colectiva, y evaluación de logros, obstáculos, impactos y desafíos también de manera conjunta.

Estos distintos niveles de estructuración y alcance de la participación están presentes en el discurso del Subsecretario, Mauro Casella. En la entrevista realizada, el funcionario estableció una clara distinción entre participación en la implementación de políticas, e incidencia en la definición del destino de los recursos públicos, reservando sólo el primer aspecto a la articulación con organizaciones de la sociedad civil: *“una cuestión es la co-gestión en términos de participación directa de la sociedad civil en la gestión de los recursos y de la política y otra cuestión es la gestión asociada en términos de implementación de líneas estratégicas decididas en conjunto. Son dos cosas diferentes, nosotros estamos por esta segunda opción. No dejamos a nadie afuera de las mesas, para que todos se sumen para construir agenda pero el estado en sí mismo tiene la potestad de definir el destino de los recursos”* (Entrevista, 09/2014). Retomando la distinción entre co-construcción y co-producción desarrollada en el capítulo 1, podríamos afirmar que en este período había una voluntad de avanzar sólo parcialmente en un camino de co-construcción, ya que se otorgaba participación a los actores sociales en la fase de diseño de las herramientas de promoción de la ESyS, no así en la discusión de los recursos -potestad reservada al Estado, aún, como veremos más adelante, en contra de lo que demandaban las organizaciones sociales vinculadas a esta Subsecretaría- ni en la implementación y evaluación de las políticas.

En otro fragmento de la entrevista, el Subsecretario afirmó que la construcción programática inicial fue “endogámica”, pero antes que por una definición política, por la falta de vínculos estables con las organizaciones. En realidad, reconoció que tales vínculos existían sólo en Rosario, y no en el resto del territorio provincial; por lo que los espacios de diálogo fueron creándose luego a partir de temáticas específicas, y no poniendo en

discusión -o revisión- las políticas ni líneas programáticas. Ambas cuestiones -reticencia a incorporar los actores sociales más allá de la definición de una agenda de trabajo, y ausencia de discusión de los instrumentos de promoción desplegados con los propios actores del sector- reforzaron una relación de jerarquía entre emprendedores, organizaciones sociales y el Estado provincial, donde unos aparecen sólo como fuente de consulta y para otros se reservan las decisiones políticas fundamentales. En este momento, primó una opción por la generación de espacios plurales de discusión y participación en la construcción de una agenda de trabajo en conjunto, y no se avanzó más allá de eso.

Uno de los espacios creados con esta lógica fueron las llamadas “Mesas de Diálogo”. Si bien el proyecto inicial era instaurar cinco mesas (una por cada Nodo, división geográfico-administrativa establecida por el Plan Estratégico provincial<sup>22</sup>) sólo lograron conformarse tres: una con asiento en Reconquista, otra en Santa Fe y la última en Rosario. Estas mesas adquirieron lógicas y dinámicas propias y de alguna manera, particulares. Sin embargo, las discusiones enmarcadas en la sanción de una futura ley provincial de economía social - proceso que había comenzado a fines del año 2011 previo al recambio de autoridades, y que gestión analizada continuó y profundizó- fue permeando tales espacios de diálogo, llegando a que entre los años 2012 y 2014 este tema fuera el excluyente, vaciando de contenido la pretendida construcción de agendas de trabajo en conjunto.

La construcción de una ley provincial de ESyS fue el mayor intento de institucionalización de un marco -ambicioso, por cierto- de promoción de la ESyS en la provincia, y tuvo un marcado componente de reflexión y participación con considerables márgenes de autonomía -entendida, como hemos mencionado, como la “facultad de decidir sin condicionamientos externos” (Thwaites Rey, 2004: 55)- por parte de las organizaciones y sujetos participantes. Sin embargo, las restricciones interpuestas por el ejecutivo provincial para la constitución de organismos co-gestionados entre éste y las organizaciones de la ESyS por un lado, y la negativa a otorgar autonomía financiera (vía la imposición de estándares de financiamiento por ley, que afectarían recursos específicos la promoción de la ESyS) por el otro, hicieron que esta iniciativa no prosperara. Ambos aspectos problemáticos -participación en la gestión e incidencia en la definición presupuestaria- aparecen ya prefigurados en las delimitaciones a la participación descriptas por el Subsecretario; y se relevarán centrales en las disputas entre el ejecutivo provincial y el colectivo de organizaciones que participó en el proceso de co-construcción

---

<sup>22</sup> Ver “Breve caracterización de la Provincia de Santa Fe” en la Introducción.

de la ley. Por ello, y dado que esta experiencia nos permitirá observar con más nitidez los obstáculos y límites a la edificación de otros modos de vinculación para la gestión de políticas públicas de promoción de la ESyS en el caso del gobierno de la Provincia de Santa Fe, es que será desarrollada y analizada en profundidad en el próximo capítulo.

A continuación, describiremos las características de la segunda gran área provincial dedicada a la promoción de la ESyS, la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe.

## **2.2- La promoción del “Sector Tradicional de Economía Social”. La Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe**

### **Surgimiento y antecedentes**

La Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente fue creada mediante el Decreto n° 471 de abril de 2010, en el marco de una reorganización integral del Ministerio de Producción. Pertenece a la Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo<sup>23</sup>, y bajo su órbita quedó la Dirección General de Cooperativas y Mutuales, existente en el marco del mismo ministerio desde 1973. Esta dirección se enmarcó históricamente -en su surgimiento y funciones- en el proceso de creación de unidades subnacionales de capacitación, fiscalización y control de cooperativas y mutuales puesto en marcha luego de la sanción de la Ley 20.337 y la creación de los Institutos Nacionales de Acción Mutual y de Acción Cooperativa, los que luego de otras modificaciones se integrarán en el actual INAES (Hintze y Deux, 2007). Por lo tanto, desde sus inicios fue la encargada de la realización de las tareas y trámites asociados a la constitución de cooperativas y mutuales, tales como el dictado de cursos de capacitación, el armado de estatutos, asesoramiento legal e impositivo, todo ello orientado a la obtención de las matrículas nacional y provincial. Y esta impronta aún persistía en la Subsecretaría; ya que su delimitación de funciones se orientó muy claramente hacia el sector de la economía social tradicional, enfatizándose la fiscalización y el control en detrimento de acciones más amplias de promoción. En la página web de la Provincia de Santa Fe<sup>24</sup>, se establecía que: “A través de su Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y Trabajo

---

<sup>23</sup> Ver organigrama de la Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2010-2015), en Anexo 3.

<sup>24</sup> <http://www.santafe.gov.ar> (Consultada el 28/04/2014).

*Decente, el Gobierno de Santa Fe colabora en la formulación y gestión de políticas, programas y acciones de promoción y control de las actividades de las cooperativas y organizaciones mutuales.*

*A partir de dichas políticas y programas, se brinda una oportuna fiscalización y se fomentan procesos de transformación y reconversión de las entidades, implementando cursos de capacitación, aportando asistencia técnica y ejerciendo el contralor del funcionamiento institucional y administrativo.”* Este último párrafo integró textualmente la definición de la Misión de la Dirección General de Cooperativas y Mutuales establecida en el decreto 471/2010, lo que de algún modo confunde la misión de una dirección concreta con la propia de la Subsecretaría. Lo cual nos induce a pensar la central importancia que estas tareas tenían en la vida de la última, y que tales acciones de acompañamiento en la constitución de las entidades y posterior fiscalización, imprimían un sesgo insoslayable en toda la Subsecretaría.

En cuanto a sus funciones, las que aparecen mencionadas -y que contribuyen también a delinear el perfil del área- son:

- 1. Realizar la fiscalización preventiva, de oficio y atender las denuncias formuladas por asociados y terceros contra las entidades, como así también las promovidas por ella mismas, realizando Veedurías en Asambleas, Inspecciones, Instruir sumarios y aplicar sanciones.*
- 2. Diseñar e implementar el relevamiento institucional de todas las cooperativas y mutuales existentes en la Provincia.*
- 3. Intervenir, colaborando con la Autoridad Nacional de Aplicación (INAES), en los numerosos trámites sumariales promovidos de oficio por el Organismo Nacional a entidades radicadas en jurisdicción provincial, realizando a su pedido inspecciones, informes y diligenciamientos de oficios, formulación de pedidos a las reparticiones públicas provinciales, en particular ante los Registros Públicos de la Propiedad, Automotor, Catastro, entre otros.*
- 4. Verificar, analizar la documentación (Actas de Asambleas, de Consejos Directivos y Estados Contables) que obligatoriamente deben remitir en forma periódica todas las cooperativas y mutuales, conforme lo establecido en las Leyes N° 20.337 y 20.321 y normativa de la Autoridad de Aplicación.*
- 5. Recibir y atender los reclamos ante incumplimientos que se verifiquen con respecto a las obligaciones precedentemente enunciadas.*
- 6. Inscribir en Jurisdicción Provincial a las cooperativas y mutuales, como asimismo a Sucursales que se instalen en el territorio de instituciones radicadas en otras provincias.*
- 7. Realizar la rúbrica de libros institucionales y contables, obligatorios y auxiliares a todas las entidades, así como autorizar, de corresponder, el cambio de sistemas contables (software, hojas móviles y sistemas ópticos).*
- 8. Propiciar, fomentar y/o realizar congresos, jornadas y eventos en materia Cooperativa y/o Mutual.*
- 9. Dictar cursos de capacitación orientados a dirigentes y asociados de las entidades, docentes, jóvenes y público en general.*

10. *Aplicar recursos reintegrables y no reintegrables para la promoción y desarrollo cooperativo (Ley Nacional N° 23.427 y Ley Provincial N° 10165).*
11. *Participar del Foro de la Economía Social de la Región Centro, en virtud de la suscripción del Convenio Marco entre los órganos competentes en materia “cooperativa y mutual” de las provincias de Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe.*
12. *Implementar Programas Nacionales en el territorio provincial mediante la formación de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas (Programa de Emergencia Habitacional) y C.I.C. (Programa de Centros Integrados Comunitarios).*
13. *Participar del Consejo Provincial Cooperativo y Mutual, integrado por todas las Federaciones que representan al sector, en el cual se abordan las problemáticas sectoriales y se consensuan las estrategias y políticas a desarrollar.*
14. *Participar en la aplicación del Decreto N° 3888/03 del Poder Ejecutivo Provincial sobre la enseñanza cooperativa y mutual, en todos los niveles de educación, integrando la Unidad de Gestión de Cooperativismo, Mutualismo y Micro emprendimientos Escolares del Ministerio de Educación.*
15. *Participar del Consejo Federal Cooperativo y Mutual, el que está integrado por la Nación (INAES) y la totalidad de las Provincias.*
16. *Ejercer la autoridad de aplicación respecto de las normas vigentes vinculadas con las cooperativas y mutuales.*
17. *Representar al Ministerio junto con funcionarios políticos ante organismos nacionales e internacionales.”*

El énfasis hacia los aspectos formales de constitución de las entidades, y su fiscalización y control son más que evidentes. Prácticamente no hay referencias a políticas de promoción del sector que excedan estos aspectos formales, ni aparece ninguna mención a otros actores o entidades de la economía social, distintos a las cooperativas y mutuales.

### **Líneas de acción e instrumentos de promoción desarrollados por la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente**

Como se ha señalado, la impronta tradicional del área subsistía en la nueva Subsecretaría - recordemos, creada en el año 2010-, aunque haya cambiado su denominación y se haya intentado ampliar algunas de sus funciones (particularmente, la articulación y visibilización del sector de la mano del Consejo de Asociativismo y Economía Social, lo cual será analizado más adelante).

Todo el período de gestión analizado estuvo a cargo del Subsecretario Alfredo Cecchi, quien asumió este cargo en diciembre de 2011. Según este funcionario ha relatado en la entrevista realizada durante el trabajo de campo, al momento de su designación, el puesto se encontraba vacante desde hacía más de un año sin que ello afectara el funcionamiento del área de gestión y fiscalización del funcionamiento de las cooperativas, lo que evidencia el afianzamiento de los procedimientos administrativos, merced a los largos años de existencia de la Dirección de Cooperativismo. Cuando se inicia su mandato, el

subsecretario fijó como prioridad la capacitación cooperativa, tanto para grupos en conformación como para cooperativas en funcionamiento. Según Alfredo Cecchi, arribó a esta decisión por la falta de recursos -tanto financieros como de personal- para llevar adelante políticas de promoción más ambiciosas, ya que a partir de un pacto fiscal del año 2003, la antigua Dirección de Cooperativismo dejó de recibir los recursos del fondo de promoción y educación cooperativa, lo que lesionó fuertemente su autonomía para definir líneas de trabajo en el acompañamiento de las entidades, así como su capacidad de brindar asistencia financiera a las cooperativas que lo requieran.

Dado que es distinta la situación de los grupos pre-cooperativos de aquellos en funcionamiento, fueron disímiles también las estrategias de abordaje de unos y otros. Para el primer caso, y amparados tanto en lo que marca la ley nacional como en las tradiciones de trabajo del área, se reforzaron los cursos obligatorios previos a la realización de las asambleas constitutivas de las cooperativas. Reforzamiento que tuvo un doble sentido: se sistematizaron y estandarizaron los contenidos en toda la provincia, y se puso mayor énfasis en el control de que efectivamente lo realicen todos los grupos. Y en esto el Subsecretario fue tajante: *“o pasan por el curso, o no hay cooperativa”* (Entrevista, 10/2014).

Para las cooperativas en funcionamiento, en cambio, se generaron dos estrategias de trabajo: la realización de capacitaciones ad-hoc, y la implementación del Programa Provincial de Tutores de Asociativismo y Economía Social. Las capacitaciones ad-hoc fueron organizadas a demanda de las cooperativas, y cada organización participó (o no) voluntariamente de las mismas. Aquí, la formación se dirigió principalmente a reforzar lo que él llama “la visión conceptual” de lo que es la cooperativa, los principios y espíritu del cooperativismo por un lado; y por otro, a fortalecer las herramientas de gestión, para lo cual se desarrollaron convenios con distintas entidades capacitadoras.

Respecto del Programa Provincial de Tutores de Asociativismo y Economía Social, se creó para dar respuesta a otra dificultad visualizada en el funcionamiento de los grupos: lo que Alfredo Cecchi llama “el problema de convivencia”: visualizando que había cooperativas que llegaban al punto de la disolución por no poder resolver diferencias internas (o incluso problemas personales), se puso en marcha este Programa, que operó de manera similar a los promotores de la Subsecretaría de Economía Social que veíamos más arriba (e incluso, como se dijo, hay algunos que cumplen un doble rol, de promotores-tutores). En efecto, este Programa se organizó a través de convenios con municipios y comunas -en el período analizado, entre 40 y 50-, que designaron una persona para desempeñarse como



Tutor de Asociativismo, pero la formación y orientación de su tarea quedó a cargo de esta Subsecretaría provincial. En su opinión, el programa permitió *“estar cerca de los problemas de la cooperativa”*, y asistir rápidamente a las demandas de gestión cotidiana o problemas de funcionamiento, en el marco de un mayor conocimiento de la realidad local y a la vez un vínculo estable con la repartición provincial.

Otra de las acciones llevadas adelante durante la gestión 2011-2015, fue el Sistema Provincial de Sellos Cooperativos. Creado mediante el Decreto 2690/12, el Programa aspiraba a agregar valor mediante la distinción de buenas prácticas cooperativas. Según esta normativa, el sello -aún vigente al momento de cierre de esta tesis- consiste en un reconocimiento a las entidades que desarrollan sus actividades de acuerdo a la doctrina cooperativa, *“estando su otorgamiento precedido de una evaluación acerca del cumplimiento de los principios y valores cooperativos, así como de la forma en que desarrollan el objeto social estas entidades y de algunos aspectos empresariales básicos para el logro de los fines sociales, manteniendo siempre que el enfoque principal será verificar la identidad y autenticidad de la cooperativa y la coherencia en la práctica de su doctrina”* (Decreto 2690/12). Se establece taxativamente que no se trata de una norma técnica, de una certificación de calidad ni de una calificación de riesgos, sino que su objeto es distinguir prácticas cooperativas *“con la finalidad esencial de generar confianza”*. Más allá de los propósitos explícitamente referidos, es interesante notar que de los Considerando del Decreto parecen desprenderse otras dos intencionalidades: distinguir las *“falsas cooperativas que podrían engañar al público como consumidor o usuario”* de aquellas que genuinamente funcionan como tales; y agregar valor a los productos elaborados por las mismas, adicionándoles esta cualidad intangible que es la certificación de la pertenencia a la economía social.

Este Sistema Provincial creó a partir del 2012 tres sellos:

- 100% Cooperativa: Reconoce a las entidades cooperativas que desarrollan sus actividades de acuerdo con los valores y los principios de la doctrina cooperativa. Es requisito indispensable para obtener los otros dos.
- Compre Cooperativo: Tiene el objetivo de inducir al público a preferir los bienes y servicios producidos por cooperativas en sus adquisiciones o contrataciones.
- De Origen Cooperativo Santafesino: Mientras que los anteriores distinguen a las entidades, este sello se otorga por producto a las cooperativas que hayan obtenido ya el sello 100% Cooperativa.

Sin embargo, en proporción a la cantidad de cooperativas existentes en la provincia en el período analizado (alrededor de 500 con finalidades diversas y 800 de trabajo<sup>25</sup>), han sido muy pocas las que obtuvieron los sellos: hasta el momento en que se realizó el trabajo de campo, se habían otorgado sólo 32 sellos “100% Cooperativa”: 31 a diversas cooperativas, y sólo 1 a una cooperativa de trabajo, la empresa recuperada “La Jabonera” de Cañada Rosquín. Y este bajo índice no obedeció tanto a rechazos de la comisión que los otorga, sino a que las entidades no iniciaron los trámites correspondientes para su obtención, lo que nos hace interrogar acerca del interés de esta herramienta para las organizaciones para las cuales fue puesta en marcha, y por tanto en su eficacia como instrumento de promoción.

### **Sujetos promovidos por la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente**

Tanto del discurso del responsable del Área como de los documentos oficiales y material de difusión, surgía que el sujeto con el que trabajaban y hacia el cual dirigían sus acciones eran las entidades formalmente constituidas, tanto cooperativas como mutuales. Parece primar aquí una definición de los actores de la ESyS a través de la forma jurídica adoptada, relegando a un segundo plano las referencias a las prácticas sobre las que se asientan (aunque las mismas no desaparecen, ya que siempre aparece la voluntad de detectar principalmente el fraude cooperativo).

Retomando la distinción de enfoques clásicos para definir la ESyS propuesto por Defourny, Develtere y Fonteneau (2002) expuesto en el capítulo 1, vemos aquí una primacía del enfoque jurídico-institucional, una concepción de la ESyS estrictamente ceñida a la forma organizativa que el grupo asociativo asume. Si bien no se niega el trabajo con grupos que no llegan a formalizarse, éstos eran derivados hacia otras áreas del mismo ministerio - particularmente, la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial, en el marco de la cual funcionaba el Programa de Agroindustria Familiar, que será expuesto a continuación-. En la entrevista realizada, y dado que el nombre de la repartición hace referencia al asociativismo y el trabajo decente, preguntamos si incluyen en sus acciones a los grupos de emprendedores, y la respuesta fue “*no. Trabajamos con cooperativas y mutuales*”

---

<sup>25</sup> Esta es la cantidad de cooperativas existentes señalada por el subsecretario en la entrevista, en base a las presentaciones obligatorias que las entidades realizan anualmente ante el área de fiscalización. Sin embargo, en la consulta a la página del INAES, se arroja un registro de 1241 cooperativas de trabajo y 540 cooperativas del resto de las finalidades posibles (provisión, consumo, agropecuarias, servicios públicos, vivienda, etc.), registradas en la Provincia de Santa Fe. Lo cual sugiere mayores dificultades para la subsistencia de las cooperativas de trabajo y mayor “mortalidad” de las mismas, luego que son constituidas.

*institucionalizadas como tales*". También, fueron constantes las referencias al sector o el movimiento cooperativos, lo que señala claramente que allí se encuentra su ideario.

### **Articulaciones con otras áreas del ejecutivo provincial**

A la hora de evaluar los vínculos de trabajo con otras reparticiones del gobierno provincial, aparecieron prioritariamente las referencias a la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, refrendando lo que veíamos más arriba. Había entre ambas áreas un reconocimiento mutuo, y quizás no mucho más que algunos acuerdos de trabajo para evitar las superposiciones, delimitando los alcances de cada subsecretaría en el acompañamiento de los grupos pre-cooperativos, con vistas a su constitución.

En segundo lugar, aparecía una vinculación intraministerial, con la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial. Como se expresó más arriba, esta Dirección intervenía (en algunos casos muy puntuales) en la gestión de proyectos productivos -sobre todo rurales- destinados a pequeños productores, organizados o no bajo alguna forma jurídica (sin restringirse necesariamente a las cooperativas, ya que trabajaban también con asociaciones de productores, y mucho más aún con Agencias de Desarrollo). Además, dentro de esta Dirección se encontraba radicado el Programa de Desarrollo Rural y Agroindustria Familiar que sí tenía a su cargo las acciones de promoción y acompañamiento de emprendimientos familiares o asociativos de industrialización de producciones primarias, en general de baja escala. Aquí, nuevamente, las intervenciones de esta Subsecretaría se orientaron sobre todo a la transmisión de la doctrina cooperativa y eventualmente el dictado de cursos de capacitación, quedando todo el trabajo de acompañamiento en manos de las áreas solicitantes.

Finalmente, el Subsecretario valoró también el trabajo desarrollado con el Ministerio de Educación, particularmente, la Unidad de Gestión de Cooperativismo, Mutualismo y Microemprendimientos Escolares. Como se ha referido al inicio de este capítulo, nuevamente, el vínculo pasó principalmente por el dictado de cursos de cooperativismo, sumado a la mediación muchas veces establecida entre el gobierno provincial y entidades cooperativas o mutuales constituidas, que en algunos casos asisten económicamente o apadrinan simbólicamente a las cooperativas y mutuales que se constituyen en las escuelas.

## **Vínculos y articulaciones con organizaciones de la sociedad civil**

Más allá de los numerosos vínculos informales que pudieran existir con las entidades cooperativistas, mutualistas y las federaciones que las agrupan, en el ámbito de la Subsecretaría existía un espacio institucionalizado de articulación, que al momento de cierre de este trabajo continuaba funcionando: el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social.

El Consejo fue creado mediante el Decreto nº 2689, en septiembre de 2012, como estrategia de consolidación -dándole status legal e institucional- del antiguo Consejo Provincial Cooperativo y Mutual, que funcionaba desde hacía 30 años atrás. El Consejo está integrado por las entidades de segundo y tercer grado que nuclean a las Cooperativas y las Mutuales radicadas en la provincia, pero también algunas entidades particulares (de primer grado) de considerable dimensión económica (tales como SanCor, o la cooperativa de Seguros La Segunda), y cuya representatividad en el sector sea reconocida por el resto de entidades y federaciones que integran el Consejo.

En 2012, al momento de la creación del Consejo, estaba conformado por:

**Cuadro 7:** Entidades que integraron el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social al momento de su conformación (2012)

<b>Entidades de segundo grado (Federaciones)</b>	<b>Localidad de Asiento</b>
Asociación de Cooperativas Argentinas – ACA	Santa Fe
Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina – ACTRA	CABA
Federación de Cooperativas de Emprendimientos Múltiples para el Desarrollo Regional - FECOOPDER	Rosario
Federación de Cooperativas Federadas – FECOFE	Rosario
Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones – FECOTEL	San Genaro
Federación de Cooperativas Prestadoras de Servicios Sociales, Asistencia y Comunicaciones	Monje
Federación de Coop. Agropecuarias – UNCOGA	Rafaela
Federación de Entidades Mutualistas de la Provincia	Rosario
Federación de Subdistribuidores de Gas – FESUBGAS	Bombal
Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos – IMFC	Rosario
Junta Intercooperativa de Productores de Leche – JIPL	Santa Fe
Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable y Otros Servicios Públicos – FENCAP	Carcarañá
Federación Nacional de Cooperativas Eléctricas – FACE	Armstrong
Federación Santafesina de Cooperativas de Electricidad, Obras y Servicios Públicos – FESCOE	Venado Tuerto
Federación Santafesina de Entidades Mutualistas “Brigadier López”	Santa Fe
Sancor Cooperativas Unidas Limitadas – SANCOR CUL	Sunchales
<b>Entidades de primer grado (Cooperativas y Mutuales)</b>	<b>Localidad de Asiento</b>
Agricultores Federados Argentinos	Rosario
Casa Cooperativa de Provisión Sunchales	Sunchales
Fundación Sancor	Sunchales
Sancor Seguros	Sunchales
Seguros La Segunda	Rosario

**Fuente:** Decreto Provincial 2689/12

A lo largo de la gestión analizada, esta composición no varió significativamente, sólo se agregó una mutual, que fue Federada Salud; el resto siguió sin cambios.

Se observa claramente que el Consejo agrupaba lo que hemos llamado economía social tradicional, así como algunas cooperativas y mutuales de gran poder económico y desarrollada organización empresarial. Tenían evidente presencia las federaciones de cooperativas agropecuarias y de servicios públicos, y en el otro extremo, es nula la representación de lo que hemos llamado la nueva Economía Solidaria o sector emergente. No se observa siquiera presencia de aquellos actores que, siendo producto de las reestructuraciones empresariales o las últimas crisis económicas, han adoptado la forma cooperativa (particularmente, cooperativas de trabajo), tal como es el caso de las empresas recuperadas.

En su decreto de creación, se estableció al Consejo como “*órgano de consulta en materia cooperativa y mutual*”, con la misión de generar intervenciones -informes, estadísticas, relevamientos, estudios técnicos- no vinculantes, a demanda del gobierno provincial o de manera espontánea. Pero más que un órgano de consulta, de las funciones que se le estableció aparece un perfil vinculado a la generación de acciones en pos de obtener mejoras sectoriales; fue quizás el interlocutor privilegiado a la hora de analizar la situación del sector y fundamentalmente, canalizar demandas específicas. Este perfil fue reforzado por las expresiones del Subsecretario, quien preside el Consejo en ausencia del Ministro de Producción (y fue quien durante la gestión analizada, de hecho lo dirigió): “*Los movimientos cooperativos y mutual llevan sus problemas y nosotros tratamos de gestionarle soluciones, que muchas veces es cuestión de prestar oídos y de ver qué posibilidad cierta hay de darle respuesta (...) son problemas puntuales*” (Entrevista a Alfredo Cecchi, 10/2014). Estas problemáticas puntuales fueron de las más diversas: el atraso tarifario que afectó a las cooperativas de provisión de servicios públicos, la necesidad de desgravar de Ingresos Brutos a las cooperativas de trabajo, la posibilidad de las mutuales de trabajar como prestadoras directas del Instituto Autárquico Provincial de Obra Social entre otras han sido mencionados. Como decíamos, en atención a estos requerimientos es que el Consejo funcionó también como un aglutinador de demandas, y a la vez como un medio para ejercer el poder de presión del sector -que no fue menor, dado los actores que lo integraron y los recursos que movilizan- por lograr que el gobierno respondiera a sus reivindicaciones.

En junio del año 2014, el Consejo -con el Subsecretario a la cabeza- organizaron el 1er. Congreso Santafesino de las Cooperativas, como parte de una estrategia de visibilización del movimiento cooperativo, de articulación sectorial y a la vez construcción de un diagnóstico con vistas a generar diversas propuestas: desde cuestiones impositivas, tarifarias, de género, vinculadas a la seguridad social o los riesgos del trabajo, hasta una

eventual reforma constitucional en la provincia de Santa Fe. La mesa directiva del Congreso estuvo integrada por representantes de Sancor Seguros, La Segunda Seguros Generales, Agricultores Federados Argentinos y Cooperativa de Servicios Públicos de Avellaneda, entidades de gran peso económico, capacidad de incidencia en ámbitos públicos -particularmente aunque no sólo provincial- e influencia en el sector cooperativo.

Alfredo Cecchi insistió frecuentemente en la importancia de ese Congreso, y valoró tanto su considerable convocatoria, como el proceso de reflexión y discusión que sirvió como preparación del mismo. Los borradores de los documentos aprobados en el congreso fueron discutidos en talleres realizados en las cabeceras de cada uno de los nodos, y luego distribuidos y corregidos por las cooperativas y federaciones de cada sector. Tras la incorporación de los aportes, se redactaron los documentos definitivos que luego trataron las comisiones del Congreso. Y luego, los mismos fueron compilados en un libro, que el consejo proyectaba distribuir durante el año 2015, llevando sus reivindicaciones al ámbito nacional. El subsecretario en la entrevista realizada, expresó: *“Una vez que el gobernador presente el libro en sociedad, con todo el consejo provincial, la idea es que del propio consejo surja una especie de 1, 2 o 3 comisiones que comiencen a llevar ese libro con todas las resoluciones sector por sector a las autoridades públicas nacionales y provinciales. Para que todo el mundo comprenda cual es la realidad del sector”* (Entrevista, 10/2014). Este párrafo evidencia que el Consejo ha funcionado no sólo -ni quizás fundamentalmente- como un ente de consulta, sino más bien como un espacio de articulación, de representación del sector de la economía social tradicional provincial y hasta de “lobby”, de interlocución con las autoridades y de presión por demandas sectoriales específicas ante los poderes públicos (en este caso, no sólo provinciales, sino también nacionales).

### **2.3- La promoción de unidades económicas de base familiar en el ámbito rural. El Programa de Agroindustria Familiar del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe**

#### **Surgimiento y antecedentes**

El Programa de Agroindustria Familiar también fue creado dentro del Ministerio de Producción provincial, pero afincado en otra área operativa: la Dirección de Desarrollo Territorial<sup>26</sup>. Durante el período analizado, se trataba de una Dirección muy pequeña,

---

<sup>26</sup> Ver organigrama de la Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2010-2015), que contiene tanto a la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresariedad y el Trabajo Decente, como a la Dirección de Desarrollo Territorial, en el Anexo 3.

conformada sólo por cinco personas, de la cual dependía, además del Programa, la coordinación de las Agencias de Desarrollo.

El programa fue creado mediante la Resolución nº 401 del año 2008, pero su coordinador durante la gestión analizada, Alejandro Marengo, comenzó a trabajar efectivamente en el año 2010 (debido a que en el 2009 hubo una sequía muy grande en la provincia, que hizo que todos los esfuerzos se orientaran a atender la emergencia, relegando otras acciones de promoción). Según su folleto de presentación, el Programa se proponía *“la formalización e inserción de pequeños productores y emprendedores en diferentes mercados, favoreciendo el desarrollo socio-productivo de los territorios rurales de nuestra provincia, promoviendo el arraigo y la integración socio-económica.”* Trabajaba tanto con productores primarios que agregan valor a sus producciones como con elaboradores (emprendedores que procesan materias primas de terceros), ya que se orientaba fundamentalmente a la industrialización en pequeña escala de productos de origen agropecuario.

### **Líneas de acción e instrumentos de promoción desarrollados por el Programa de Agroindustria Familiar**

El Programa se estructuró a partir de cuatro líneas principales: asistencia técnica y capacitación, acceso a financiamiento, apoyo a la comercialización y obtención de la marca provincial “Producto de mi Tierra”. Sin embargo, la primera de ellas tiene poco desarrollo, siendo más relevantes -tanto en la operatoria del Programa como en las demandas de los productores- las otras tres.

Respecto del acceso a financiamiento, durante esos años contó con dos herramientas principales: una línea de microcréditos orientada a emprendedores de muy baja escala, que generaran un ingreso de subsistencia (o de reproducción simple del propio emprendimiento) y otra de mayor cuantía, destinada a emprendimientos “consolidados”, que hayan logrado capitalizar sus proyectos, obtener más ingresos y volcar la mayor parte de sus productos al mercado: *“El emprendedor es tradicionalmente definido como el que está empezando una actividad, bueno nosotros ya trabajamos con emprendedores consolidados para decirlo de alguna forma (...) desde el Programa Agroindustria trabajamos con los eslabones débiles de la cadena o con los que podrían ser eslabones de la cadena y no son o son de a ratos (...) chicos en términos de la capitalización. Que ya no son emprendedores sino que ya han dado un pasito más”* (Coordinador del Programa de Agroindustria Familiar, entrevista, 11/2014).



En el primer caso -que según este coordinador se trató de una “herramienta mínima”- lo que se gestionaban eran microcréditos, que operaban a través de las Secretarías de Producción de los municipios y comunas de la provincia. Vemos aquí que la operatoria era similar a la descrita para el caso de los Bancos Solidarios financiados por la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social: el Ministerio proveía a los gobiernos locales de un fondo que era gestionado directamente por ellos, y eran las comunas también quienes asumían el acompañamiento técnico de los proyectos. Sin embargo, por lo señalado en las entrevistas, se trató de una iniciativa con bajo nivel de institucionalización y presencia territorial.

Respecto de la segunda herramienta, los créditos para emprendimientos más “consolidados” -aunque muy pequeños en relación a los actores de la cadena agroalimentaria- fue gestionado de forma directa por el Programa, y desde los comienzos de su implementación en el año 2010, se ha convertido en uno de los pilares principales. El origen de los fondos -que en el año 2014 ascendían a tres millones quinientos mil pesos, con proyección de elevarse a cinco en el transcurso de 2015- era provincial, y era el propio equipo quien trabajaba con los productores en la elaboración de los proyectos, los aprobaba y realizaba su seguimiento. No obstante, para la operatoria financiera recurrieron a un convenio con la Fundación ArgenInta, a quien delegaron todas las gestiones administrativas.

Los créditos podían ser individuales o asociativos, pero siempre debían orientarse a la compra de equipamiento, maquinaria, vehículos o refacción de los inmuebles donde se realizara la producción -sobre todo las mejoras orientadas a obtener las certificaciones bromatológicas que habilitan a la producción y comercialización de alimentos-, ya que lo que se intentaba era fortalecer los procesos de agregado de valor. El valor promedio de los créditos oscilaba en el año 2014, entre los \$70.000 y 80.000, las cuotas eran fijas y sin tasas de interés; sólo se suma a los montos otorgados un 8% en concepto de gastos administrativos. Quizás por sus condiciones muy ventajosas respecto de las vigentes en el mercado, quizás por tratarse de productores que en muchos casos no hubieran podido ser sujetos de crédito en el sector privado, la estrategia tuvo muy buena recepción en el sector, y por consiguiente una fuerte demanda. También, y siempre según su coordinador, el recupero fue muy alto, alcanzando el 98%, lo que permite visualizar no sólo la valoración sino la necesidad que el sector de pequeños productores agroindustriales del interior de la provincia tenía de financiamiento: *“hubo un acierto en identificar el segmento de beneficiarios, realmente esta gente necesita financiamiento. Entonces realmente responden, responden bien porque lo necesitan desde hace años a lo mejor y no acceden a*

*ninguna herramienta o [las que existen] son muy complejas”* (Coordinador del Programa de Agroindustria Familiar, entrevista, 11/2014).

En cuanto a las otras dos líneas de acción mencionadas más arriba -apoyo a la comercialización y obtención de la marca provincial “Producto de mi Tierra”- su implementación iba, por decirlo de algún modo, de la mano con los créditos: la marca funcionó como un sello de calidad (aunque no se trata de un certificado, ni intervienen empresas certificadoras), que intentaba aportar un valor intangible a los productos elaborados. Sí se exigían las habilitaciones bromatológicas del espacio de elaboración y de los productos en la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria -lo que volvía a los créditos muchas veces imprescindibles para alcanzar este requisito-, y se promovía la producción artesanal de alimentos. En algunas producciones incluso, se requería la no utilización de conservantes artificiales ni productos químicos para mejorar la apariencia de los productos, y se acompañaba también el diseño de una imagen del producto y el envase acorde a los lineamientos de “Productos de Mi Tierra”.

Una vez que los productores lograran cumplir con estos requisitos, podían acceder a los espacios de venta común, que eran gestionados por el Programa mediante convenios con Municipios, Comunas, asociaciones o entidades intermedias. En el año 2014, había cuatro locales comerciales en funcionamiento: dos en la ciudad de Santa Fe (uno de ellos gestionado en conjunto con una cooperativa de trabajo dedicada a la industrialización de pescado), uno en Rafaela (puesto en marcha en conjunto con la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas), y otro en Venado Tuerto, emplazado en un espacio de la Cámara del Alimento.

A esos espacios los productores podían acceder de forma gratuita, pero generando un compromiso de cumplimiento con la provisión y el sostenimiento de los estándares de calidad. Pero la comercialización asociativa no era sólo una estrategia para el acceso a mercados más grandes -particularmente, los mercados de consumo urbano- sino que para su coordinador, se trató de una apuesta por lograr mayor articulación política del sector, como paso necesario para lograr visibilidad y reconocimiento: *“si vos visibilizas al sector podes mostrar, no solo en términos económicos sino en términos políticos, que es un sector realmente, que tiene tal o cual característica, que existe, que es palpable, ahí vos podes desde el Ministerio de Producción tranquilamente generar herramientas para apoyarlo. Pero a veces cuesta esa materialización, cuesta que sea bien visible (...) yo me conformo con que podamos generar algún embrión de identidad conjunta, que ellos se reconozcan como parte de un conjunto que es distinto y que tiene otros valores. Eso es básicamente lo que estamos*

*trabajando con el tema de la comercialización (...) lo que estamos tratando de hacer ahora es en términos políticos que ellos se reconozcan, que asuman un compromiso mayor del que tienen. Es toda una maduración y un proceso que está recién iniciado”* (Coordinador del Programa de Agroindustria Familiar, entrevista, 11/2014). Lo que se intentó, en otras palabras, fue construir poder.

### **Sujetos promovidos por el Programa de Agroindustria Familiar**

Como hemos visto más arriba, el sujeto al que dirigió sus acciones el programa no fue definido en términos políticos ni en función de identidades o prácticas, sino en base a su capacidad económica (medida en términos de capitalización e ingresos) y su lógica de organización (predominantemente familiar, con baja incorporación de mano de obra asalariada). En pasajes de la entrevista, el Coordinador del Programa de Agroindustria Familiar Alejandro Marengo describía el universo de productores vinculados de la siguiente manera: *“Son microempresas o pequeñas empresas que tienen a lo mejor un empleado, dos, que tienen parte de su actividad en negro (...) incluso hay pymes más grandes que son pymes familiares, que son de base familiar y que las decisiones se toman en una lógica familiar”* (Entrevista, 11/2014). Se trataba de un sector productivo quizás mayor que los emprendimientos productivos familiares<sup>27</sup> (mayoritariamente atendido por áreas de Desarrollo Social y caracterizado como vulnerable), pero menor a una pequeña empresa. Y era justamente este sector, ni tan pequeño como para ser beneficiario de un microcrédito, ni tan grande -ni formalizado- como para poder acceder a las líneas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, el que aparecía en los diagnósticos de este equipo de gestión, como desatendido: *“Lo que nosotros detectamos hace unos años, y por eso enfocamos el programa en esa forma, es que hay herramientas para el pequeño emprendedor; hay herramientas que vienen de Nación, de los Municipios y desde la Provincia. Y después hay herramientas para lo que son pymes, pero ya cuando hablás de pymes estás hablando de otra cosa totalmente distinta. Y ahí quedaba un bache en el medio que era un “arréglate como puedas”, cuando ya el emprendedor es exitoso por decirlo de alguna forma es como que Desarrollo Social lo suelta y no tiene muchas herramientas; y vas a la Sepyme de Nación y ya hay muchas herramientas que le quedan grandes. Tratamos de centrarnos ahí, creo que eso fue un acierto del programa y hoy tenemos un conglomerado de unas 100, 120 empresitas digamos por llamarlo de alguna forma que le hemos generado algunas*

---

<sup>27</sup> Ver cuadro 6: Clasificación de Emprendimientos Asociativos en Argentina, en capítulo 1.

*herramientas que les sirven mucho”* (Coordinador del Programa de Agroindustria Familiar, entrevista, 11/2014).

En el folleto institucional del Programa se establecía una tipología de productores, potenciales beneficiarios del mismo, que establecía varios parámetros de clasificación (entre ellos, el nivel ingresos, el origen de los mismos, y el origen de la mano de obra).

**Imagen 4:** Tipología de productores beneficiarios de las acciones del Programa de Agroindustria Familiar

Categoría	Objetivo de Producción	Ingreso equivalente	Origen del Ingreso	Origen Mano de Obra
Reproducción simple	Autoconsumo y mercado	4	70%	Mano de obra familiar
Reproducción ampliada con baja capitalización	Mercado y autoconsumo	6	30%	Mixta
Reproducción ampliada con nivel medio capitalización	Mercado y algo a autoconsumo	10	30%	Mixta
Capitalizado con capacidad de reproducción y crecimiento	Mercado y mínimo a autoconsumo	15	Máximo 15%	Mixta hasta 3 trabajadores permanentes

Ingreso equivalente: *canastas básicas*      Origen del ingreso: *extra predial*

Fuente: Folleto institucional del Programa, s/f

Como puede observarse, en ningún párrafo de la entrevista ni en los documentos institucionales, aparecieron referencias a la ESyS. Sin embargo, de la descripción de las unidades económicas surge claramente que se trata de emprendimientos mercantiles cuyo propósito es aportar ingresos que mejoren las condiciones de vida de la familia que lo integra. La reproducción ampliada de la vida parece también estar presente en el origen de estas iniciativas, lo que nos lleva a considerarlas como parte de la economía popular que - fortalecida en su funcionamiento económico y con avances en sus grados de articulación social y política-, sin duda puede contribuir a la consolidación de la ESyS en la provincia.

Cabe destacar que no se hizo alusión tampoco a actores colectivos ni a entidades intermedias. Y a lo largo de la entrevista, el Coordinador del Programa afirmó que no existían instancias que nuclearan a estos productores, o con las cuales se identificarán: se trataba, según su visión, de un sector disperso y con dificultades para construir estos lazos políticos, quizás por la preeminencia de los imperativos de la subsistencia de las unidades económicas, o por la falta de estrategias -tanto desde el ámbito público como desde el social- para lograrlo.

## **Articulaciones con otras áreas del ejecutivo provincial**

Acorde al objeto del Programa, una de las articulaciones más destacada por el coordinador fue la que se sostenía con la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL). Dado que la mayor parte de los proyectos se dedicaba a la producción de alimentos, una de las aristas fundamentales de su promoción es la garantía de la salubridad e inocuidad de las producciones, características que les permitían acceder a las certificaciones necesarias para su circulación, comercialización y consumo en todo el territorio provincial. Articulación que no se restringía a la habilitación de espacios productivos y certificación de productos, sino que avanzaba también en la gestión conjunta de la marca provincial “Producto de Mi Tierra”.

La centralidad del acceso a habilitaciones que permitieran ampliar los mercados hizo que muchos emprendedores destinen a tal fin los créditos obtenidos a través del Programa. En estos casos, la Agencia acompañaba la solicitud de los mismos, asesorando a los productores en los requisitos, visitando sus espacios productivos para relevar las necesidades edilicias concretas de cada productor e interviniendo luego en la evaluación de los formularios. Una vez que esta Agencia otorgaba el “visto bueno” al proyecto (lo que de algún modo aseguraba el futuro acceso a las habilitaciones) desde el Programa de Agroindustria Familiar se aprobaba y acompañaba la gestión del crédito.

Fuera de ello, el coordinador lamentó, justamente, la poca articulación de políticas al interior de la gestión provincial. Si bien nombra otras áreas con las que desarrollaron acciones -como la Subsecretaría de Economía Social, con quien coordinaba acciones tales como el acompañamiento a proyectos productivos y la inclusión de productores y productos en los espacios de comercialización de una u otra área- en muchos casos se trataba de meros acuerdos de “no superposición” de acciones. Por ejemplo, afirmó que desde el Programa *“no estamos haciendo nada en relación a capacitación en artesanías y toda esa cuestión sino porque ya lo trabaja Desarrollo Social, para no pisarnos con ellos”* (Entrevista, 11/2014). Este tipo de coordinación débil fue favorecido por el diseño de un Plan Estratégico Provincial que preveía la realización de espacios de encuentro entre referentes políticos de planes y programas; pero en estos casos, no podríamos hablar de articulaciones reales, sino sólo de una mínima coordinación que muchas veces tampoco alcanzó para evitar la superposición o la implementación de políticas contradictorias entre distintos entes de un mismo gobierno.

Es interesante notar que entre las articulaciones para el sostenimiento del Programa mencionadas por Alejandro Marengo, aparece también el Instituto Nacional de Tecnología

Agropecuaria (INTA), el cual como se expresó más arriba intervenía a través de su fundación ArgenInta en la gestión de los créditos, pilar fundamental del conjunto de acciones desarrolladas por el Programa.

### **Vínculos y articulaciones con organizaciones de la sociedad civil**

Como se ha expresado más arriba, no sólo no aparecieron referencias a organizaciones sociales o entidades intermedias que aglutinen los sujetos con quienes trabajaba el Programa, sino que su coordinador tenía una visión muy crítica y a la vez dudosa acerca de las posibilidades de que éstas se generen. Si bien es un poco largo, vale la pena reproducir un segmento de la entrevista en el que esgrime su postura acerca de la dificultad de sostener procesos organizativos, y una mirada muy escéptica acerca de las organizaciones sociales: *“yo creo que desde el análisis social en general se sobreestima demasiado a lo que sería la sociedad civil. Cuando uno empieza a generar alguna demanda hacia ellos muchas veces ocurre que las capacidades para sostener procesos, llevarlos adelante y demás no están. Y muchas veces los intereses reales de fondo de las organizaciones o de los propios productores no son suficientes, es decir, el compromiso político o ideológico no está (...) A este segmento de productores digamos no les interesa generar una alternativa, sí de un capitalismo menos salvaje obviamente porque ellos la sufren toda, pero creo que no se están preguntando por generar una alternativa. Que en eso consistiría un poco la economía social”* (Entrevista, 11/2014). Podríamos preguntarnos quizás si no sería una tarea desde una concepción progresista del Estado, el apoyo en la generación de organizaciones representativas de los sectores sociales y productivos más débiles. Y en este sentido - aunque de manera ambigua- parece opinar el referente, pero la iniciativa por sostener espacios de representación y concertación parecía convivir contradictoriamente con la expectativa de encontrar los interlocutores ya “dados”, constituidos.

Creadas por Resolución del Ministerio en el año 2011, en el marco del Programa funcionaban las “Mesas de Agroindustria Familiar”, espacios de articulación de la cual participaban algunos productores, pero fundamentalmente personal de municipios y comunas, instituciones de apoyo al desarrollo como las agencias y asociaciones, colegios profesionales y el INTA. Siguiendo la regionalización establecida por la provincia<sup>28</sup>, existían cinco mesas con distinta dinámica y composición, pero en apariencia, similares dificultades de funcionamiento. Alejandro Marengo afirmó que eran espacios muy difíciles de sostener y darles contenido, y que ello siempre recaía en el Estado, justamente, por la

---

<sup>28</sup> Ver “Breve caracterización de la Provincia de Santa Fe” en la Introducción.

falta de entidades representativas y de articulación política de los pequeños productores rurales o semirurales *“no es fácil darle contenido porque (...) al no haber una organización de este sector que genere contenidos y temas a debatir, y que genere cierta perspectiva a la gente que interviene realmente es como cargarse todo al hombro de parte del Estado, es como que siempre estamos tirando temas nosotros y convocando nosotros, y se hace complicado. No obstante es necesario tener una base organizada para hacer las cosas”* (Entrevista, 11/2014).

Esta “base organizada” tenía contornos más definidos en algunos nodos que en otros -o al menos, interlocutores legitimados para la gestión del Programa-. Dos de estos territorios “más organizados” -Rafaela y Venado Tuerto- fueron aquellos en los que se pudieron llevar adelante los acuerdos necesarios para la apertura y sostenimiento de locales comerciales de venta directa de los productos. Es decir, estas articulaciones para la gestión se han apoyado en entidades con existencia y trayectoria previa, y con las cuales se compartían visiones, lo cual claramente no sucedió en toda la provincia. Y no porque no existiera organización social, sino que las organizaciones existentes respondían quizás a otros intereses o se articulaban en torno a otras problemáticas -como pueden ser el derecho a la tierra o el acceso al agua- que no son los que el Programa prioriza.

#### **2.4- Presupuesto disponible para las acciones de promoción de la ESyS en ambos Ministerios**

Para reflexionar en torno a las posibilidades de incidencia de las políticas públicas en la realidad que pretenden modificar, o dinámica social que aspiran a generar, es importante observar la magnitud de recursos públicos puestos en juego en esa “apuesta” política, plasmados en los presupuestos operativos de cada área. Y en esta materia, en la Provincia de Santa Fe -como sucede en otros lugares del país-, los datos del período bajo análisis no son muy alentadores.

En los Anexos 3 y 4 se pueden observar las asignaciones presupuestarias para el inicio y el final de la gestión analizada, y el peso relativo de ambas subsecretarías dentro de las estructuras ministeriales a las que pertenecían. Vemos que en el año 2011, la Subsecretaría de Economía Social -recientemente creada en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social- asumió con un presupuesto de \$ 7.793.000, lo que representaba un 1,504% del total del presupuesto previsto para el funcionamiento de dicho Ministerio. Y al final del período 2011/2015, el presupuesto se incrementó en términos nominales (recordemos que en estos años la inflación interanual fue considerable) ya que pudo

contar con \$ 18.757.000, pero no así en incidencia relativa dentro del Ministerio, que siguió estando en torno al 1,5% (1,586, muy leve incremento respecto del inicio).

Distinta es la situación dentro del Ministerio de Producción, donde los recursos asignados son menores, pero levemente mayor la incidencia dentro del presupuesto ministerial<sup>29</sup>. Para el inicio de la gestión, el Ministerio de la Producción destinaba \$ 4.154.000 al acompañamiento y fiscalización de la ESyS y al fomento de las producciones familiares y asociativas, lo que representaba el 4,351% del total ministerial. Para el año 2015, este monto se incrementó a \$10.863.000, pero su incidencia bajó a 3,256%.

**Cuadro 8:** Provincia de Santa. Presupuesto asignado para la ESyS en al año 2015

	Asignación presupuestaria (2015)	Proporción del presupuesto ministerial
Subsecretaría de Economía Social	\$ 18.757.000	1,586% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social
Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente	\$ 8.387.000	2,514 % del presupuesto del Ministerio de Producción
Programa de Agroindustria Familiar	\$ 2.476.000	0,742 % del presupuesto del Ministerio de Producción

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Analítico de Gastos del año 2015

De la observación de estos datos surge claramente que las políticas de promoción y acompañamiento de la ESyS no han sido una prioridad de la gestión del Frente Progresista Cívico y Social analizada. Si bien es cierto que las áreas de gestión se han reestructurado acorde a nuevas demandas sociales -y también en función de la implementación de programas nacionales-, y se han creado programas de acompañamiento sobre todo para los emprendimientos familiares y asociativos de la economía popular; la magra asignación presupuestaria impide pensar en otros modos de acompañamiento y fortalecimiento tanto de las iniciativas y proyectos, como del sector en su conjunto. En otras palabras, difícilmente podrían estructurarse acciones distintas a la desarrolladas sin pelear por mayor acceso a recursos; pero tampoco sin demandar y construir otros sentidos para las políticas públicas en general (priorizando las unidades económicas gestionadas por trabajadores y dirigidas a la reproducción de la vida en detrimento del capital) y sociales

<sup>29</sup> Cabe destacar que el Ministerio de la Producción reformó su estructura interna en el año 2007, por lo que hay mayor homogeneidad en las áreas y rubros presupuestarios entre las primeras dos gestiones del Frente Progresista.



en particular (garantizando derechos sociales para los integrantes de tales unidades, y sus grupos familiares).

## **2.5 Reflexiones en torno a la intersectorialidad en las políticas de promoción analizadas**

Retomando el abordaje conceptual esbozado al inicio, veíamos que una de las características que las políticas de promoción de la ESyS deberían apuntar a fortalecer, es la intersectorialidad. En el caso que nos ocupa, vemos que la misma era muy incipiente. Si bien existía un discurso que pretendía priorizar la articulación entre áreas (lo cual no es estrictamente intersectorialidad, pero sí quizás podría constituir un primer intento de aprender a gestionar en acuerdo con otros discutiendo prioridades y lógicas de acción en común), ésta se remitía en la mayoría de los casos a aspectos puntuales de la gestión, y no avanzaban en la posibilidad de mirar y construir lecturas políticas de conjunto, ni mucho menos generar a partir de ellas, intervenciones complejas también conjuntas. E incluso, en las situaciones en que se han relatado ejemplos o situaciones de articulación, ésta se realizó con áreas con las cuales existía afinidad en las lógicas u objeto de trabajo –en particular, la promoción de pequeñas unidades económicas o el camino desde los grupos asociativos hacia la constitución de cooperativas-, y hubo reiteradas referencias recíprocas entre las tres áreas institucionales analizadas. Sin embargo, mucho menos referencia se hizo a posibles articulaciones con áreas fuertes de intervención social tradicional –como podrían ser la incidencia en la educación en todos sus niveles y modalidades, o la transformación de los modos de gestión de la asistencia social- iniciativas que no sólo conllevan gran magnitud de recursos, sino que podrían contribuir indirectamente a apuntalar la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos autogestivos por ejemplo, a través de las transferencias indirectas de ingresos, la provisión de valores de uso (como la energía eléctrica o el agua) que son muchas veces onerosos para las unidades económicas promovidas. Ni mucho menos, se ha avanzado en problematizar las lógicas de funcionamiento del sistema económico, al menos en aspectos que el gobierno provincial podría tener incidencia (así sea relativa, sin negar que las grandes variables macroeconómicas reciben fundamental influencia del gobierno nacional). La existencia de esquemas tributarios diferenciados según distintos perfiles económico-productivos, el direccionamiento del poder de compra del Estado para dinamizar los ciclos económicos y las cadenas de valor, la orientación estratégica y el acompañamiento al desarrollo de producciones con potencialidad de crecimiento o mercados en expansión son esferas

donde el Estado provincial tenía -y aún tiene- margen de decisión y maniobra, y en las cuales también se podrían realizar articulaciones sinérgicas para el fortalecimiento de la ESyS.

En la práctica, la promoción de la ESyS apareció en este período restringida a las áreas que acompañaban la constitución de las unidades económicas, sea de base familiar, comunitaria o asociativa; y las articulaciones se concentraron en la complementariedad de las tareas desarrolladas. Por ejemplo, una virtual “división del trabajo” en el acompañamiento a emprendimientos rurales vinculados a la agricultura familiar y a emprendimientos urbanos artesanales; y la “derivación” específica a las áreas encargadas del acompañamiento a la constitución de cooperativas si es que surgía esta demanda.

A lo largo del presente capítulo, hemos analizado las políticas de promoción de la ESyS desarrolladas por los Ministerios de Desarrollo Social y de Producción de la Provincia de Santa Fe durante el período 2011/2015, y los recursos con los que han contado para desarrollarlas. Vimos que la relación entre concepción de la ESyS, instrumentos de promoción desarrollados, sujetos promovidos por tales acciones y modos de relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil -elementos que se condicionan recíprocamente- asumió configuraciones diferentes en uno y otro ministerio.

En el Ministerio de Desarrollo Social se partía de una concepción de ESyS asociada al ideario de la “inclusión social”, y construía un “sujeto emprendedor” vinculado a la incidencia de diversas y complejas problemáticas sociales, en sintonía con lo cual se pusieron en marcha herramientas tendientes a promover la conformación y fortalecimiento de pequeños emprendimientos productivos unipersonales, familiares o grupales; las cuales se han demostrado ineficaces para acompañar la constitución de sujetos colectivos más complejos. Y en cuanto a los modos de relacionamiento con organizaciones sociales, éste se restringió en sus inicios a la construcción de una agenda de trabajo conjunto entre el Estado Provincial y las asociaciones u organizaciones de la sociedad civil; pero luego derivó en un ambicioso proceso de co-construcción de una ley provincial de ESyS que, sin embargo, quedó trunco en la práctica, aun habiendo sido sancionada.

La Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente, por su parte, partía de una concepción de ESyS ceñida a los aspectos formales -forma jurídica que las asociaciones asumen-, por lo que restringía sus acciones de promoción a los sujetos enmarcados en lo que hemos llamado “economía social tradicional”, es decir,

cooperativas y mutuales, conformados o en vías de constitución. Y con estos actores, se fortaleció una instancia de articulación que existía con anterioridad a la gestión analizada - el Consejo de Asociativismo y Economía Social- cuyo propósito principal ha sido la generación de diagnósticos sectoriales y la posibilidad de ejercer presión para incidir en decisiones de política pública del gobierno provincial.

Finalmente, en cuanto al Programa de Agroindustria Familiar, si bien no estructuraba sus acciones con referencia a la ESyS, sí trabajaba con un sujeto que es con mucho similar al que acompañaba la Subsecretaría de Economía Social, diferenciado por el territorio en que se asienta (comunidades pequeñas o población rural) y el tipo de producción que desarrolla (agregado de valor de productos de origen primario). Sin embargo, de acuerdo a la descripción realizada, se trataba de unidades económicas de base familiar, que habían podido escalar hacia niveles mayores de capitalización y producción. En cuanto a los espacios de articulación con estos actores promovidos y otros actuantes en cada territorio, existían todavía al momento de cierre de esta tesis, las Mesas de Agroindustria Familiar, lo cual se reveló como relevante desde el punto de vista del sostenimiento de canales formales de diálogo y construcción conjunta de herramientas de promoción. Sin embargo, el coordinador del Programa relató dificultades para sostener la participación en ellas de los productores -sobre todo cuando no existen entidades intermedias que los nucleen- por lo que el trabajo se apoyó prioritariamente en la vinculación con profesionales y técnicos de distintos organismos públicos.

Dado que este mutuo condicionamiento entre concepción de ESyS, herramientas desplegadas y sujetos destinatarios es central para comprender las distintas lógicas de intervención que guían la acción pública -y también las tensiones surgidas dentro del gobierno provincial-; será retomado en el capítulo 4. A continuación, reconstruiremos el proceso de co-construcción de la ley provincial de ESyS, el cual, como hemos afirmado, nos permitirá analizar los obstáculos, límites y desafíos para construir en la Provincia de Santa Fe, políticas de promoción de la ESyS que tiendan a la edificación de generación de vínculos más simétricos entre agentes públicos y actores de la sociedad civil y al fortalecimiento de la autonomía de los mismos.

### **Capítulo 3:**

## **El proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS como caso de análisis de relacionamiento entre el Estado provincial y las organizaciones de la ESyS**

Según hemos afirmado en el capítulo 1, retomando los planteos de Chiara y Di Virgilio (2009), el análisis de la gestión de políticas debería integrar tanto la observación de los modos de asignación de recursos y estructuración de las acciones, como los procesos de interacción entre el Estado y las organizaciones sociales, aspecto de fundamental importancia dadas las particulares características de las políticas públicas para la promoción de la ESyS. En efecto, uno de los desafíos para la gestión de este campo de intervención social identificado por Hintze (2007, 2010) es la cooperación para la gestión, que supone -en términos ideales- la acción en común para fines compartidos, democráticamente definidos.

Desde este posicionamiento, en este capítulo nos concentraremos en analizar un caso singular de relacionamiento entre el Estado y la Sociedad Civil, la articulación entre actores públicos y organizaciones del campo de la ESyS de la provincia de Santa Fe, para la sanción de una Ley Provincial de Economía Social -que hemos caracterizado como un proceso de co-construcción (Mendell, 2007) de políticas públicas de promoción de la ESyS-, la cual dotaría al Ejecutivo Provincial de un andamiaje legal y un conjunto de herramientas de promoción del sector.

En nuestro marco conceptual hemos dicho, siguiendo a las autoras arriba citadas (Chiara y Di Virgilio, 2009), que no es posible comprender las políticas públicas por fuera de las dinámicas sociales generadas en torno a ellas, y que dentro de estas dinámicas, cobran particular relevancia aquellas que ocurren en la “porosa frontera” entre el Estado y la Sociedad; es decir, en los espacios de discusión, construcción y negociación de los sentidos y herramientas de los que se vale la gestión pública. Este posicionamiento nos obliga a observar distintos aspectos de este proceso de co-construcción, tales como: los actores participantes, los modos de relacionamiento con el Estado provincial, la capacidad de incidencia de los actores sociales en la propuesta final -presentada ante la Legislatura-, y las disputas intraestatales por incidir en el direccionamiento y resultados del proceso.

A partir de estas premisas, en el presente capítulo se describirá y analizará el proceso social tejido en torno a la creación y sanción de una Ley Provincial de Economía Social que

tuvo lugar durante el período de gestión de gobierno analizado (2011-2015). Este análisis se estructurará a partir de la reconstrucción de:

- los orígenes de la iniciativa, los actores intervinientes y los modos de relación con el gobierno provincial, por un lado; y
- la identificación de los niveles de autonomía y heteronomía en la discusión de contenidos y herramientas de promoción, por el otro.

### **3.1- Orígenes de la iniciativa, actores intervinientes y modos de relacionamiento con el gobierno provincial**

La iniciativa de sancionar en la Provincia de Santa Fe una ley de Economía Social y Solidaria se remonta al año 2011, cuando se encontraba Omar Isern -reconocido militante social de la ciudad, vinculado a las comunidades eclesiales de base<sup>30</sup>- al frente de la 2da. circunscripción de la antigua Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social<sup>31</sup>, antecesora de la Subsecretaría de Economía Social. El impulso por sancionar una ley provino de esta Dirección, en acuerdo con un grupo de organizaciones sociales con las cuales la gestión venía desarrollando algunas articulaciones. Según relata Lucas Almada, ex-coordinador de la mencionada Dirección, sus razones para comenzar esta discusión fueron varias y de distinta índole: en principio, estaba muy “fresco” el ejemplo de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que acababa de ser sancionada luego de un proceso participativo de creación y consulta desarrollado a lo largo y ancho de todo el país. Sin pretender emularlo -lo cual hubiera sido sumamente ambicioso-, tanto desde los actores de la gestión del momento como desde algunos integrantes del colectivo de organizaciones que participó del proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS -especialmente, Daniel Fossaroli, referente de las radios comunitarias de Rosario y partícipe del mencionado proceso- la experiencia de la llamada “Ley de Medios” aparecía como el horizonte si no a replicar, por lo menos a tener en cuenta, intentando capitalizar y poner en práctica los aprendizajes adquiridos por las organizaciones sociales. Y por otro lado, en 2011, en la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, comenzaban a desarrollarse los Foros “Hacia Otra Economía”, que se

---

<sup>30</sup> Omar Isern fue también el primer Subsecretario de Economía Solidaria del municipio de Rosario cuando este organismo se creó, en el año 2003. Ejerció este cargo hasta el año 2010, cuando pasó a dirigir la 2da. circunscripción de la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social.

<sup>31</sup> En la primera gestión del FPCyS, la Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social se encontraba dividida en dos circunscripciones: Norte y Sur. Ver Apartado 2.1: La Economía Social como estrategia de política social. Surgimiento y antecedentes de la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, en Capítulo 2.

proponían -entre otras cuestiones- discutir los contenidos de una posible ley nacional de ESyS, espacio del cual los referentes de la Dirección y de algunas organizaciones de la provincia participaron. Ambas experiencias -Ley de Medios y Foros Nacionales- contribuyeron a crear un entorno favorable entre las organizaciones sociales para iniciar un proceso similar en la Provincia de Santa Fe.

Pero los orígenes de este proceso reconocen también otros intereses, ligados a las necesidades políticas de este conglomerado institucional que comenzaba a trabajar en conjunto, entre ellos la propia dirección, de endeble inserción en el ejecutivo provincial: tanto las organizaciones como la Dirección -muy pequeña, débil en la asignación de recursos y en la capacidad de incidencia en las políticas desarrolladas por la Provincia- necesitaban generar un proceso de acumulación de fuerzas, que conformara y diera entidad al sector de organizaciones de la ESyS (proceso que lejos está de resolverse, y que hasta el fin del periodo estudiado, es atravesado por innumerables dificultades) y a la vez posicionara de otra manera dentro del ejecutivo provincial a las necesidades identificadas por este colectivo de organizaciones, y a las demandas surgidas de este proceso de articulación. Además, la sanción de una ley asomaba como una estrategia para consolidar y jerarquizar el colectivo de militantes que llevaba adelante la gestión de la Dirección, la mayoría no pertenecientes a los partidos políticos integrantes dentro del Frente Progresista Cívico y Social.

Con el propósito de “inaugurar” las discusiones sobre la futura ley, se organizó en la ciudad de Rosario una jornada el 10 de noviembre de 2011. Llamativamente, si bien se pretendía generar una Ley provincial, en sus inicios el proceso fue sólo motorizado por la Dirección asentada en el sur de la Provincia y las organizaciones de Rosario, lo cual concuerda con la descripción de una gestión “fragmentada” entre el norte y el sur que han expresado técnicos y referentes políticos. Y este encuentro, en gran medida, tuvo esa impronta: de 206 participantes registrados, sólo dos fueron del norte provincial, dos de la ciudad de Santa Fe, y el resto de Rosario y localidades del sur provincial.

Sin embargo, poco se pudo avanzar en ese momento ya que el recambio de gobierno supuso un desplazamiento de la conducción de la Dirección, y una renovación de los equipos de gestión, con la impronta y los objetivos que fueron comentados en el capítulo anterior. Pero luego, a mediados de 2012, esta iniciativa fue retomada, aunque con otros objetivos y metodología. A continuación, reconstruimos los modos de relación entre el gobierno provincial y las organizaciones de la sociedad civil, haciendo hincapié en las formas organizativas que se fueron sucediendo para la discusión de contenidos y su

vinculación con los modos de construcción de autonomía de las organizaciones participantes. Por ello, diferenciaremos dos momentos principales, uno de ellos protagonizado por las “Mesas de Diálogo” organizadas por el ejecutivo provincial; y el segundo por la constitución del Foro Provincial de ESyS, entidad que aglutinó las organizaciones participantes y abrió otras posibilidades de negociación con el gobierno.

### **Primera forma organizativa: Mesas de Diálogo**

Desde la gestión que asumió en 2011, se eligió conformar las llamadas “Mesas de Diálogo” que en un principio se proponían debatir las problemáticas sectoriales y generar un diagnóstico acerca del sector de la economía social; para luego, en base a él, abordar la construcción de políticas públicas de promoción y específicamente, comenzar a debatir la ley. Según el Subsecretario de Economía Social<sup>32</sup>, Mauro Casella, tres factores incidieron en la decisión de retomar y dar nuevo impulso a este proceso: la convicción acerca de la necesidad de contar con un marco normativo que institucionalice las políticas de promoción de la ESyS en el interior del ejecutivo provincial; una demanda instalada desde la gestión anterior por las organizaciones sociales vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social; y un contexto nacional en el cual varias provincias comenzaban a contar con sus leyes de promoción, o iniciaban al menos su discusión<sup>33</sup>. De estos tres factores, claramente los dos primeros tienen mayor peso: el primero, por razones internas de la gestión, ya que la Subsecretaría era entonces un área de reciente creación y con una asignación presupuestaria muy exigua, por lo que quizás, para sus propios integrantes, contar con una ley que creara organismos de promoción del sector y les asignara presupuesto propio se convertía en una estrategia de consolidación hacia el interior del gobierno provincial. Y en cuanto al segundo factor referido, retomar y dar impulso al proceso de co-construcción de una ley provincial funcionó como una estrategia inicial para construir lazos de confianza con organizaciones sociales, algunas de las cuales mostraban ciertas reticencias a la nueva gestión.

Desde la visión de los gestores públicos que la impulsaron, la convocatoria a las Mesas de Diálogo parece haberse orientado a comenzar a construir acuerdos de trabajo con algunos sectores de organizaciones sociales de la ESyS, que por distintas razones y con distintas lógicas ya venían registrando encuentros, colaboraciones o trabajos en común, pero no

---

<sup>32</sup> Recordamos que esta Subsecretaría fue creada dentro del Ministerio de Desarrollo Social en el inicio de la gestión analizada en el presente trabajo (2011-2015). Esta Subsecretaría absorbió las dos circunscripciones de la Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social, organismo de promoción de la ESyS existente hasta ese momento.

<sup>33</sup> En Casella (2015) se mencionan como objetivos “potenciar esas discusiones y organización previa” y “fortalecer el diálogo entre el Estado y la sociedad civil”.

enmarcados en propuestas del área recientemente creada. Si bien se preveía crear cinco Mesas (una por nodo, jurisdicciones en las que, como ya dijimos, se divide el territorio provincial), se crearon sólo tres:

- una en Reconquista, sobre la base de una Red de Técnicos de Economía Social del norte provincial, integrada tanto por organizaciones sociales como por personal técnico de distintas entidades (INTA, municipios y comunas de la región, Agencias de Desarrollo), lo cual será también una nota distintiva de esta Mesa;
- otra en Santa Fe, a partir de las organizaciones sociales vinculadas a la Dirección de Economía Social y Desarrollo Local, que al tener su localización en Santa Fe había desarrollado ya vínculos y trabajos con el sector; y
- la última en Rosario, como intento de recuperar los lazos con aquellas organizaciones que habían comenzado a diagramar algunas acciones con la segunda circunscripción de la antigua Dirección.

Así, la discusión de la Ley parece haber fungido como estrategia para consolidar lazos con el sector asociativo al menos en los territorios en los que existían previamente -en algunos casos, como en Reconquista, por razones ajenas a la Ley-. Sin embargo, no aportó a crear nuevos vínculos ni a incorporar a la discusión a los nodos en los cuales la Subsecretaría no encontró interlocutores al momento de su creación (lo cual no quiere de ningún modo decir que no los hubiera). Por otro lado, al apoyarse en espacios o redes de actores preexistentes, las tres Mesas de Diálogo adquirieron perfiles diferentes, sobre todo en su composición, de acuerdo a los espacios y recorridos previos de cada territorio. Así, en la Mesa de Reconquista participaron una importante cantidad de comunas, concejales de la ciudad de Reconquista, representantes de Agencias de Desarrollo y del INTA, trasluciendo el interés de las organizaciones públicas por el fomento del sector de la ESyS; mientras que la Mesa de Rosario se conformó casi exclusivamente por organizaciones sociales, y el municipio de Rosario -la ciudad más grande de la Provincia, cuya participación podría haber sido determinante en el rumbo del proceso- decidió no intervenir en el mismo.

Si bien la discusión -y posteriormente la Ley- se pretendieron abarcativas del conjunto de la ESyS, la convocatoria a participar del proceso de discusión se dirigió fundamentalmente a las organizaciones vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social, con las cuales había experiencias de relacionamiento en la gestión anterior. Algunos actores del sector cooperativo y mutual vinculados a la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente del Ministerio de Producción -portador, como se ha señalado, de características muy diferentes- fueron también convocados. Pero este sector



de cooperativas y mutuales, muchas de ellas grandes y de gran poderío económico, no participaron de este proceso. La explicación que el Subsecretario de Economía Social expresó fue que el grueso de estos actores no priorizaban relacionarse con el Ministerio de Desarrollo Social, y se resistían a participar de un proceso de articulación encabezado por este Ministerio. La única excepción a esta decisión del sector fue una Federación de Mutuales con asiento en Rosario, que participó de los primeros encuentros y luego se alejó de las discusiones.<sup>34</sup>

En el período de conformación de las Mesas de Diálogo vemos que se repite la diferenciación entre actores de la Economía Social Tradicional y de la emergente Economía Solidaria que observábamos en el capítulo anterior. Pero es importante notar que esta separación operada en la gestión pública se reprodujo también al nivel de las organizaciones sociales participantes, ya que las referencias a las diferencias entre uno y otro sector fueron una constante en las primeras reuniones, y fue quizás esta falta de reconocimiento mutuo -junto a factores arraigados en la historia reciente y remota de cada sector- lo que impidió generar un proceso de discusión más plural en cuanto a la composición de los actores que lo encarnaron.

Volviendo a los inicios de las Mesas de Diálogo, todos los actores coinciden en señalar que su agenda la imponía fundamentalmente la Subsecretaría de Economía Social. Como apuesta por estrechar vínculos desde el Estado, o como forma de ganar nuevos derechos o incluso beneficios para las organizaciones, desde uno y otro lado se fueron amoldando y generando canales de discusión.

En los primeros encuentros las discusiones fueron amplias y generales; no parece haber estado clara la referencia a la ley sino que se pretendía generar un diagnóstico del sector como instancia lógicamente previa a la generación de las herramientas de promoción. Las relatorías de las Mesas recuperan principalmente discusiones en torno a la visión de la Economía Social, sus actores y posibles estrategias de fortalecimiento. Es difícil reconstruir las discusiones y el sentido de las mismas porque el registro es muy abstracto y general, pero en las conclusiones registradas se expresaba:

- Una vocación por incluir todas las manifestaciones de la economía social, desde los emprendimientos asociativos, productores familiares, redes, asociaciones, cooperativas y mutuales, hasta los organismos del Estado.
- Una necesidad de encontrar mecanismos de promoción y transferencia de recursos, antes que de regulación o control.

---

<sup>34</sup> En los anexos puede consultarse la nómina de organizaciones participantes de las tres mesas de diálogo.

- Y una perspectiva sistémica de, si no transformación, al menos superación de los rasgos más excluyentes del capitalismo.

Uno de los integrantes de la Mesa de Rosario, recordó que *“los primeros trabajos fueron en torno a tratar de encontrar cuales eran las problemáticas comunes entre las organizaciones, los actores de la economía social y solidaria. La primera mesa se trabajó un marco más conceptual digamos, que entendíamos, que actor estaba, funciones, tratar de construir algún acuerdo común en torno a eso. Y después se trabajaba, me acuerdo, el famoso árbol de problemas”* (Entrevista, 06/2015). Lo cual refuerza que se trató de un ejercicio de diagnóstico del sector y de un primer esfuerzo de construcción de miradas compartidas en torno a las premisas en las que debería apoyarse un marco ejecutivo de promoción de la ESyS, así sea en sus trazos más gruesos.

Otro integrante de la Mesa de Rosario, desde una mirada más crítica a este proceso, sugirió que su sentido no estaba claro para todos los participantes del mismo. Sus palabras eran elocuentes ya que asume “no saber” cómo, a partir de los primeros encuentros, en las Mesas se comienzan a discutir los contenidos de la Ley: *“No sé cómo derivamos a la Ley, no me queda claro. Las reuniones eran cada 45 días y en algún momento emerge el tema de la Ley y no sé si nosotros lo propusimos, lo propusieron ellos, porque hasta ahí tampoco nosotros nos reuníamos paralelamente (...) No sé si había objetivos claros de por qué hacerlos, sí decisión de decir esto vale la pena, conviene, es interesante, importante y se siguió”* (Entrevista, 07/2015).

Esta sensación de no poder discernir el momento de inicio y las motivaciones del origen de las discusiones orientadas a la sanción de la Ley en el marco de la nueva gestión apareció de manera recurrente en varios de los actores entrevistados, tanto de Rosario como de Santa Fe y Reconquista. Sin embargo, sí aparece el registro en la memoria de aquella primera jornada de debate realizada en 2011, como un primer antecedente que sin duda contribuyó a ir modelando la demanda, aunque con cierta desconexión del proceso que siguió. La demanda por una ley, si bien tomada y asumida por las organizaciones, parece haber tomado cuerpo -y ritmo- fundamentalmente como apuesta de la Subsecretaría en su búsqueda por estrechar lazos y encontrar espacios de articulación.

De este modo, los primeros pasos en el diseño de la ley se dieron en el marco de las mesas de diálogo convocadas y coordinadas por el ejecutivo provincial. En estos primeros meses, el modo de relacionamiento de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado provincial había sido más bien pasivo: la Subsecretaría convocaba, proponía contenidos que eran aceptados, reformados o discutidos, pero el ritmo y la dinámica fueron marcados

por la impronta del Ejecutivo. En ese marco surgió el primer borrador de la futura ley, redactado por los equipos técnicos de la Subsecretaría. Así, los primeros pasos, parecen haber tenido una impronta mucho más consultiva que de genuina co-construcción. Sin embargo, con el paso de las reuniones y las discusiones, esta dinámica fue mutando, dando lugar a un proceso de empoderamiento de las organizaciones participantes mediante el cual las mismas comienzan discutir contenidos, tomar decisiones y posicionarse frente al ejecutivo con mayor autonomía, y a la vez con mayor coordinación entre sí, instaurando una forma de diálogo diferente: no ya Ejecutivo-Mesas de Diálogo individuales, sino Ejecutivo-Foro Provincial de ESyS, como actor provincial unificado.

Así, comenzó un segundo momento en el proceso de discusión, que marcó también una lógica de relacionamiento diferente entre las organizaciones sociales y el Estado provincial: las primeras constituyeron el Foro de Economía Social y Solidaria de la provincia de Santa Fe, y en Reconquista, Santa Fe y Rosario se constituyeron foros locales (que adquirieron los nombres de las ciudades de referencia pero nuclearon también organizaciones de comunas y ciudades pequeñas) que coordinaban sus acciones, las adecuaban a la realidad territorial y composición local de cada Foro, pero supeditando las discusiones al logro de acuerdos en el marco del Foro Provincial. Es aquí cuando las organizaciones realmente asumen como propio este proceso, y comenzó -ahora sí- un proceso de construcción plural, tal como lo señala un integrante del Foro Rosario, cuando reconstruye este momento: *“cuando vemos que podemos construir nosotros el texto y aportar ideas, ese si fue el proceso de construcción donde aparecen contenidos (...) es un proceso de construcción en términos de que nos educamos mutuamente, aprendemos”* (Entrevista, 07/2015).

### **Segunda forma organizativa: de las Mesas de Diálogo al Foro Provincial de ESyS**

Como se señaló, hasta entonces los diálogos venían desarrollándose de manera unilateral entre la Subsecretaría y cada una de las mesas de manera individual, sin vínculos de los actores sociales entre sí, y con una agenda liderada por este organismo público. La decisión de comenzar un proceso de consulta entre organizaciones primero, y de construcción de un actor colectivo luego, parece haber venido de la mano de la necesidad de discutir en profundidad los contenidos que se habrían de sancionar, y fundamentalmente oponer a los tiempos del ejecutivo, un tiempo social de reflexión y discusión en el interior de cada Mesa de Diálogo, luego constituidas como Foros locales y Foro Provincial. Tal como lo reconstruye una integrante del Foro Reconquista,

inicialmente las mesas de diálogo avanzaban en paralelo en los tres nodos en que se constituyeron. La Subsecretaría intentaba acelerar este proceso, indicando los avances de cada una de las otras localidades como modo de apresurar las discusiones o adelantar consensos, y así, cada nodo se apuraba porque pensaba que el otro andaba más rápido. Frente al ritmo exigido, que daba poco margen para la construcción de acuerdos entre las distintas localidades, se decidió generar una serie de encuentros -virtuales primero, presenciales luego- entre las tres Mesas de Diálogo, marcando un punto de inflexión respecto del proceso anterior.

Frente a un hecho quizás menor, como podrían ser las referencias al ritmo de las discusiones en las mesas, pero descubierta la “estrategia” oficial de utilizar este argumento como incentivo para acelerar las discusiones, acontece el primer espacio de encuentro autónomo -que no fue presencial sino a través de Skype- y comienza a moldearse la decisión de reunirse “por fuera” de los espacios convocados por el ejecutivo provincial y luego constituir los foros. A partir de allí tanto los tiempos como la lógica de la discusión cambian: ya no había tres espacios de diálogo desarrollándose en paralelo, sino que comenzó a constituirse un sujeto colectivo a partir del conjunto de organizaciones, sujetos y entidades que hasta ese momento participaban de las Mesas, y luego se autodenominó foro. Frente a la Subsecretaría que proponía contenidos y demandaba respuestas, el Foro se erigió como un interlocutor colectivo para negociar los contenidos de la ley, luego de haber arribado a consensos internos no siempre sencillos ni rápidos.

La misma referente del Foro Reconquista valoró este punto de inflexión en los siguientes términos: *“de repente fue como visualizarnos todas las organizaciones y empezar a decir bueno pero si todos tenemos interés en una ley pero que sea al ritmo nuestro, con contenidos participativos (...) de forma articulada y compartiendo información”* (Entrevista, 05/2015). A partir de ese momento, las organizaciones tomaron conciencia de que ese podía ser un espacio de construcción autónoma, moldeado por las inquietudes y propuestas propias, y no tanto por las necesidades de la Subsecretaría. En ese momento las mesas de diálogo dejaron de funcionar, todas las comunicaciones con el ejecutivo fueron compartidas y las reuniones, unificadas. Y a partir de allí el Foro Provincial de ESyS y los foros locales cobraron vida, dando lugar a otro momento del proceso de discusión, en el cual el Foro Provincial gana mayores niveles de autonomía en su relación con el gobierno a la par que emprende su propia constitución como sujeto colectivo. Como veremos más adelante, este sujeto se revelará frágil, pero en el proceso de discusión de los contenidos, la relación entre el Foro y la Subsecretaría adquirió otro perfil, cobrando mayor entidad como proceso de co-construcción.

### **3.2- Autonomía y heteronomía en la discusión de contenidos y capacidad de incidencia**

Constituidos ya el Foro Provincial de ESyS y los foros locales- y puesto, de alguna manera, un “freno” al proceso traccionado por la Subsecretaría- la primera tarea que se asignaron los foros fue rediscutir los núcleos principales del contenido de la futura ley. Valorizando la experiencia adquirida a partir de su participación en la discusión de la llamada “Ley de Medios”, uno de los referentes del Foro Rosario reconstruyó el objetivo de estos primeros encuentros en términos de aglutinar e identificar a todos los participantes y construir no tanto el articulado, sino los consensos básicos, las ideas-fuerza que deberían reflejarse luego en la ley. De estos primeros encuentros -que todos los entrevistados recuerdan como muy arduos y muy cargados de debate- surgieron los *“Acuerdos básicos para la construcción de una Ley de Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe”*<sup>35</sup>, documento que recogió el posicionamiento colectivo como conjunto de organizaciones, y las definiciones de los principales aspectos de la futura ley, entre ellos: una definición de Economía Social y Solidaria, el objeto de la ley, los sujetos comprendidos en la misma, así como aspectos y consideraciones relevantes a tener en cuenta en la futura redacción. Luego, sobre esa base, se dio forma -en conjunto con un equipo de técnicos y referentes políticos provenientes principalmente de la Subsecretaría de Economía Social- al proyecto de Ley que se presentó en la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe en noviembre de 2013.

A continuación, se reconstruyen los principales puntos de tensión y discusión, los acuerdos alcanzados en torno a ellos, y las definiciones y herramientas previstas en el texto del Proyecto de Ley. Más adelante, se analizarán las modificaciones generadas en el trámite Legislativo -en el cual hubo que negociar contenidos con otros actores sociales y otras fuerzas políticas-; y los sucesivos vetos del Poder Ejecutivo que fueron minando la autonomía conquistada en el proceso de discusión, alterando los acuerdos alcanzados y transformando los propósitos de la Ley.

#### **Principales acuerdos y definiciones: sujetos, objetivos y herramientas**

El proceso de construcción de los contenidos concretos que se presentarán luego en el proyecto de ley, se desarrolló entre fines del año 2012 -cuando se constituye el Foro Provincial de ESyS- y casi todo el año 2013. Pero todos los entrevistados relatan que las

---

<sup>35</sup> Ver Anexos.

discusiones más arduas se concentraron en los primeros meses, cuando el Foro se propuso generar los mencionados *“Acuerdos básicos para la construcción de una Ley de Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe”*. En este documento, se plasman los acuerdos alcanzados en torno a varios aspectos: una definición de ESyS, los sujetos que serían alcanzados por la futura ley, los propósitos de la misma, y las herramientas de promoción que se proyectaba crear. De acuerdo a estos ejes, en este apartado se describen los debates en torno a tres de ellos, que los participantes del Foro entrevistados han identificado como los más significativos:

- Los sujetos de la ESyS comprendidos.
- Las herramientas estratégicas. Es decir, aquellas que imprimen su sentido y orientación fundamental a la ley, principalmente: una institucionalidad definida y sancionada, una lógica territorial “de abajo hacia arriba” en la integración de estas instituciones, y co-gobierno de las mismas.
- Las herramientas operativas, los dispositivos de apoyo que permitirían llevar adelante el funcionamiento de los organismos de promoción y los proyectos que de ellos surgieran. Nos referimos sobre todo a los mecanismos de financiamiento, las exenciones impositivas y el estímulo a la compra y contratación de bienes y servicios provistos por las organizaciones de la ESyS.

Esta reconstrucción recupera los debates suscitados en torno a cada uno de ellos, vinculándolos con las diferentes concepciones de la ESyS que los actores esgrimían, sus posicionamientos políticos y las disputas internas en el Foro. Y finalmente, se señalan los acuerdos alcanzados, los aspectos concluyentes que fueron plasmados en los “acuerdos Básicos”.

### **Sujetos y actores de la Economía Social**

Varios fueron los puntos “conflictivos”, o que al menos demandaron mayor necesidad de discusión hasta llegar a un acuerdo en el interior del Foro Provincial. Entre ellos, uno particularmente recordado por la mayoría de los participantes fue la definición de los sujetos de la ESyS, dado que ello configuraría el recorte de los actores que luego podrían participar de los mecanismos de promoción a crearse por la ley, y obtener beneficios a partir de ellos. En principio, este universo no podría asimilarse al sector cooperativo, mutual y asociativo porque se pretendía dar cuenta de la heterogeneidad de la composición actual de la ESyS, y no sólo de aquel formalmente constituido. Y en el otro extremo, también había disidencias en torno a la aceptación de los microemprendedores individuales, no implicados en prácticas asociativas. Según los relatos de los participantes,

la tensión en cuanto a la inclusión de realidades muy diversas, y los intentos por definir los límites del sector atravesó todo el proceso de discusión. En la definición acordada primó un criterio inclusivo: si la premisa de partida era generar herramientas de inclusión tanto para el sector cooperativo como para todos los actores económicos excluidos por la economía neoliberal, comenzar por una definición restrictiva en cuanto al universo de sujetos alcanzados se convertía casi en una contradicción. Por ello, el proyecto de ley en su formulación definitiva se pretendió abarcativo de todo el sector, tanto el “social tradicional” como el “solidario” -siguiendo la distinción expuesta en nuestro marco conceptual- de los trabajadores asociados como de las organizaciones de apoyo, y de las iniciativas promovidas por municipios y comunas, particularmente, las más pequeñas. Sin embargo, su vocación pluralista fue fruto de una ardua discusión en la cual surgieron disidencias y resistencias, que ponían al desnudo tanto las distintas concepciones de Economía Social de la cual eran portadores cada uno de los participantes -ya que la opción por incluir o excluir determinadas expresiones de la ESyS manifiesta la existencia de distintos marcos de interpretación y acción-, como las particulares apuestas y proyecciones políticas de los actores involucrados.

En esta disputa en torno a los contornos del sector, las disidencias principales se articulaban en torno a varios ejes:

- *¿Desde qué mirada considerar a los emprendedores de la economía popular, particularmente aquellos que desarrollaran sus actividades de manera individual? ¿Podrían ser sujetos de promoción de una ley de ESyS?*

En este caso, el debate dividía a quienes apoyaban la inclusión de expresiones de la economía popular urbanas o rurales, valorando la generación de prácticas asociativas entre unidades económicas individuales (como las ferias o fondos rotativos de crédito); de quienes priorizaban el fortalecimiento de organizaciones económicas asociativas autogestivas. Algunos integrantes del Foro de la ciudad de Rosario -compuesto en gran medida por integrantes de organizaciones de apoyo- hicieron hincapié en el fortalecimiento del sector emergente, fundamentalmente, de las crisis económicas y el consecuente deterioro de las condiciones de vida de vastos sectores de la población. Y en el caso de varios integrantes del Foro de Reconquista, la misma disyuntiva aparecía, pero pensando quizás en otro sujeto destinatario: el pequeño productor de la agricultura familiar. La inclusión del pequeño productor rural fue una demanda y un logro de las organizaciones del norte de la provincia, y recordando esta discusión, un integrante del Foro Reconquista nos relató que: *“algunos planteábamos que en el norte en particular hay*

*muchos sujetos que querrían vincularse con otros y que están organizados aunque no tengan la personalidad jurídica, que también son sujetos de ley. Una feria franca son gente organizada en torno a un fin común. No tienen una forma institucional pero son feriantes que se agrupan, tienen su fondo común, comercializan de manera conjunta” (Entrevista, 05/2015).*

Para unos, la concepción de ESyS es más amplia, incluyendo quizás el conjunto de estrategias de reproducción no asalariadas de los sectores trabajadores. Y sin dejar de reconocer sus características a veces individualistas y la penetración de la lógica competitiva impresa por la necesidad de subsistencia en condiciones de mercado adversas, apuestan a su fortalecimiento con miras tanto a la mejora en las condiciones de vida como a la posibilidad de generación de otras prácticas, más solidarias. Para otros, en cambio, la concepción de ESyS se ceñía a organizaciones con algún grado mayor de complejidad interna (aunque no necesariamente formalizadas), conformadas por trabajadores autogestivos asociados.

Esta virtual diferenciación disparó la reflexión en torno al sentido y aportes de la ley en el marco de una estrategia colectiva de consolidación de un sector socioeconómico de ESyS: ¿la misma debería apuntar a fortalecer a los trabajadores ya asociados, o debería comenzar por fortalecer las expresiones de economía popular, acompañándolas en su transición hacia la conformación de organizaciones de economía social? La Ley, ¿sería un punto de llegada para las organizaciones, o un punto de partida, donde los sujetos promovidos de hoy podrían ser las organizaciones portadoras de los valores y prácticas de la ESyS de mañana? En respuesta a estos dos interrogantes, se asumió un enfoque del sector que pone énfasis en la conformación de los sujetos como un proceso dinámico, que requiere -al decir de sus protagonistas- una “toma de conciencia” y una adhesión activa a sus principios, pero que no en todos los casos está dado de antemano sino que ocurre en el devenir de las organizaciones. Y en este devenir, es necesario generar las herramientas y estrategias para que más organizaciones puedan elegir esta opción, incluir a quienes estén en transición o se los pueda fortalecer para ello, porque, como expresó una referente “*si se agotaba en el ideal muchos quedaban afuera*”.

- *¿Qué rol podrían jugar las organizaciones de apoyo en un esquema de políticas públicas de promoción del sector? ¿Es su status igual al de los emprendedores y trabajadores? ¿Cabe otorgar a éstos últimos, algún tipo de prioridad dentro de las estrategias de fortalecimiento?*



Al igual que la anterior, esta diferenciación -surgida al calor de la discusión de los contenidos de la Ley y prefigurando quizás su futuro funcionamiento- marca también distintos imaginarios acerca de los sujetos que componen el sector de la ESyS, o más bien, sus distintos “status” -ya que nadie negó nunca que las organizaciones de apoyo fueran parte integrante del sector- y las posibilidades de otorgar a uno de ellos algún tipo de prioridad en la promoción. Esta discusión fue encabezada por algunas de las organizaciones integrantes del Foro de la ciudad de Santa Fe -particularmente cooperativas de trabajo y organizaciones con militancia política en sectores de izquierda- quienes proponían que la Ley realizara una distinción (no sólo nominal, sino que debería reflejarse luego en los Registros que la Ley crea) entre las organizaciones de trabajadores, a quienes proponían llamar “sujetos emprendedores”; y las asociaciones civiles, fundaciones u otro tipo de organizaciones sociales, a quienes proponían denominar “actores”, como un sujeto de “segunda categoría”, siendo el trabajador el sujeto principal y fundamental. Finalmente -y atendiendo quizás a la composición de los otros dos Foros regionales, con fuerte presencia de organizaciones de apoyo- la diferenciación entre “sujetos” y “actores” se dejó de lado, así como su registro por separado; y se incluyó en la Ley una diferenciación sólo a los fines de su identificación entre “sujeto emprendedor” y “sujeto promotor”. El sujeto emprendedor fue tipificado como *“los grupos asociativos socialmente legitimados, emprendedores vinculados con otros emprendedores a través del trabajo autogestivo, clubes de trueque, ferias y mercados populares, redes de comercio justo, cooperativas, mutuales, fábricas recuperadas, organizaciones campesinas o de agricultura familiar, comunidades originarias, asambleas populares y otros colectivos de Economía Social”*. Y el “sujeto promotor”, por su parte, fue definido como *“las personas jurídicas de carácter público o privado que, movilizadas por los objetivos de acompañamiento, capacitación y seguimiento de los sujetos mencionados en el párrafo anterior, propendan al fortalecimiento y expansión de las prácticas de la ESyS (Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, Municipios y Comunas y Universidades Nacionales)”* (Proyecto de ley presentado en Noviembre de 2013). Esta distinción no estaba exenta de ambigüedades, ya que por ejemplo cooperativas y mutuales podrían jugar ambos roles. Sin embargo, más allá de ella, sujeto emprendedor y sujeto promotor tuvieron finalmente igual jerarquía e idénticas posibilidades de participación en la institucionalidad creada por la Ley.

- *Si el Estado en sus distintos niveles es un actor relevante de la ESyS, ¿podría ser destinatario o beneficiario de las herramientas de promoción que ponga en marcha la Ley, o no?*

La discusión anterior también se planteó respecto de la inclusión o no del Estado - en particular, de los municipios y comunas de la provincia- entre los destinatarios posibles de las herramientas de promoción, como sujetos habilitados a presentar proyectos y gestionar fondos a través de los organismos creados por la Ley. Y nuevamente, si bien se reconocía que el Estado tiene un rol preponderante en la posibilidad de crear tanto entornos favorables para el surgimiento de experiencias de ESyS, como herramientas concretas para su fortalecimiento, entre varios participantes aparecía cierta reticencia frente a la lógica del poder político, plasmado en un recelo frente a la posibilidad de que los municipios y comunas disputaran fondos, menguando las posibilidades de las organizaciones de decidir las necesidades y proyectos prioritarios para el sector. Otra referente inscribe esta discusión -en conjunto con la disputa anterior-, en una pelea por los fondos, ya que si existen sujetos reconocidos en su importancia pero no incluidos en los mecanismos operativos de la Ley, de hecho se cercena su posibilidad de recibir financiamiento provincial -al menos, por la vía creada por esta Ley-. Y estas posturas encontradas nos remiten también a la distinta composición de cada uno de los Foros regionales, ya que quien defendió la inclusión de municipios y comunas fue el Foro de la ciudad de Reconquista, del cual, como ya se mencionó, participan técnicos tanto de las comunas como de distintas agencias públicas (quienes, entre sus argumentos, planteaban que imparten capacitación, otorgan microcréditos, y que apenas tienen presupuesto), circunstancia que no se verifica en los otros Foros regionales. Finalmente, como en el caso anterior, se acordó incluir también al Estado local entre los destinatarios de las herramientas de la Ley, y por ello, habilitados a presentar proyectos para el sector. Así, pertenencia institucional u organizacional, imaginario en torno a la ESyS y cierto celo en la distribución de los fondos se conjugaron en la construcción de los sujetos destinatarios de la Ley.

- *¿Qué lugar cabría darle al sector de grandes cooperativas?*

También las diferencias respecto del sector tradicional de la Economía Social tuvieron su lugar en este proceso de construcción del sujeto de la ESyS destinatario de esta Ley. Como hemos expresado más arriba, los participantes del proceso de construcción de la Ley pretendieron inicialmente generar un instrumento de promoción abarcativo del conjunto de experiencias de ESyS, aún -y este fue quizás uno de los principales escollos- del sector de cooperativas y mutuales más consolidadas, de tamaño intermedio a grande, y que como vimos se referenciaban en su vinculación mucho más con el Ministerio de la Producción -a partir del Consejo de Asociativismo y Economía Social- que con el ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, esta pretensión tuvo cuestionamientos primero, y luego límites:

¿hasta qué punto es el conjunto de grandes cooperativas, muy asimiladas en su funcionamiento a las empresas privadas, parte integrante del sector de ESyS? Se compartía la visión de que la forma jurídica adoptada no define por sí misma -o no es condición suficiente para ello- la identificación con los principios y valores que guían la ESyS. Sin embargo, ¿cuál sería el criterio para discernir la inclusión o la exclusión de los mecanismos y herramientas que generara la Ley? *“El tema era no definir por grande o chico o pobre o rico”*, explicó uno de los referentes del Foro Rosario en la entrevista realizada en junio de 2015. Y el criterio construido -no exento de controversias- fue la existencia o no de *prácticas* de ESyS, criterio que si bien se estructuró a partir de la discusión en torno a la consideración de grandes cooperativas, se erigió luego en principio rector de la Ley.

Al decir de otra referente, las prácticas de la Economía Social se convirtieron en *“las gafas por las cuales mirar a los sujetos”* (entrevista, 05/2015): para no quedar entrampados en el formalismo jurídico ni reducir los requisitos a un mecanismo burocrático al cual las organizaciones deberían ajustarse -sean entidades formalmente constituidas o no, grupos asociativos, colectivos de trabajadores, organizaciones de apoyo o emprendedores-, se decidió privilegiar la *“puesta en acto”* de los principios de la economía social, la observación de cómo se materializan sus valores. Sin embargo, poco se avanzó en la discusión acerca de cuáles serían los criterios materiales concretos para guiar esta observación y, eventualmente, justificar la inclusión o exclusión de una organización concreta. Durante la realización del trabajo de campo, las definiciones fueron más bien laxas, y si existía algún grado de acuerdo en torno a los aspectos del funcionamiento de las organizaciones que había que mirar, hubo muchos menos avances en torno a los aspectos concretos a considerar. Por ejemplo, se señalaron algunos criterios: cómo se toman las decisiones, cómo se reparten los excedentes, cómo se reparte el producido, cómo se afecta al medio ambiente; pero no se previeron los mecanismos operativos para poner en marcha u operacionalizar tales criterios (y esta no es una cuestión menor, ya que en el imaginario de las organizaciones participantes de la discusión, este discernimiento de los grupos y organizaciones que ejerciten tales prácticas y aquellos que no, constituye el fundamento de su acceso o no al Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria que la Ley prevé crear; y a partir de él, involucrarse en la institucionalidad propuesta, participar de la formulación y gestión de proyectos, y poder beneficiarse de las herramientas de promoción públicas que se pongan en marcha o a futuro se puedan generar). Más bien, se confió -quizás algo ingenuamente- en la existencia de mecanismos de *“control social”* de acceso al Registro: *“la ley lo que definía era que el registro tiene que tener una serie de requisitos y que los que inscribían en el registro iban a “fiscalizar” esta*

*cuestión de si el emprendedor está o no vinculado, qué tipo de sujeto se inscribe o no, si es emprendedor-promotor o si es emprendedor solo. Ahí quedó un poco librado a eso, al propio control social digamos de la ley (...) como que quedó librado a que cada foro en su propio espacio y con el reconocimiento de los actores que entre sí saben quiénes son unos y otros hagan ese control social de quienes son los sujetos de la ley en función de los requisitos que pone la ley y de los reglamentos que lo desarrolle”* (Entrevista a integrante del Foro Reconquista, 05/2015). Esta definición de criterios operativos concretos parece, en cierta forma, haberse evadido, o quizás pospuesto, hasta el momento de reglamentación de la Ley, donde muchas de estas cuestiones deberían saldarse y adquirir un contorno más definido.

No obstante, en el proceso de discusión sí se avanzó en la definición si no de las prácticas, al menos de los principios rectores, piedra angular de las anteriores. Tanto en el documento *Acuerdos Básicos para la construcción de una Ley de Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe* elaborado, como se dijo ya, por las organizaciones participantes, como en el Proyecto de Ley provincial presentado a la Legislatura, se enumeran los valores característicos del sector, que no distan mucho de los predominantes tanto en la literatura sobre ESyS como en otras leyes o normativas existentes a nivel nacional. Allí se establecía que: *“Caracterizan a este sistema las prácticas solidarias, asociativas y cooperativas, la participación democrática en la toma de decisiones, la autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, la equidad social y de género, el respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y el desarrollo local”* (Proyecto de ley presentado en Noviembre de 2013). Esta enumeración -si bien deseable por sí misma- nos reenvía a la discusión apuntada más arriba, en torno a considerar la Ley -y particularmente, la concepción de ESyS que propone- como un punto de partida (es decir, donde las organizaciones alcanzadas deberían contar ya con estos atributos) o como un punto de llegada, donde estos principios operarían como horizonte de sentido que enmarca las acciones de promoción, y habilitaría a promover la inclusión de sujetos colectivos y actores sociales mucho más variados. El consenso alcanzado por las organizaciones transitó por este segundo carril, y se optó por adoptar definiciones de marcado contenido político, pero genéricas, intentando que sean inclusivas de un universo amplio.

### **Objetivos y herramientas estratégicas**

Desde el inicio del proceso existió un claro consenso tanto entre los actores públicos como dentro del Foro de Organizaciones, acerca de que el propósito de la Ley sería la creación

de un régimen de promoción de la ESyS, y no una ley que sumara regulaciones al sector. Nunca el espíritu de los participantes del Foro fue crear herramientas de control (ni siquiera de discernimiento de las organizaciones de la ESyS de aquellas que utilizaran sus formas jurídicas e institucionales para enmascarar otros intereses, como muchas veces sucede con las cooperativas de trabajo), sino sólo instrumentos de fomento tendientes al crecimiento del sector, tanto en términos cuantitativos -permitiendo que más emprendimientos y organizaciones puedan crearse-; como cualitativos, entendiendo por tal el fortalecimiento tanto de las unidades económicas como del sector en su conjunto. En una definición muy sugerente, una integrante del Foro Rosario apuntó que el propósito de la Ley fue generar *“derechos para poder ser ejercidos colectivamente (...) también generar las condiciones para que esos derechos se puedan ejercer”* (Entrevista, 01/2015). Es decir, mediante la Ley se pretendía no sólo otorgar visibilidad, reconocimiento y mejoras hacia el sector, sino también generar los espacios políticos e institucionales para incidir en las políticas públicas y herramientas concretas de promoción. Por ello, una de las grandes apuestas del colectivo de organizaciones fue la creación de organismos públicos co-gobernados entre el Ejecutivo provincial y los sujetos de la ESyS: si hubo un gran objetivo político -además de otorgar reconocimiento a los actores de la ESyS- fue el de participar en el proceso de toma de decisiones que inciden en la vida del sector, particularmente desde el plano de la política pública. Y fue este punto -como veremos más adelante- una de las mayores diferencias con el Ejecutivo provincial, al punto incluso de poner en riesgo la existencia o al menos el respeto por el “espíritu” de la Ley.

La herramienta estratégica, pensada para asegurar la presencia e incidencia de las organizaciones y colectivos de trabajadores en las iniciativas provinciales de promoción de la ESyS, fue la creación del Instituto de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe. Se lo propuso como un ente autárquico -aunque dependiente del Ministerio de Desarrollo Social provincial- pero su característica básica fue su conformación plural (o al menos, su pretensión de pluralidad, ya que los mecanismos específicos deberían ser establecidos por la reglamentación) y fuertemente arraigada en los territorios locales, de manera de asegurar la participación de los actores y organizaciones de cada uno de los cinco nodos.

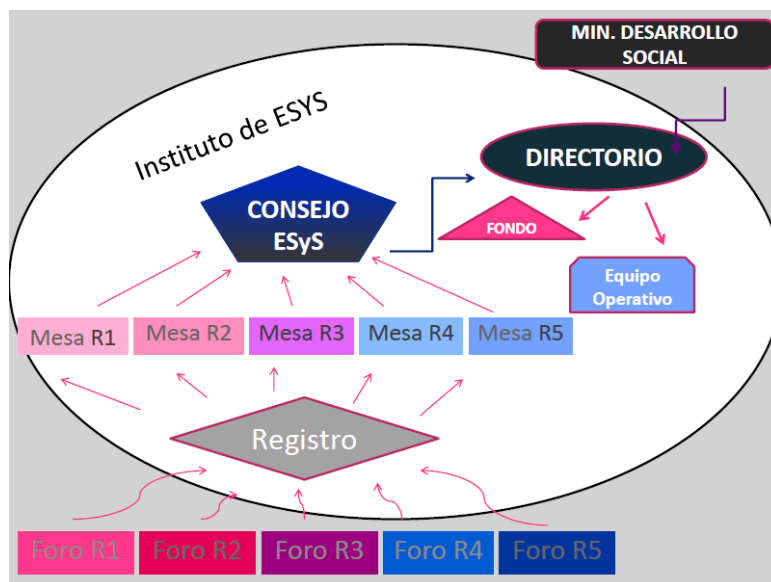
El Instituto estaría conformado por:

- Un Directorio, organismo de carácter ejecutivo,
- Un Consejo Provincial, de carácter deliberativo, y

- Cinco Mesas de Diálogo Regionales, concebidas como ámbito de encuentro plural, amplio y participativo.

La conformación de cada uno de estos ámbitos tendría reglas propias, pero la principal apuesta era la fuerte conexión con las mesas territoriales, asegurada a través de la elección “de abajo hacia arriba” de sus integrantes de parte de las organizaciones sociales y sujetos de la ESyS. Desde el Foro Provincial, se graficó de la siguiente manera la lógica de constitución de los órganos a crearse por la Ley:

Imagen 5: Composición del Instituto Provincial de ESyS y lógica de funcionamiento de sus órganos



Fuente: Documentos internos del Foro Provincial de ESyS, Octubre de 2014

El acceso a las mesas sería prácticamente irrestricto: de ellas podrían participar -por nodo<sup>36</sup>-, todos los emprendedores y organizaciones inscriptos en el Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria (también creado por la Ley), junto a los gobiernos locales - municipios y comunas de cada nodo- y las instituciones educativas interesadas en la ESyS. Su propósito principal es contribuir a la realización de diagnósticos asentados en las particularidades territoriales, debatir las necesidades del sector a nivel local -sin menospreciar la dificultad que esto conllevaría, dada la inmensa heterogeneidad que lo caracteriza-, y generar iniciativas que serían discutidos en el órgano deliberativo, el Consejo Provincial.

<sup>36</sup> Los nodos son la división geográfico-administrativa de la Provincia establecida en el Plan Estratégico Provincial desde la primera gestión del FPCyS y vigente al momento de escritura de esta tesis. Ver “Breve caracterización de la Provincia de Santa Fe” en la Introducción.

El Consejo estaría conformado por tres representantes de cada Mesa de Diálogo Regional, al menos uno de los cuales debe ser “Sujeto Emprendedor” (en los propios términos en que lo fija la ley, según hemos descripto más arriba), lo cual se propuso para evitar la sobrerrepresentación de organizaciones de apoyo, en desmedro de los trabajadores. La función principal del Consejo sería la de articular el diálogo con el Gobierno provincial, generando espacios de debate de las políticas de apoyo hacia el sector; y a la vez, oficiar de “nexo” entre el Directorio del Instituto y las mesas territoriales, informando decisiones pero fundamentalmente dando lugar en la agenda de trabajo a las demandas locales.

Finalmente, este Consejo Provincial debería elegir tres vocales, que integrarían el Directorio, órgano de carácter ejecutivo compuesto en partes iguales por representantes del Gobierno Provincial y del Consejo Provincial. En efecto, este órgano estaría conformado por seis miembros: el Ministro/a de Desarrollo Social o quien éste designara, dos vocales propuestos por el Poder Ejecutivo Provincial y tres vocales propuestos por el Consejo; y tendría amplias facultades ejecutivas: administrar el Registro Provincial de la ESyS; realizar acuerdos y formalizar convenios; administrar los fondos destinados al sector y asegurar los circuitos administrativos; formalizar iniciativas de promoción a la producción, circulación, comercialización y consumo de bienes y servicios elaborados por trabajadores/as de la ESyS; generar alternativas de financiamiento; promover espacios de educación, capacitación y encuentro; etc.

### **Herramientas operativas**

Además de la participación en instancias de deliberación y definición de prioridades y proyectos estratégicos para el sector, el Proyecto de Ley preveía también la creación de otras herramientas operativas, que permitirían tanto sostener la institucionalidad creada, como canalizar recursos hacia el sector. Particularmente, se propuso: la creación de un Fondo de Financiamiento de la ESyS, el establecimiento de un piso que en las compras y contrataciones del Estado Provincial debería orientarse hacia los sujetos inscriptos en el Registro de la ESyS a crearse, y la otorgación de exenciones impositivas.

El Fondo de Financiamiento de la ESyS sería administrado por el Directorio, y estaría compuesto por: aportes del Ministerio de Desarrollo Social por un monto no inferior al 5% de su presupuesto anual, aportes de la Caja de Asistencia Social Lotería de Santa Fe por un monto no inferior al 5% de sus fondos<sup>37</sup>, aportes del Estado Nacional según programas de financiamiento de la ESyS existentes, aportes de organismos internacionales, y lo que el

---

<sup>37</sup> De acuerdo al presupuesto provincial de 2014, sólo estos dos ítems sumarían \$ 56.838.950, lo que equivalía al 248% del presupuesto destinado al desarrollo de la ESyS en los Ministerios de Desarrollo Social y de Producción.

propio Instituto pudiera producir o generar. En cuanto a su destino, sería aplicado a *“impulsar la promoción, formalización y sostenibilidad de emprendimientos asociativos de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios enmarcados en las prácticas de la ESyS, a las acciones de acompañamiento, asesoramiento técnico, formación y capacitación a los Sujetos Emprendedores, y a las acciones de difusión de la Economía Social y Solidaria”* (Proyecto de ley presentado en Noviembre de 2013). En resumidas cuentas, a garantizar aquellas acciones definidas como prioritarias por el Directorio. Como sucedió con los mecanismos de co-gobierno, este punto generó también controversias dentro del ejecutivo provincial, ya que algunos sectores se opusieron a la creación de un fondo con recursos provinciales fijados por ley, y en cuyo manejo podrían tener incidencia las organizaciones sociales, aún en conjunto con el gobierno de turno. Más adelante volveremos sobre estos aspectos, cuando relatemos las negociaciones posteriores a la presentación del proyecto de ley, y los sucesivos vetos que sufrió.

En cuanto a la compra y contratación de bienes y servicios por el Estado provincial, éste mecanismo fue ideado como una herramienta para apuntalar la sostenibilidad de los emprendimientos (familiares o autogestivos) inscriptos en el Registro Provincial, direccionando hacia ellos parte de la capacidad de compra del Estado. El parámetro de adquisiciones propuesto era alto, se pretendía que el 10% de las compras y contrataciones fuera orientado hacia el sector de la ESyS.

Y finalmente, la última herramienta operativa -no menos controvertida en su posterior trámite- fue el otorgamiento de exenciones en los impuestos de Ingresos Brutos y de Sellos, para las organizaciones y actividades comprendidas por la Ley.

Cabe destacar que todos los contenidos de la Ley fueron discutidos y acordados con referentes políticos de la Subsecretaría de Economía Social, y que fue la propia Subsecretaría quien acordó con una legisladora provincial su presentación -la diputada Inés Bertero, perteneciente al Partido Socialista- y con otros nueve legisladores su acompañamiento mediante la firma conjunta.

Observado íntegramente, el proceso descripto hasta este momento puede ser conceptualizado como un proceso de co-construcción (Mendell, 2007), debido a que los actores no estatales habían comenzado su participación en el momento del *diseño* de las políticas que habilitaría la ley con posterioridad a su aprobación (aunque no se llegó a participar de su implementación, por las razones que veremos a continuación), y se pudo generar un proceso de *formulación horizontal* de las herramientas de promoción entre actores públicos y de la sociedad civil. Y también, de acuerdo a la caracterización



propuesta por Hintze (2010) logró también generar una interesante dinámica de *cooperación* orientada a facilitar los consensos en torno a la ley. En efecto, desde la Subsecretaría de Economía Social no sólo se crearon los espacios institucionales que hicieron posible el relacionamiento, sino que se fueron tomando e incorporando los consensos y sugerencias propuestos por el Foro Provincial de ESyS. Incluso, se transfirieron fondos para solventar los gastos de traslado y funcionamiento del Foro, y facilitar los encuentros presenciales entre organizaciones, lo cual también contribuyó a hacer posible este proceso.

Esta dinámica mutó a partir del momento en que el proyecto de ley fue presentado en la Legislatura Provincial, y comenzaron a intervenir otros actores, tanto del gobierno provincial como desde el campo de la Economía Social Tradicional. Este momento políticamente más complejo, y decisivo del destino de la ley, es el que se reconstruye a continuación.

### **De la negociación a la restricción de contenidos y la torsión de sentidos**

Como se ha mencionado, la descripción anterior se basó en el proyecto original, gestado a partir de la articulación entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Foro Provincial de la ESyS y presentado a la Cámara de Diputados provincial. Pero a partir de esta presentación, la dinámica del proceso cambió, iniciándose un camino de negociaciones tanto con legisladores de otras fuerzas políticas -que ingresaron también proyectos con algunos contenidos coincidentes, y otros diferentes-; como con nuevos sectores del Ejecutivo provincial, que no habían participado de las definiciones y acuerdos previos, desnudando la heterogeneidad interna del gobierno provincial. Este complejo proceso de negociación con el oficialismo y la oposición modificó algunos consensos originarios y alteró contenidos y lógicas. Por ello, el presente apartado estará dirigido a ilustrar los principales puntos de tensión, negociación y debate en la sanción de la Ley, y sus contenidos finales, una vez sancionada y posteriormente modificada por dos vetos sucesivos del Poder Ejecutivo.

Desde su presentación, el proyecto de Ley fue tratado en conjunto con otra iniciativa de legisladores de la oposición nucleados en el Movimiento Evita (organización integrante de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, CTEP), encabezados por el diputado Eduardo Toniolli. Sin embargo, ambos proyectos tenían muchos puntos en

común<sup>38</sup>, y de hecho las pocas diferencias existentes fueron resignadas en favor del proyecto elaborado por el Foro. En los Anexos<sup>39</sup> se pueden observar ambos proyectos, las coincidencias y las diferencias más notorias; pero valga enumerar aquí algunas de ellas:

- En el proyecto de la oposición, se incorpora en todo el articulado la referencia a la figura de la Economía Popular, en conjunto con la ESyS. Esta apuesta podría relacionarse con la vinculación de estos legisladores con la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), que en este momento comenzaba a articularse en la Provincia de Santa Fe; y con las numerosas estrategias que desde este sector político comenzaron a desarrollarse para visibilizar este sector, e incluso apoyar su constitución como sujeto político.
- Se otorga mayor preeminencia en la generación de acciones de promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria (EPSyS) al Ministerio de Desarrollo Social. El Instituto parece conservar funciones ejecutivas de implementación y administración financiera; mientras que el Consejo asume las funciones de planificación, monitoreo y control. Pero el sentido, orientación y responsabilidad de las políticas recaen en el Ministerio de Desarrollo Social, en detrimento de las instituciones participativas diseñadas por el Foro.
- En cuanto a la institucionalidad propuesta, se eliminan las Mesas (pero asegurando la presencia del Instituto en los cinco Nodos) y se duplican los Directorios, ya que se propone la creación de uno dentro del Instituto y otro dentro del Consejo. Se proponen directorios más amplios, incorporando legisladores y representantes de gobiernos locales, pero rompiendo con los vasos comunicantes en la composición de ambos órganos y con la lógica organizativa “de abajo hacia arriba” que nutre la propuesta del proyecto del Foro.
- Elimina componentes del Fondo de Financiamiento, disminuyendo sensiblemente los aportes mínimos comprometidos por Ley, pero aumenta el piso de compras y contrataciones a emprendimientos y organizaciones de la EPSyS de 10 a 15%.

No obstante estas diferencias, el diputado Eduardo Toniolli se convirtió en uno de los principales interlocutores del Foro durante el trámite legislativo, y uno de los principales aliados para la sanción de la Ley en la Cámara de Diputados cuando el diálogo con el oficialismo se vio interrumpido. Y como se mencionó, muchas de estas diferencias fueron resueltas en favor del proyecto de ley creado por las organizaciones, por lo que la misma

---

<sup>38</sup> De hecho, desde el Foro se sostenía que fue un participante del mismo, que luego se retiró del Foro, quien acercó el borrador del proyecto aún en discusión a estos legisladores.

<sup>39</sup> Ver Anexo 7: Cuadro comparativo de los dos proyectos de ley presentados ante la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (Octubre y Noviembre de 2013).

presentación de este proyecto por parte de los legisladores del Movimiento Evita podría leerse como un intento de no perder iniciativa ni posicionamiento tanto en la generación de herramientas de acompañamiento como en la intervención en el debate público, respecto de un sector socio-económico-laboral privilegiado en los proyectos y discurso de esta organización política.

Más difíciles fueron, en cambio, las negociaciones con el propio oficialismo provincial. La presentación del proyecto de ley generó resistencias en varios Ministerios, particularmente, Producción y Gobierno. En el primer caso, sus reparos pueden leerse en dos claves principales: por un lado, en la Subsecretaría de Asociativismo parecía haber un resquemor frente a un área (la Subsecretaría de Economía Social) que podría “competir” - en el plano simbólico pero también en la generación de políticas públicas- en la referencia hacia el sector de la ESyS. Si bien se ha demostrado que ambos ministerios configuran sus sujetos destinatarios, sus acciones y articulaciones dentro y fuera del Estado de manera diferente, las tensiones entre ellos siempre han estado latentes, y el temor por la pérdida de iniciativa y de espacios de poder podría haber incidido en las objeciones que desde la Subsecretaría de Asociativismo se pusieron al proyecto de ley. Y por otro lado, es la Subsecretaría de Asociativismo quien articula acciones con el sector de cooperativas y mutuales tradicionales, más consolidado y con mayor desarrollo empresarial. Este sector también demostró desde el inicio poca voluntad de discutir un proyecto de ley en conjunto con el sector de organizaciones de apoyo a la ESyS, y emprendedores nucleados en (y acompañados por) los espacios creados por las áreas sociales, entre ellas, el Ministerio de Desarrollo Social o sus homólogos en los gobiernos locales. Aquí, “movimiento cooperativo y mutual” (según lo llaman sus referentes) y el área pública que se encarga de su promoción y apoyo han aunado esfuerzos -y capacidad de lobby- no para generar otro instrumento, sino para frenar este proceso primero, y para autoexcluirse luego.

En el caso del Ministerio de Gobierno, y quizás con él, la propia Gobernación, dado que se trataba del ministro más fuerte del Gobierno Provincial y vocero de sus principales iniciativas y posicionamientos, las reservas estuvieron enfocadas en tres puntos:

- La autarquía del Instituto Provincial de Economía Social y Solidaria;
- La constitución de un fondo a partir de aportes comprometidos por Ley, provenientes de diversas fuentes presupuestarias; y
- La inclusión de Mutuales y Cooperativas en el régimen creado, que ya poseen un régimen de fomento y fiscalización atribuido al Ministerio de Producción.

Los tres puntos en tensión fueron planteados por distintos referentes del gobierno provincial en distintas instancias, proceso que demostró a las claras no sólo la existencia de visiones contrapuestas hacia el proceso colectivo de creación de la ley dentro del ejecutivo, sino fundamentalmente, la falta de acuerdos internos entre los distintos actores públicos participantes; en particular, desde el Ministerio de Desarrollo Social hacia otras áreas del Gabinete, que revelaron tener mayor peso en el curso sucesivo del proceso. Llamativamente incluso, estas cuestiones fueron abordadas y negociadas entre el Foro de ESyS y el gobierno provincial, y varias reformas fueron acordadas, pero estas diferencias internas hicieron que las mismas no llegaran a ser incorporadas en el debate legislativo, aun cuando el proyecto de Ley pasó por tres comisiones. Por el contrario, la ley fue aprobada casi de manera intacta, lo que llevó al gobernador Antonio Bonfatti a promulgar un decreto que modificó varios artículos de la ley sancionada<sup>40</sup>, modificaciones que reflejaban tanto el posicionamiento del Ministerio de Gobierno como los acuerdos alcanzados con el Foro Provincial de ESyS.

En cuanto a la negativa a dar autarquía al Instituto, ésta se sustentó en las dificultades que entrañaría crear un organismo descentralizado, con la consiguiente dotación de recursos humanos y presupuestarios. Frente a ello, se propuso que el Instituto funcionase dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social aunque sin establecer con claridad cómo se vincularía con las propias estructuras ministeriales de promoción de la ESyS (como la Subsecretaría que impulsó el proyecto).

En línea con esta modificación, se eliminó la constitución de un fondo de financiamiento de la ESyS con aportes presupuestarios mínimos obligatorios establecidos por ley. En su lugar, se propuso la creación de una categoría programática en el presupuesto anual del Ministerio de Desarrollo Social, que proveería los recursos para el funcionamiento de todos los órganos creados y la ejecución de los proyectos. Va de suyo que la eliminación del Fondo y la supresión de pautas mínimas de financiamiento resta mucha autonomía para la realización de proyectos e iniciativas de promoción de la ESyS, tanto al Instituto como al conjunto de organizaciones sociales que se integrarían a su funcionamiento. Además, este mecanismo supondría reeditar las negociaciones presupuestarias año tras año, al momento de diseño de los presupuestos ministeriales y provinciales, generando incertidumbre acerca de la continuidad del financiamiento que en cada período se obtenga.

---

<sup>40</sup> En los anexos se puede observar una comparación detallada de la ley sancionada y los dos vetos que sufrió.

Ambas modificaciones -supresión de la autarquía y eliminación del fondo de financiamiento-, miradas en conjunto, parecen traslucir una negativa del Ejecutivo provincial a institucionalizar un actor, o actores colectivos, con capacidad de interlocución, movilización y acción autónoma. O al menos, se intentó recortar esta posibilidad, tanto desde lo político-institucional como desde la disponibilidad de recursos.

Respecto del tercer gran nudo de tensión, la exclusión de las cooperativas y mutuales del régimen de promoción creado, ésta se justificó desde la supuesta incongruencia normativa y las leyes vigentes, que adjudican su fomento y fiscalización al Ministerio de Producción. La alternativa que se propuso fue una fórmula ambigua: la excepción del alcance de la ley a todas las entidades regidas por las leyes nacionales nº 20.321 y 20.337 (mutuales y cooperativas, respectivamente), con la excepción de las cooperativas de trabajo constituidas en el marco de las resoluciones del INAES nº 2038/03 y 3026/06<sup>41</sup> y de aquellas entidades que voluntariamente quieran ser incluidas en los alcances de la ley. Esta modificación trasluce no sólo el poder de incidencia del sector cooperativo y mutual empresarial ya descrito, sino fundamentalmente el quiebre -en las identificaciones y voluntad de coincidencia política- entre los dos grandes sectores que componen la ESyS, que hemos identificado -aún a sabiendas de su inmensa heterogeneidad- como sector tradicional y sector emergente. Quiebre que el poder ejecutivo provincial, lejos de pretender subsanar, reproduce y profundiza. De más está aclarar que el proyecto de ley si bien se pretendió abarcativo del conjunto de las expresiones de la ESyS, nunca planteó obligatoriedad en sus mecanismos, debido, fundamentalmente, a que se trataba de un intento de incidencia en las políticas y estrategias de apoyo y consolidación del sector, sin intervenir en ninguno de los mecanismos de fiscalización, control ni sanción vigentes. Por ello, la exclusión del sector tradicional podría leerse como un intento explícito de diferenciación política, pero también simbólica, ya que envía un mensaje a las organizaciones sociales en particular y a la ciudadanía en general; fue quizás un modo de decir "*no somos lo mismo*".

Y por otro lado, a esta dimensión simbólica se agrega otra material, ya que a partir de la eliminación del Fondo, al momento de establecer las posibles fuentes de recursos distintas del presupuesto provincial, se excluyeron explícitamente también los fondos provenientes de la Ley de Educación y Promoción Cooperativa. Una parte de estos recursos -si bien poco significativa, según Alfredo Cecchi, Subsecretario de Asociativismo, Promoción de la

---

<sup>41</sup> Estas resoluciones eliminan los aranceles y simplifican los trámites de constitución de las cooperativas de trabajo creadas a partir de programas públicos de infraestructura o programas sociales; sea nacionales, provinciales o municipales.

Empresarialidad y el Trabajo Decente en el período analizado- era manejado por algunas de las cooperativas más grandes nucleadas en el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social dependiente del Ministerio de la Producción. Así, voluntad de diferenciación política y reticencia a ceder espacio en el manejo de esos fondos se coaligaron, redundando en la exclusión “in totum” del sector cooperativo y mutual, lo cual tampoco hacía justicia con las cooperativas (fundamentalmente de trabajo) que participaron del proceso de creación de la ley.

Pero como fue adelantado al inicio del apartado, la ley sufrió dos vetos que fueron alterando su sentido hasta transformarla en algo completamente diferente a su espíritu original<sup>42</sup>. El 10 de diciembre de 2015 se dio el recambio de autoridades en la provincia y asumió el gobernador Miguel Lifschitz -en funciones al momento de redacción de este trabajo-, quien volvió a vetar la ley, pero en un sentido que alteró prácticamente todo el contenido de la misma.

En los anexos se puede observar el detalle de los artículos modificados a través de ambos vetos<sup>43</sup>. Baste mencionar aquí los más relevantes:

- Este segundo veto elimina el Instituto Provincial de la ESyS, dejando en pie sólo el Consejo Provincial y las Mesas de Diálogo, pero como organismos de carácter consultivo de la autoridad de aplicación. Quita el carácter ejecutivo del Consejo (particularmente, las funciones de participación en el diseño y monitores de políticas públicas orientadas al sector), reemplazándolo por funciones de asesoramiento.
- Transfiere la autoridad de aplicación de la ley del Ministerio de Desarrollo Social hacia el Ministerio de Producción.
- Recorta a la mitad el piso de compras y contrataciones al sector de la ESyS (del 10 al 5%).

---

<sup>42</sup> La normativa legislativa provincial establece que, una vez dictado un veto del ejecutivo provincial y propuestas modificaciones a las leyes sancionadas, ambas cámaras deben refrendar los cambios introducidos por el poder ejecutivo, en un período establecido. En este caso, el plazo no se cumplió (porque, en un año electoral como fue el 2015, la cámara de senadores sesionó pocas veces) por lo que la ley se “cayó”, perdió vigencia. Frente a esta situación, como única salida para no tirar por la borda el arduo trabajo realizado, se optó -con el acuerdo del poder ejecutivo provincial- volver a iniciar el trámite parlamentario en base al nuevo texto de la ley, garantizando así el apoyo de todo el arco oficialista, y con una promesa de la oposición de votar esta ley que ya había recibido sanción. O sea, si bien se volvía a recorrer un camino ya transitado, se lo hacía sobre una base de acuerdos y compromisos asumidos. Aún con algunos sobresaltos en la Cámara de Senadores (recordamos que la Legislatura de la Provincia de Santa Fe tiene composición bicameral), como el no tratamiento del proyecto hasta la última sesión del año, los acuerdos se cumplieron, y la ley recibió nueva sanción en pocos meses, en noviembre de 2015.

<sup>43</sup> Ver Anexo 8: Cuadro comparativo de los artículos de la ley modificados con ambos vetos.

Si bien ocurrió con posterioridad al período analizado, cabe aclarar que el traslado de la autoridad de aplicación (y consecuente creación de partidas presupuestarias) coincide con el paso del equipo que condujo el proceso de construcción de los contenidos de la ley también hacia el Ministerio de Producción, y una jerarquización de sus funciones. El Subsecretario de Economía Social, Mauro Casella, fue nombrado Secretario de Desarrollo Territorial y Economía Social, y hasta el momento de cierre de este trabajo, tenía a su cargo una Subsecretaría de Economía Social y Solidaria (comandada por Alfredo Cecchi, con quien hasta 2015 compartía el mismo rango), una Dirección Provincial de Promoción del Asociativismo y el Emprendedurismo, una Dirección Provincial de Coordinación Territorial y una Dirección Provincial de Agricultura Familiar<sup>44</sup>. Este cambio refuerza una de las hipótesis con las que iniciamos este capítulo, acerca de las necesidades políticas internas del grupo de funcionarios políticos que fue incentivando y acompañando este proceso de co-construcción: su propósito de consolidación al interior del ejecutivo provincial parece haber primado sobre el resto de los objetivos políticos identificados, tales como la necesidad de contar con un marco normativo que institucionalice las políticas de promoción de la ESyS, o la voluntad de dotar a la provincia de una ley general de impulso a la ESyS.

La transformación de los órganos creados, por otro lado, completa el camino de recorte en la capacidad de incidencia en el campo de las políticas de promoción de la ESyS iniciado por la negación de la autarquía y la eliminación del fondo de financiamiento corporizados a través del primer veto, pero va mucho más allá de éste, ya que reduce al Consejo a funciones de consulta y asesoramiento -claramente no vinculantes-, y sin establecer compromisos ni responsabilidades del Ejecutivo Provincial hacia las propuestas, recomendaciones o sugerencias que pudieran emanar del Consejo.

Tal como sucede con otros institutos similares existentes en la Provincia de Santa Fe (y particularmente, en los Ministerios que estamos estudiando, como es el caso del mencionado Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social, pero también del Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, o del Consejo del Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos) su misión se reduce a la consulta y el asesoramiento, lo cual es absolutamente deseable en sí mismo, pero insuficiente en el marco de los acuerdos alcanzados con la gestión provincial saliente, y menos aún en cuanto a los propósitos iniciales que guiaron a las organizaciones que participaron del proceso de creación y sanción de la ley.

---

<sup>44</sup> Información consultada en página web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Ver <https://www.santafe.gob.ar/ms/gobiernoabierto/transparencia/organigrama/> (Última consulta: 14/03/2017).

Este desvío del sentido que las organizaciones sociales intentaron imprimirle a la ley generó el rechazo a la nueva normativa por parte del Foro Provincial de ESyS. Este se expresó en un documento que el Foro difundió en marzo de 2016, donde, luego de argumentar las razones, se afirmó que el nuevo articulado de la Ley *“no representa el espíritu y los principios de la Economía Social y Solidaria, con que fueron construidos por los cientos de organizaciones y emprendedores de toda la provincia, ya que entendemos que una ley que no garantiza los recursos necesarios para su efectiva aplicación y que además no reconoce como actores políticos y sujeto de cambio a sus propios hacedores, se reduce a una cuestión instrumental atada a la voluntad política de los cambios de gestión y con muy pocas posibilidades de dar respuesta a una demanda social que no pretende ser beneficiario de un sistema económico concentrado, sino que busca la democratización de la economía y los medios de producción para fortalecer al Estado, empoderando a la sociedad en su conjunto y garantizando sus derechos, fundamentalmente el del TRABAJO.”*

El documento intentaba traslucir la disconformidad del colectivo de organizaciones respecto de esta deriva de la Ley, pero no cerraba las puertas a continuar trabajando en pos de un proyecto que reconociera la participación de las organizaciones en espacios de gestión, lo cual no tuvo eco en la nueva gestión. Por el contrario, a partir de ese momento, el diálogo entre el Foro y el Ejecutivo provincial se vio interrumpido -y no tanto por voluntad del Foro, sino como parte del cambio en la dinámica política provincial-. Y si bien, con disparidades regionales, se siguió solicitando la reconstrucción de los canales de diálogo, son innegables la desazón, el enojo y el descreimiento que esta situación provocó en el grueso de las entidades participantes del Foro-, que hizo que éste prácticamente se diluyera en algunos nodos, y que en otros -particularmente en Reconquista, donde es más activo- sobreviviera aunque menguado en algunos de sus participantes. Es decir, el desenlace de este proceso no fue sólo la dilución del marco de promoción elaborado entre el Foro y el gobierno provincial, sino la desmovilización de un incipiente colectivo de organizaciones que comenzaba a trabajar en conjunto con miras al fortalecimiento de la ESyS en la Provincia de Santa Fe.

Sintetizando el desarrollo anterior, a lo largo de este capítulo, hemos analizado el proceso de co-construcción de la ley provincial de ESyS. En él, hemos identificado distintos momentos, en función de los cambios en las formas organizativas que el proceso de discusión de los contenidos de la ley asumió, y los modos en que estas formas organizativas fomentaron o restringieron la autonomía de los actores participantes. Vimos



que este proceso tuvo dos momentos: uno protagonizado por la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social; y un segundo donde las organizaciones integrantes del Foro provincial de ESyS entablaron negociaciones con otros actores públicos, fundamentalmente, legisladores y referentes de otros ministerios del gabinete provincial.

Dentro del primer momento, identificamos dos formas organizativas que se sucedieron: la primera, las “Mesas de Diálogo” fueron creadas y dirigidas por la Subsecretaría de Economía Social, organismo que imprimía en gran medida el ritmo y los ejes de discusión, por lo que la autonomía de las organizaciones era relativa. Sin embargo, a partir de la participación en un proceso común, contribuyó a generar lazos entre actores situados en municipios y comunas muy distantes. A partir de estos contactos, las organizaciones participantes de las Mesas generaron el Foro Provincial de ESyS, desarrollando una dinámica de articulación con la mencionada subsecretaría más horizontal y menos asimétrica. Fue en este período cuando se lograron mayores niveles de cooperación para el diseño de los contenidos de la ley, en un marco de respeto por la autonomía del Foro y las organizaciones participantes en él.

Luego, en el segundo momento, marcado por el ingreso del proyecto de ley a la Legislatura Provincial, cambiaron los interlocutores ya que se comenzaron a negociar las modificaciones a la ley propuesta con legisladores y otros ministerios; y se alteró también la dinámica de las discusiones y construcciones de acuerdos, que pasaron a estar marcados por los tiempos legislativos, el paso del proyecto por las distintas comisiones a las que fue enviado, y la negociación con la Ministra de Desarrollo Social y el Ministro de Gobierno. Aquí, el Foro Provincial pudo sostener el proceso de negociación sin abandonar la discusión interna y la construcción de acuerdos entre los tres foros locales que, aún con diferencias, pudo llegar siempre a consensos que guiaron sus acciones. Pero la presión de otros sectores económicos y la reticencia del ejecutivo a ceder espacios de autonomía política y financiera, contribuyeron a recortar las facultades y las facultades presupuestarias de la institucionalidad de promoción de la ESyS que se preveía crear a través de la ley.

Sin embargo, con el recambio de autoridades en la provincia sucedido en diciembre de 2015, la ley sufrió una nueva y radical modificación a través de un decreto del gobernador entrante, que eliminó todos los órganos de promoción integrados por representantes de las organizaciones de la ESyS, reemplazándolos por un Consejo Consultivo que funcionaría en el ámbito del Ministerio de Producción, y sin atribuciones presupuestarias. Esto generó

resistencias en las organizaciones integrantes del Foro, que vieron que su proyecto, arduamente negociado y defendido en múltiples instancias, y acordado con la gestión saliente, era vaciado en prácticamente todo su contenido, y mutilado su sentido participativo y tendiente a generar espacios de co-gobierno. Este último tramo del proceso fue absolutamente heterónimo, ya que no se dio lugar a la discusión o renegociación de contenidos sino que las modificaciones se realizaron de manera unilateral, y provocó una desafección de las organizaciones sociales respecto del instrumento normativo sancionado. El Foro Provincial se desmembró en tanto actor colectivo unificado en la provincia, y la ley finalmente no se reglamentó, por lo que no tiene -ni aún con todos estos recortes- vigencia práctica en la Provincia de Santa Fe en el momento de cierre de esta tesis.

A continuación, en el próximo capítulo, revisaremos de manera conjunta los dos modos de institucionalización de la ESyS registrados en la provincia en el período analizado: políticas públicas de promoción y proceso de co-construcción de la ley, desarrollados en los capítulos dos y tres, respectivamente. Por un lado, reconstruiremos los modos en que se vinculan los marcos institucionales, los sujetos destinatarios de las acciones y las herramientas de promoción desarrolladas. Y por el otro, de acuerdo al posicionamiento conceptual asumido en torno a los desafíos de la gestión de políticas públicas de promoción de la ESyS, identificaremos las condiciones que contribuyeron a potenciar la cooperación para la gestión y el fortalecimiento de la autonomía de los sujetos participantes, tanto en las políticas analizadas como en el proceso de co-construcción de la ley.

## **Capítulo 4:**

### **Una mirada de conjunto**

Llegada esta instancia de la investigación, es interesante poder profundizar los vínculos entre el posicionamiento conceptual que hemos asumido, y que guía nuestra mirada acerca de esta experiencia, y la información construida a partir de nuestro trabajo de campo. En el capítulo inicial hemos revisado distintos modos de conceptualización de la ESyS, y hemos visto cómo estas distintas concepciones encarnan en distintas formas organizativas, modos y pautas de construcción del gran universo de la ESyS. Siguiendo estos lineamientos, dedicaremos aquí unas líneas a reflexionar sobre el modo en que los distintos imaginarios en torno a la ESyS han contribuido a configurar distintos sujetos destinatarios de los mecanismos de promoción, y cómo esto se encuentra presente también en las herramientas de promoción puestas en marcha, las cuales también se orientan a formas organizativas diferentes.

Luego, a propósito de los debates sobre la institucionalización y modos de gestión de las políticas públicas de promoción de la ESyS hemos visualizado, siguiendo a Susana Hintze (2007, 2010) tres atributos que es deseable que dicha gestión incorpore: la necesidad de generar vínculos más simétricos entre agentes públicos y actores de la sociedad civil, el fortalecimiento de la autonomía de los mismos y la cooperación para la gestión. Lo cual nos obliga a observar en qué medida estos atributos han estado presentes -o ausentes- en las políticas analizadas, no con el propósito de “medir” qué tan alejada está la realidad de esta propuesta conceptual, sino con el objetivo de hallar los mecanismos y elementos que desde el gobierno provincial, han contribuido a fortalecer el sector de la ESyS, con la expectativa de valorarlos y quizás, contribuir a su crecimiento. Vale destacar que si bien algunas interpretaciones han sido adelantadas en los capítulos anteriores, intentaremos hacer aquí algunas reflexiones que atraviesen tanto los marcos de intervención expuestos, como sus vínculos con el proceso de creación de la Ley y los aprendizajes realizados por las organizaciones participantes.

Este análisis se estructurará en tres instancias: en primer lugar, reconstruiremos el modo en que las diferentes concepciones en torno a la ESyS contribuyen a configurar herramientas disímiles de promoción del sector, las cuales, en conjunto, a su vez prefiguran los sujetos destinatarios de las acciones en función de tales concepciones y herramientas de intervención. Creemos que los tres elementos se moldean recíprocamente, por lo que describiremos qué particularidades asume en nuestro caso, esta compleja interacción.

Luego, retomaremos aquellos atributos deseables de la gestión de políticas públicas para la ESyS, y describiremos qué aspectos de este proceso de co-construcción, como así también de las políticas desarrolladas por los Ministerios de Desarrollo Social y de Producción, contribuyen -o no- a construir mayores niveles de simetría, autonomía y cooperación para la gestión.

Finalmente, cerraremos el capítulo con una muy breve reflexión en torno a los aprendizajes que los y las integrantes del Foro Provincial de ESyS resaltan como más relevantes en todo el proceso que protagonizaron. Más allá de que a primera vista, al no estar vigente el marco normativo sancionado, todo el proceso pueda ser visualizado como un esfuerzo en vano, nuestro interés es aquí realzar lo que las organizaciones entienden que “aprendieron” a partir de su participación en el proceso de co-construcción de la ley, y que pueden contribuir a ampliar el acervo de lecciones y experiencias con que este heterogéneo colectivo -o más bien, sus integrantes- cuentan, y que quizás, pueda ser nuevamente puesto en movimiento en función de futuros proyectos.

#### **4.1 Acerca de la vinculación entre concepciones de la ESyS, sujetos destinatarios y herramientas de promoción**

En principio, es evidente que los Ministerios de Desarrollo Social y de Producción de la Provincia de Santa Fe<sup>45</sup> parten de concepciones diferentes de la ESyS, sus alcances, contenidos, propósitos y mecanismos de institucionalización. Los sujetos que promueven, las herramientas a partir de las que lo hacen, los modos de relacionamiento que establecen, revelan distintos puntos de partida, que obviamente inciden en la realidad que crean y el perfil de promoción que configuran.

Mauro Casella, Subsecretario de Economía Social en el período analizado, establece frecuentes referencias a la idea de “inclusión a través del trabajo” como propósito fundante del área bajo su dirección, y en sus reflexiones acerca de las tensiones y límites de su accionar, aparecen caracterizaciones que denotan una tarea enfocada en sectores empobrecidos, y atravesados por la falta de trabajo. A propósito de una experiencia desarrollada en la ciudad de Santa Fe, señala: ***“generar procesos de inclusión a través del trabajo en determinados barrios con alta vulnerabilidad es todo un desafío porque vos no tenés el espíritu emprendedor ni la conciencia asociativa y está atravesado por***

---

<sup>45</sup> En este momento de la exposición no incluimos el Programa de Agroindustria Familiar porque, como hemos afirmado, no declara promover la ESyS. Más adelante, cuando retomemos el análisis de las herramientas de promoción puestas en marcha, sí volveremos sobre esta área.

*muchos derechos vulnerados, y falta mucho capital simbólico para poder afrontar un proceso productivo cuando no puedes comer, cuando salís a la esquina y te matan, cuando hace dos generaciones que no van a la escuela, entonces poner el eje solamente en el trabajo y en la subsistencia es muy limitado. El gran desafío nuestro es poder generar realmente circuitos productivos de producción colectiva donde la gente no sólo encuentre la posibilidad de producir y llevarse un mango, sino que también encuentre la posibilidad de aprender, de socializar” (Entrevista, 09/2014, resaltado propio).*

Posicionados desde una óptica de promoción de derechos básicos, el fomento al desarrollo de pequeñas producciones aparece asociado a otros componentes que intentan restituir esos derechos vulnerados, y se inscriben tanto en un proceso de generación de espacios de sociabilidad como de ingresos a partir del trabajo autónomo. Pero se trata -recurriendo a la distinción establecida en el capítulo 1- de estrategias de inyección de recursos en una economía popular de subsistencia, orientada a mejorar las condiciones de vida en los sectores populares a través del fortalecimiento de pequeñas unidades económicas que permiten poner en valor el propio trabajo y obtener ingresos a partir de la venta en el mercado de productos elaborados por la unidad doméstica. Y si bien esta estrategia es importante y deseable en sí misma, poco o nada nos dice acerca de las condiciones de funcionamiento de ese mercado, generador de las exclusiones que con estas estrategias se intenta aliviar.

El discurso de Alfredo Cecchi, por su parte, es radicalmente diferente, y aparece mucho más asociado a la idea de la promoción de la “empresa cooperativa”, haciendo énfasis en la necesidad de generar el autosostenimiento de las cooperativas, y entendiendo la sostenibilidad desde un punto de vista estrictamente mercantil. En la entrevista realizada, se refirió a los integrantes de las cooperativas como empresarios, y señaló como sus desafíos, conseguir la sostenibilidad económica y comercial de las mismas: ***“Yo creo que es ese click cultural que tiene que hacer el trabajador al convertirse en empresario (...) una cooperativa es una empresa. Yo te puedo conseguir dinero para que des los primeros pasos pero después la capacidad de gestión tuya y de los demás asociados tiene que llevar esta empresa adelante, porque no se puede vivir toda la vida de los subsidios del Estado. [Una cooperativa] es una herramienta de emancipación económica y social pero que hay que saberla gestionar, y hay que saberla trabajar”*** (Entrevista, 09/2014, resaltado propio).

Sin desconocerlas como “herramienta de emancipación”, los propósitos parecen aquí más orientados a generar unidades económicas asociativas capaces de superar “la prueba del mercado” y desenvolverse autónomamente; que a problematizar las posibilidades mismas

de esa emancipación, que exceden con mucho a la viabilidad económico-mercantil. En uno y otro caso, los interrogantes acerca de los modos de funcionamiento de las economías actuales y la construcción de estrategias para contribuir a la sostenibilidad de las unidades económicas promovidas -más allá de los criterios y acciones estrictamente mercantiles, como la creación de ferias y espacios de comercialización o los programas de financiamiento- están prácticamente ausentes.

Estas conceptualizaciones de la ESyS tienen también otra manifestación, implícita en los párrafos anteriores: la diferente percepción del sentido y potencialidades del sector de la ESyS, se proyecta en función de una configuración de los sujetos destinatarios acorde con aquella visión. Como hemos afirmado en el capítulo 2, en el primer caso, se trabaja fundamentalmente con emprendedores sociales y organizaciones integrantes del “sector emergente” de la ESyS (Hintze y Deux, 2007; Hintze, Deux y Costa, 2011). Y dentro de ellos, prioritariamente, con unidades productivas de baja escala y organizaciones de apoyo a estos mismos sujetos socioeconómicos, los cuales son caracterizados como “ciudadanos con derechos vulnerados” y “atravesados por múltiples carencias”<sup>46</sup>. El segundo, por su parte, trabaja fundamentalmente con el sector cooperativo y mutualista tradicional. Aquí la tensión subyacente -abordada extensamente por el colectivo de organizaciones que promovió el proceso de creación de la Ley Provincial de ESyS- se encuentra en los parámetros de definición de los sujetos de la ESyS: ¿Éstos se caracterizan por las prácticas y valores que los sustentan? ¿O alcanza con la adopción de una forma jurídica característica? Como hemos desarrollado en el marco conceptual, en este trabajo adherimos a una visión abarcadora, centrada en las prácticas de los actores sociales, políticos y económicos tendientes a ampliar las condiciones materiales de reproducción de la vida de los sectores trabajadores no asalariados. Y esta apertura a los sectores no tradicionales de la ESyS, que hemos caracterizado como “sector emergente” está presente en la Subsecretaría de Economía Social -aunque reconociendo sus límites para acompañar unidades económicas de mayor escala y envergadura productiva, como las empresas recuperadas-, y no en la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente, que ciñe su accionar a la promoción de entidades de un cierto tipo, definido jurídicamente -cooperativas, mutuales, y grupos asociativos tendientes a constituirlos-, sin interrogarse acerca del modo de ejercicio de los valores que sustentan el cooperativismo, ni cuestionar las tensiones que puede provocar la “prueba del mercado” en la pretendida emancipación social.

---

<sup>46</sup> Al respecto de la caracterización de los sujetos destinatarios de las políticas de promoción de la ESyS como “en situación de vulnerabilidad”, ver Hopp (2011).

En el caso del Programa de Agroindustria Familiar, hemos visto ya que su coordinador conceptualiza las unidades económicas como “pymes”, quizás en sintonía con la mirada hegemónica del Ministerio de Producción. Sin embargo, de acuerdo a nuestra mirada sobre el funcionamiento de las economías mixtas realmente existentes y la caracterización propuesta acerca de las organizaciones de la economía popular, vemos que el sujeto en que concentran sus acciones puede ser considerado también dentro de las formas microeconómicas de la ESyS: las unidades económicas promovidas se basan en la utilización del fondo de trabajo (Coraggio, 2007c) familiar y destinan parte de su producción al autoconsumo, por lo que podemos afirmar que su lógica es, al igual que en los emprendimientos promovidos por la Subsecretaría de Economía Social, la reproducción ampliada de la vida.

Este distinto perfil institucional -encarnado en imaginarios, objetivos y prácticas- incide, como no podía ser de otro modo, en las herramientas de promoción desplegadas. En el primer caso -y aunque discursivamente se señalen otras ambiciones- las herramientas puestas en marcha no pueden apuntar a otra cosa que a la constitución de unidades económicas de baja capitalización, baja escala productiva y mínima tecnología, que aportan fundamentalmente ingresos a grupos familiares (de volumen muy variable, pero seguramente relevantes para la reproducción de su vida). La operatoria a través de microcréditos y la inserción mayoritaria en ferias de emprendedores son las herramientas clásicas de este camino de inserción socio-laboral. En el segundo, las principales herramientas de promoción son el acompañamiento para la constitución de la persona jurídica asociativa, la resolución de situaciones excepcionales o conflictivas, y el asesoramiento para el cumplimiento de los trámites y requisitos legales, inherentes a la vida de las cooperativas. Sin embargo, este acompañamiento parece restringirse al plano legal-formal; aunque luego, en el discurso y la práctica, se refuerza la mirada en torno a las cooperativas como empresas que deben, si no ser rentables, al menos, no requerir de otros apoyos ni sostenes para funcionar, lo cual constituye una posición político-normativa. Cabe mencionar que este énfasis en el plano formal (legal y administrativo) parece permear muchas de las áreas de promoción y acompañamiento de la economía social tradicional, y no es la provincia de Santa Fe la excepción a esta regla. Pero también hay voces que nos advierten los límites que estos modos de promoción tienen respecto de las necesidades y problemáticas que atraviesan las cooperativas, y la necesidad de incorporar otras miradas -y consecuentemente, otras disciplinas- que permitan construir formas y programas de promoción más complejos e integrales (Tealdo, Serafino y Sotto, 2015).

Quizás pueda considerarse una excepción a esta característica general, las gestiones que ambos Ministerios realizan en conjunto para promover la contratación de cooperativas de trabajo para la realización de tareas y obras menores dentro del propio Gobierno Provincial. El Decreto 3059/12 -firmado por el Gobernador pero refrendado por los Ministros de Producción, Trabajo y Desarrollo Social- crea un Registro de Bienes y Servicios ofrecidos por cooperativas de Trabajo, que debería ser puesto a disposición de todas las áreas del Ejecutivo Provincial. No obstante, de la entrevista realizada surge que (al menos hasta el momento de realización del trabajo de campo) sólo se había tomado contacto con 80 cooperativas, de 600 matriculadas y vigentes en la provincia<sup>47</sup>, y se argumentaron razones de falta de infraestructura para justificar este alcance limitado respecto de la potencialidad del instrumento: Mauro Casella afirmó que *“hemos hecho varias experiencias y no está del todo operativo por falta de estructura (...) Tenemos ochenta y pico de cooperativas de trabajo vinculadas, hay 600 en el registro provincial. Nosotros no salimos a hacer promoción de esto pero básicamente no por falta de presupuesto, porque esto no implica presupuesto sino por falta de capacidad de gestión”* (Entrevista, 09/2014).

Si bien la magnitud de entidades vinculadas a ese momento era exigua, la puesta en marcha de herramientas tendientes a canalizar parte del poder de compra del Estado hacia el sector de la ESyS es una apuesta importante, que desarrollado en todo su potencial sí implica generar otras posibilidades de sostenimiento para los emprendimientos autogestivos -aunque aquí la adopción de la forma jurídica cooperativa sí aparece como un requisito-. Aunque obviamente, no existen herramientas por fuera de los modos de gestión y los “usos” que se hacen de ellas, por lo que deberían observarse también no sólo las cooperativas efectivamente vinculadas a este Registro, sino también los montos destinados a tales compras y contrataciones y los plazos de contratación y pago para poder juzgar su desempeño, toda información que no tenemos disponible.

Finalmente, estas diferentes modalidades de gestión y herramientas de promoción desplegadas parecen estar moldeadas no sólo por las distintas concepciones de la ESyS y la diferencia en los sujetos que cada una configura para modelar su acción, sino también por las diferentes trayectorias institucionales e historias de cada Ministerio. Los mismos evidencian objetivos, dinámicas y recorrido institucional muy diferente, lo que obviamente confiere sus miradas a las áreas de promoción de la ESyS analizadas, y marca probablemente también algunas de sus restricciones: esta impronta se evidencia cuando

---

<sup>47</sup> De acuerdo a la información provista por el INAES (pag. web), en la provincia existían hasta fines del año 2014, 1085 cooperativas de trabajo. Es posible que no todas se hallen inscriptas en el Registro Provincial, de allí la disparidad en el universo comprendido por esta normativa (Fecha de consulta: 14/11/2016).



desde el Ministerio de Desarrollo Social se apunta a trabajar con el emprendedor/a de bajos recursos -y las herramientas de promoción parecen ser también “pobres”: créditos bajos, ferias semanales de pocas horas, etc.- y no se dispone de políticas de promoción de unidades económicas mayores. Y también se reflejan las trayectorias institucionales propias cuando desde el Ministerio de Producción no se legitima otro actor de la ESyS que no sean las cooperativas y las mutuales, y a los emprendimientos familiares tendientes a agregar valor a las producciones rurales o a apuntalar los ingresos de la unidad doméstica, se los concibe como pequeñas y medianas empresas.

En esta fragmentación de las intervenciones sociales excede a los Ministerios que estamos analizando, y se apoya en otro “sentido común”, otra práctica institucional aparentemente sedimentada en el ejecutivo provincial: las áreas vinculadas al desarrollo social -así se trate de organismos de promoción de la ESyS- deben concentrarse en las unidades económicas generadas por la población de bajos recursos; mientras que si esos emprendimientos crecen, adquieren otro volumen y operatoria, ya “pasan” a ser sujetos del Ministerio de Producción, cualquiera sea su lógica de funcionamiento, su componente asociativo o su posicionamiento político-ideológico. La variable principal es aquí el tamaño de la unidad productiva, y en segunda medida, sus demandas económicas hacia las áreas de acompañamiento. Melina Bianchi, quien como hemos visto se desempeñaba en la gestión analizada como coordinadora de programas en el Ministerio de Desarrollo Social, reflexionó: *“Yo creo que **está atravesado por esa idea de economía social, que es la escala más chica debería estar en Ministerio de Desarrollo Social, y estas que son las más grandes en el Área de Producción.** Volvemos siempre a la misma lógica: los más chiquititos al Ministerio de Desarrollo y los que son más grandes al Ministerio de Producción por eso mismo tienen los créditos más grandes”* (Entrevista, 09/2014, resaltado propio).

Tradición institucional, recursos de gestión y acuerdos políticos parecen coadyuvar a sostener esta separación<sup>48</sup>. A este último punto nos referiremos a continuación.

Mauro Casella, buscando las razones de esta separación institucional, apunta a los actores del movimiento cooperativo y mutual tradicional, y a la influencia que estos actores pueden ejercer sobre el Gobierno Provincial (y quizás, podríamos por nuestra cuenta agregar, a un Gobierno que, aún con el paso del tiempo y las gestiones, se ha mantenido permeable a estas demandas y presiones). Como hemos señalado, el sector cooperativo y mutual agrupado en el Consejo Provincial de Economía Social está integrado por

---

<sup>48</sup> En el Anexo 2 se puede encontrar una síntesis comparativa de las principales características de ambas Subsecretarías en cuanto a prioridades institucionales, modos de asignación de los recursos, vinculaciones intragubernamentales, perfil de organizaciones con las que se vincula y modos de relacionamiento con tales actores.

federaciones de cooperativas agropecuarias, de prestación de servicios públicos, federaciones de mutuales, y las cooperativas y mutuales más grandes -en términos de volumen económico- de la Provincia. Por ello, tiene gran capacidad de incidencia en las decisiones del ejecutivo provincial para el conjunto de intervenciones de promoción de la ESyS en función del gran peso de sus actividades en algunos casos, y de su incidencia en el acceso a derechos fundamentales en las poblaciones más pequeñas en otros, como es el caso del acceso al agua, la electricidad y las comunicaciones, que en las comunas de la provincia son provistos por cooperativas. Para este Subsecretario, estos actores, desde la década del '90, han priorizado su rendimiento económico y su incidencia sobre el Estado provincial se ha focalizado en su sostenimiento como unidades productivas, relegando su perfil diferencial como entidades de la ESyS, y su rol como promotoras de un sistema económico -o al menos una lógica- diferentes. En la entrevista realizada, Mauro Casella atribuyó esta diferenciación entre sectores de la ESyS a *“una conformación histórica del movimiento cooperativo y mutual que tiene un peso importante dentro del Consejo de Asociativismo y Economía Social, en el cual **el movimiento cooperativo ha tenido relativa autonomía en relación con el Estado y un fuerte peso de lobby** y de incidencia en función del lobby. Cuando la ACI determina creo en el año 1994 que ya las cooperativas no son solamente una asociación voluntaria sino que son empresas cooperativas, el movimiento cooperativo más tradicional de la Provincia se autodetermina como un factor importante o un eslabón de peso en las cadenas productivas o en la producción de la Provincia de Santa Fe. Ahora, que el movimiento cooperativo tenga esta relativa autonomía y que prescindiera del Estado en términos de promoción, al menos algunos sectores más capitalizados como vos decís, también creo que para la política pública en término de desarrollo productivo y desarrollo territorial tiene todas sus limitaciones porque **son tributarias más a un lobby y de un deseo por el sostenimiento de la unidad productiva, que promotores del desarrollo territorial y que aporten realmente a una economía social**”* (Entrevista, 09/2014, resaltado propio).

Este sector de economía social tradicional se ha apoyado en el Ministerio de Producción como su interlocutor, y en el Consejo Provincial de Asociativismo como el ámbito desde el cual expresa sus posicionamientos. Alfredo Cecchi, quien en su calidad de Subsecretario de Asociativismo integró el Consejo Provincial durante la gestión analizada, argumentó en torno a las diferencias percibidas entre economía social tradicional y nuevos actores emergentes. Y su discurso es llamativo, porque no queda claro hasta dónde el posicionamiento es propio, como funcionario público, y hasta dónde vehiculiza consensos establecidos dentro del Consejo Provincial o expresa miradas propias de los grandes

actores que la componen: *“Todos saben que en algún momento Sancor cuando se inició en el año 38’ dio en una cooperativa de desesperados productores que se unían para terminar con la explotación salvaje que le hacían los acopiadores de lácteos. Ese origen sigue presente porque uno ve el video institucional de la cooperativa y lo tiene muy presente. Ahora, objetivamente ¿qué tiene de común esa misma cooperativa que hace 80 años se inició de esa manera con un grupo de artesanos o un grupo de economía familiar agropecuaria hoy? Esto lo tenemos que asumir. Sancor tendrá muchos problemas pero está pensando en la exportación, el mercado, compite con los Mastellone que son La Serenísima. La atención institucional de ellos probablemente está en un lugar y está bien puesta ahí, y el Estado no tiene nada que hacer o muy poco que hacer para colaborar con Sancor (...) A lo mejor hay tal diferencia objetiva de intereses que es como mezclar el agua y el aceite, no porque unas se crean de primera y las otras son de segunda, no por eso sino porque cuando uno habla con la gente de las cooperativas de gas, están trabajando a pérdida. Entonces el 100% de lo que ellos expresan es tarifa, tarifa y tarifa porque no van a subsistir, van a quedar en el camino si siguen así. Entonces **no es que no quieran comprender esta realidad, es que su realidad es totalmente distinta**”* (Entrevista, 10/2014, resaltado propio). En este párrafo, mirada sectorial y discurso público parecen unificarse, pero expresando una toma de posición de un sector del estado provincial. La cual, como hemos afirmado en nuestro capítulo conceptual, nunca es unívoca, sino que estas “tomas de posición” de una jurisdicción son muchas veces conflictivas -cuando no contradictorias- con otras, asumidas por otras áreas, como sucede en este caso. Analizando estas tensiones, Mauro Casella afirmó que: *“el Estado tiene que ser promotor de un sistema económico diferente. El sistema cooperativo provincial no se ve como parte de un sistema económico alternativo diferente sino que es como una asociación empresaria, una forma jurídica propia dentro del sistema productivo. Esa es, creo yo, la diferencia de fondo que sin ser tan clara, sin decirlo tan claramente es el término en disputa (...) Y la gestión es el Estado en sí, que tampoco es uno solo, traslada esas diferencias y esas tensiones que existen en la realidad”* (Entrevista, 09/2014, resaltado propio).

Así, la mencionada distancia entre los Ministerios y políticas desarrolladas en vez de acercar, termina legitimando las diferencias entre los sectores de la ESyS. En las entrevistas, parece haber un entendimiento “políticamente correcto”, que señala que la ESyS incluye una amplia variedad de manifestaciones socioeconómicas, y formas organizativas también diversas. Sin embargo, luego se argumenta en torno a las “objetivas” diferencias en preocupaciones, objetivos y prioridades, lo cual contrasta con la prédica de unión que los referentes institucionales proponen desde ambos ministerios. Y

si bien las particularidades y necesidades son innegablemente dispares, reconocer su particular aporte a la reproducción de la vida y generar formas de solidaridad entre estas variadas expresiones de la ESyS también podría estar en agenda sin borrar las especificidades, y este no parece ser el caso. Así, institucionalidad y práctica social se reflejan mutuamente, alimentando desde la política pública y el accionar del Estado una distancia en imaginarios y experiencias que vemos que existe en el plano de la sociedad civil. Y que, paradójicamente, en algunos discursos se ha sostenido pretender eliminar.

De lo dicho surge claramente que esta separación institucional se refleja no sólo en los sujetos que cada área de gobierno promueve -como hemos afirmado al inicio de este apartado-, sino también en el perfil de organizaciones sociales y económicas con los cuales se vincula para construir diagnósticos del sector, discutir las prioridades del sector o desarrollar acciones de promoción. Es muy difícil saber si diferentes entramados de actores han construido alianzas con sectores particulares del Estado, o si estas diferentes jurisdicciones fueron quienes crearon este diferente perfil de vinculación con el universo de la ESyS. En el período de gestión analizado, actores sociales y gestión pública aparecen en una relación de mutua implicación, donde los vínculos al interior de cada entramado se refuerzan recíprocamente; y a la vez se diferencian de los otros.

Los debates y tensiones en torno a diferentes concepciones de la ESyS, su vinculación con la creación de herramientas de promoción y sus sujetos destinatarios pueden ser rastreados también en el proceso de creación y sanción de la Ley Provincial de ESyS.

Como hemos mencionado en el capítulo anterior<sup>49</sup> el Foro Provincial de ESyS discutió largamente en torno a qué entendía cada organización participante por ESyS, y en función de ella, qué actores eran considerados sus integrantes, y por tanto podrían formar parte de los órganos de promoción creados, y participar o eventualmente beneficiarse de los proyectos que pudieran surgir. Dado que esto fue largamente desarrollado, nos detendremos aquí en las definiciones finalmente adoptadas en torno a la ESyS, y veremos que primó una visión amplia e integradora.

Es interesante mencionar que en el proyecto de ley, antes de enumerar los sujetos alcanzados por la misma, se estableció una definición particular y específica de ESyS -a diferencia de las áreas de gestión institucional, que no brindan definiciones sino que los

---

<sup>49</sup> Ver Cap. 3: “El proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS como caso de análisis de relacionamiento entre el Estado provincial y las organizaciones de la ESyS”, apartado 3.2: “Autonomía y heteronomía en la discusión de contenidos y capacidad de incidencia”.

posicionamientos fueron reconstruidos a partir de las entrevistas realizadas y la lectura de documentos públicos- lo que vuelve más sencillo la tarea de reconstruir la vinculación entre miradas, sujetos y herramientas de promoción.

En el proyecto de ley ingresado a la Legislatura en noviembre de 2013 se estableció el siguiente punto de partida (que fue, a la vez, punto de llegada, de acuerdo, a partir de visiones disímiles encarnadas por las distintas organizaciones participantes):

*“Art. 2º: DEFINICIÓN: Se entiende por Economía Social y Solidaria al sistema socioeconómico, político, cultural y ambiental, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas y cooperativas, la participación democrática en la toma de decisiones, la distribución equitativa de los beneficios obtenidos por el trabajo colectivo, la autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, la equidad social y de género, el respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y el desarrollo local, en el cual personas físicas o jurídicas de manera vinculada, buscan la satisfacción de sus necesidades y las de sus comunidades y el desarrollo integral del ser humano y la democratización y no concentración de la economía, a partir de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiamiento y consumo digno y responsable”* (Proyecto de ley presentado en Noviembre de 2013).

Esta definición amplia y compleja surgió como una fórmula totalizadora, que intentaba englobar el conjunto de manifestaciones de la ESyS haciendo hincapié en las prácticas y valores compartidos, antes que en perfiles organizacionales o formas jurídicas determinadas. Esta prioridad otorgara a las prácticas por sobre las formas, fue el modo en que el Foro resolvió sus diferencias internas en torno a los “contornos” del universo de la ESyS, qué tipo de organizaciones serían sujetos de esta ley, y cuáles no. Y a partir de esta definición abarcadora de un conjunto de valores, se definieron de forma muy genérica, los sujetos potencialmente comprendidos por la ley:

*“Art. 4º: SUJETOS: Son sujetos de la Economía Social y Solidaria las personas físicas o jurídicas sin fines de lucro que, de manera vinculada y organizadas en torno a los principios rectores de la ESyS, buscan alcanzar la emancipación del trabajo y la satisfacción plena de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, mediante la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios”* (Proyecto de ley presentado en Noviembre de 2013).

Así, desde una visión pretendidamente integradora, el colectivo que participó de la redacción de la Ley adoptó una virtual “representación” del conjunto del sector de ESyS, y propuso la creación de una institucionalidad inclusiva de todas sus expresiones, y a la vez

herramientas de promoción para todos los emprendimientos asociativos mercantiles o no mercantiles. De este modo, la Ley intentó suturar esa diferenciación entre sectores y actores que según veíamos, existe tanto a nivel de las organizaciones sociales, como en las áreas públicas de promoción de la ESyS. Y a la vez, saltar los límites que las concepciones restringidas imponen, ya que como vimos, éstas inciden en las herramientas de promoción puestas en marcha, imprimiendo fuertes sesgos a la gestión que no contribuyen a problematizar las identidades que constituyen el universo de organizaciones de la ESyS, ni a fortalecer el sector como conjunto.

Y respecto de las herramientas de promoción, el proyecto de ley avanzó menos en propuestas concretas (más allá de lo que hemos llamado herramientas operativas, principalmente, la constitución de un fondo de financiamiento, el establecimiento de un piso en las compras y contrataciones del Estado hacia el sector de la ESyS, y exenciones impositivas) que en el diseño de un mecanismo que garantice la participación democrática de las entidades en los procesos de discusión y construcción de las propias herramientas de promoción. La prioridad no estuvo tanto en asegurar instrumentos, como en abrir espacios de participación en las decisiones, y en que éstos tuvieron una lógica de composición horizontal que garantizara la expresión de las voces de los actores de cada territorio.

Sin embargo, como hemos relatado, a inicios del año 2015 el proyecto de ley fue drásticamente recortado en sus alcances y componentes, y aún con tales modificaciones, nunca fue reglamentado, por lo que el marco normativo sancionado no tiene vigencia operativa en la provincia al momento de escritura de este trabajo. Y las percepciones que hemos recogido a lo largo del trabajo de campo, sugieren que en este final incidieron tanto las reticencias del gobierno entrante a abrir espacios de funcionamiento con niveles de autonomía -política y financiera- mayores que aquél que se brinda a los consejos consultivos; como la voluntad de diferenciación del proceso en marcha (tanto por estar encarnado en organizaciones percibidas como cualitativamente diferentes, como por el hecho de estar liderado por un Ministerio “ajeno” a la propia lógica y trayectoria institucional, como es el Ministerio de Desarrollo Social) por parte de un sector de la ESyS de la provincia con fuerte capacidad de incidencia tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Y posiblemente, también existió una resistencia de estos sectores a abrir espacios de negociación en torno a recursos sentidos como propios.

Pero más allá de estas razones inmediatas, la constitución de un amplio sector de organizaciones de ESyS, construido a partir de la incorporación de la heterogeneidad y no

de la reafirmación de la diferencia, no aparece en todo este proceso como un objetivo político, ni para la sociedad civil, ni para las áreas institucionales de promoción de la ESyS.

Seguramente, pensar en un proceso de diálogo entre los diferentes sectores y actores que componen hoy el amplio espectro de la ESyS requiera tiempos mucho más prolongados que los de la gestión pública o de la sanción normativa de instrumentos de promoción; y también otros acuerdos políticos (dentro y fuera del Estado) y otras correlaciones de fuerzas entre los distintos sectores que la componen. Y este es quizás hoy uno de los grandes temas que este campo no ha podido resolver, que es el de la construcción de un sujeto social que pueda protagonizar un proceso de transformación de las estructuras económicas (productivas, comerciales, pero también legales, impositivas, distributivas y sociales) en un sentido de mayor sustentabilidad social y ambiental. Pensar en la construcción de una economía más plural, que pueda contener y contribuir a sostener modos diversos de organización de la producción, la circulación, el consumo, y con ellos, la reproducción de la vida requiere seguramente de todos estos sectores y actores, pero la pregunta por los modos de constitución de el o los sujetos que puedan encarnar esta disputa aún no encuentra respuesta.

#### **4.2 Reflexiones en torno a la autonomía y la cooperación para la gestión en el período analizado**

Retomando nuestros planteos conceptuales y propósitos iniciales, dedicaremos unas líneas a reflexionar aquí sobre qué aspectos y características tanto de las políticas públicas analizadas, como de los modos de vinculación que se sucedieron para la co-construcción de la Ley Provincial de ESyS, han contemplado o fomentado la autonomía de los actores no estatales intervinientes, y qué espacios de cooperación para la gestión han surgido a partir de ellos.

La heterogeneidad en las políticas y herramientas de promoción de la ESyS llevadas adelante por las áreas institucionales analizadas revela posicionamientos y prácticas divergentes en torno al fortalecimiento de la autonomía de los actores sociales y la creación y sostenimiento de espacios o mecanismos institucionales de cooperación.

En el caso de la Subsecretaría inserta en el Ministerio de Desarrollo Social, los emprendedores son conceptualizados como “beneficiarios”, acorde con un discurso y una tradición de política social, y cercana en sus lógicas y operatividad a la política asistencial. No es nuestra intención aquí problematizar las políticas asistenciales, que forman una

parte fundamental -y necesaria- de las intervenciones sociales del Estado, sino solamente resaltar que una política pública de promoción de la ESyS así concebida, ceñida a la lógica asistencial, es portadora de un modo de intervención jerárquico, en tanto construye sus destinatarios como sujetos carentes en desmedro de los saberes con que estos sujetos cuentan, sus posibilidades de organización o su potencialidad colectiva. Lo cual, además, se ve reforzado si consideramos que los usuarios o destinatarios de los programas no cuentan con mecanismos de participación en la definición de las características de los esquemas en los cuales se insertan. Retomando nuestras planteos conceptuales, entendemos la autonomía como la “facultad de decidir sin condicionamientos externos” (Thwaites Rey, 2004: 55), e interpretamos esta “facultad de decidir” no en términos individuales sino colectivos. Por lo tanto, la posibilidad de participar en procesos y ámbitos de diseño o gestión de los dispositivos y herramientas de acompañamiento diseñados no es accesorio, sino que es un mecanismo esencial para pensar las políticas públicas como espacio de co-construcción y fortalecimiento de la autonomía de emprendedores, emprendedoras y sus organizaciones. Como ha sido advertido por varios autores (Coraggio, 2007a; Hopp, 2013), este perfil de política pública reproduce rasgos de las políticas sociales focalizadas, y generan unidades económicas subordinadas a los propios entes que las promueven. Los interlocutores de la sociedad civil no son sujetos organizados (así sea de manera incipiente), sino individuos, “emprendedores sueltos”, a partir de los cuales es mucho más difícil generar relaciones que tiendan a hacer menos profundas estas jerarquías, y sostener mecanismos de cooperación para la gestión. Y si bien es cierto que, según hemos observado en el capítulo 2<sup>50</sup>, las herramientas de promoción han sido eficaces en la constitución y acompañamiento de unidades productivas de base familiar, mucho menos han logrado que estos emprendimientos confluyeran en espacios asociativos o construyeran sujetos colectivos; lo cual también nos hace interrogar acerca de las posibilidades y los límites de estas políticas como estrategias de fomento de la autonomía de los sujetos de la ESyS.

Y finalmente, pero no menos importante, cuando lo que prima es la generación de pequeños emprendimientos que deben pasar la “prueba de mercado” para demostrarse viables, el riesgo es el desdibujamiento de los derechos sociales (Álvarez Leguizamón, 2006), bajo el discurso del mérito y el esfuerzo, o bien bajo una práctica social y política que nada hace frente al “fracaso” mercantil de estas unidades económicas.

---

<sup>50</sup> Ver Cap. 2: “La Economía Social en la Provincia de Santa Fe. Políticas y programas de promoción durante el período 2011/2015”, apartado 2.1: “La Economía Social como estrategia de política social. La Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe”.



La posibilidad de crear y acompañar espacios de participación para emprendedores y organizaciones de la ESyS que fortalezcan sus niveles de articulación y acción autónoma sí ha sido largamente demandado por los sujetos que participaron del proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS, y esta voluntad explica, en buena medida, la transformación de las Mesas de Diálogo dirigidas por la Subsecretaría de Economía Social en el Foro Provincial de ESyS. Pero, llamativamente -o no, en función de lo expresado anteriormente- los emprendedores y emprendedoras que surgieron a partir de los diversos programas de la Subsecretaría de Economía Social -acompañados por referentes de los municipios y comunas- tuvieron escasa participación en las Mesas de Diálogo convocadas para construir un diagnóstico colectivo del sector de la ESyS primero, y de las cuales surgió el proyecto de ley provincial después. Fue el Foro Provincial de ESyS quien solicitó y sostuvo los espacios para presentar el proyecto de ley a los emprendedores y emprendedoras, con el acuerdo de la Subsecretaría de Economía Social pero su ambivalente participación. En la mayor parte de los casos, la socialización del proyecto de ley se realizó en ferias regionales o provinciales organizadas por dicha Subsecretaría, en el marco de las cuales se autorizó la realización de talleres de presentación de los contenidos. Sin embargo, en la mayoría de las reuniones que se presenciaron en el marco del trabajo de campo, los referentes de la Subsecretaría no tomaron parte activa, ni alentaron a los emprendedores y emprendedoras a participar del proceso de discusión de la Ley. Estas presentaciones siempre generaron interés y expectativa<sup>51</sup> en los participantes, y cada uno de los Foros locales se dio distintas estrategias para integrar emprendedores y emprendedoras no organizados a las discusiones y acciones locales y provinciales, pero esto tuvo resultados disímiles en cada localidad y no se logró una confluencia entre los emprendimientos y el proceso de sanción de la ley, motorizado por organizaciones sociales con otra trayectoria y experiencia. Por ello, si es que existió algún grado de horizontalidad en el diálogo, fue sólo -y de manera restringida al proyecto de ley provincial- con el Foro Provincial de ESyS, una vez que éste se constituyó y adquirió relativos márgenes de autonomía, y no respecto del conjunto de emprendimientos productivos participantes de los distintos esquemas de promoción. En este proceso, la cooperación para la gestión se limitó a la co-construcción del proyecto de ley, y no alcanzó a ninguna de las herramientas de promoción puestas en marcha por la Subsecretaría, que tanto en su diseño como en su implementación se mantuvieron estrictamente bajo el control de esta área de gobierno.

---

<sup>51</sup> En el Anexo Digital puede observarse un registro fotográfico de algunas de estas presentaciones.

En el caso de la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente sí parece haber otra horizontalidad en los vínculos con las organizaciones integrantes del Consejo (y quizás, sólo con ellas, dado que con la mayoría de las cooperativas se mantienen vínculos formales, asociados a la constitución, resolución de conflictos, cumplimiento de normativa y fiscalización). Sin embargo, se trata de actores muy diferentes a los que trata la Subsecretaría de Economía Social: son grandes cooperativas, mutuales o federaciones, con alto grado de desarrollo y poderío económico, y no menor capacidad de influencia, lo cual seguramente influye en el margen de acción de un área pequeña en términos de desarrollo institucional, de personal y de presupuesto. La autonomía del Consejo, justamente por los actores que lo integran, está dada en la práctica, y es respetada por las autoridades provinciales. Y si bien las entidades no intervienen en la construcción de las políticas desarrolladas por esta Subsecretaría, sí parecen vehicular sus demandas a través de ella, logrando una incidencia en las decisiones del ejecutivo provincial -más allá del propio Ministerio de Producción, como las reformas introducidas al proyecto de ley lo atestiguan- de magnitud no despreciable. Quizás aquí el riesgo no sea la relación de poder profundamente asimétrica desde el Estado hacia los beneficiarios como sucede en la Subsecretaría anterior, sino la cooptación por las empresas cooperativas de los funcionarios públicos.

Al respecto, cabe interrogarse acerca de qué márgenes de acción posee esta Subsecretaría -y con ella, en términos generales, las áreas que centran su accionar en el acompañamiento en la constitución, capacitación, asesoramiento y fiscalización de cooperativas y mutuales- cuando frente a sí, en el Consejo, tienen empresas cooperativas, federaciones y asociaciones de segundo grado que movilizan presupuestos millonarios y generan miles de puestos de trabajo, e integran organizaciones sectoriales nacionales (que dialogan, a su vez, con el gobierno nacional). Este sector cooperativo y mutual tradicional ha tenido un rol dinamizador en las economías locales y regionales de la provincia más que importante, y sigue aun siendo clave tanto en la economía provincial, como en el efectivo acceso a servicios básicos (como el agua o las comunicaciones) sobre todo para las localidades más pequeñas; demostrar esto excede con mucho los límites de este trabajo. Sin embargo, este innegable lugar no puede ir en desmedro de la ampliación de las formas organizativas de la ESyS ni del necesario diálogo entre ellas: las tradicionales, fuertemente consolidadas, y las emergentes de las coyunturas económicas más críticas, y los procesos políticos recientes.

Respecto del Programa de Agroindustria Familiar, sus destinatarios parecen representar una situación intermedia entre las anteriores. Los interlocutores más importantes de este

Programa (excluyendo a los diversos entes públicos con que articulan acciones) han sido definidos por sus representantes como “microempresas de base familiar”, con una escala de capitalización y producción un poco superior a los emprendimientos acompañados por el Ministerio de Desarrollo Social; y entidades intermedias, como asociaciones locales de productores (en general, de diversa gama de alimentos). Se han relatado también algunas dificultades para sostener ámbitos de diálogo colectivo con estos actores -sobre todo con los productores individuales, es decir, que no integran espacios colectivos-, pero sin dejar de apostar a su fortalecimiento. Como hemos visto, en el período analizado, funcionaban Mesas de Agroindustria Familiar en los cinco nodos de la Provincia que, aun con muchas diferencias entre ellas, y recibiendo gran aporte de funcionarios y técnicos de distintos organismos públicos (como el INTA y los municipios y comunas), han logrado -en algunos territorios- aglutinar demandas y generar proyectos locales o regionales, tales como locales comerciales de venta directa. Estos proyectos, que permitieron resolver necesidades de comercialización de los productos, constituyen ejemplos de cooperación para el logro de fines definidos de manera democrática entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil, y los productores involucrados en las Mesas. Proyectos que quizás no son tan ambiciosos como la sanción de un marco normativo de alcance provincial, pero que contribuyen a materializar prácticas de diálogo, establecimiento de prioridades y pautas de trabajo conjunto, para el logro de los fines y propósitos acordados.

De este análisis surge claramente, como su reverso, que el propio universo de la ESyS tampoco es homogéneo, y los variados actores que lo componen han construido diferentes alianzas a partir de la heterogeneidad política -e ideológica- gubernamental encarnada en estas áreas de promoción analizadas. Buscando beneficios sectoriales o planteando demandas en función de intereses particulares, tales actores encuentran en este marco de fragmentación, interlocutores diferenciados. A los que a su vez refuerzan en su especificidad, consolidando redes de actores en torno a las distintas áreas de gestión que en más de una ocasión, reproducen las relaciones de poder y jerarquías pre-existentes, tanto en la sociedad como al interior del ejecutivo provincial.

En el proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS, por su parte, la autonomía se ha revelado claramente como una gran fuente de tensiones entre Estado y Sociedad Civil. En él, las organizaciones de la ESyS han intentado proponer mecanismos tendientes a fortalecer la participación autónoma en espacios no sólo mixtos sino co-gobernados - aspecto que podríamos entender como *autonomía política* para asegurar incidencia en las

decisiones sobre los proyectos estratégicos para el sector-; y a asegurar el incremento de los recursos volcados a la promoción de la ESyS con independencia de las posibles alternancias políticas o fluctuaciones en las coaliciones de gobierno -lo que podríamos conceptualizar como *autonomía financiera* para asegurar fondos para el desarrollo de la ESyS-. Ambos aspectos -autonomía política y autonomía financiera- chocaron con obstáculos dentro del Ejecutivo Provincial. Como hemos visto, durante la gestión analizada (2011-2015) se recortaron de las atribuciones políticas del Instituto Provincial de ESyS<sup>52</sup> y se eliminaron algunas de las fuentes de financiamiento establecidas en el proyecto de ley; pero esto se hizo respetando los canales de diálogo creados y planteando las diferencias en distintos espacios de discusión entre funcionarios públicos e integrantes del Foro Provincial de ESyS, lo que permitió que se sostuvieran la lógica territorial-participativa y el co-gobierno del Órgano Ejecutivo de promoción de la ESyS a crear. En la gestión que asume en diciembre de 2015 por su parte, se optó lisa y llanamente por la supresión de los órganos de co-gobierno, reduciendo la institucionalidad propuesta a un Consejo Consultivo de ESyS, dejando en claro las heterogeneidades -en las miradas y posicionamientos frente al sector, pero también en cuanto a sus prácticas políticas- dentro del Frente Progresista Cívico y Social, e incluso, dentro del propio Partido Socialista, ya que los tres gobernadores que se han sucedido dentro de esta coalición, han salido de sus filas. Pero más allá de ello, observadas en conjunto ambas cuestiones -la negativa a conceder autarquía al Instituto, y la oposición a que pueda disponer de fondos propios- parece sugerir una poca predisposición a generar no sólo espacios de co-gobierno, sino niveles aún menores de autonomía en los actores sociales para la incidencia en esferas de la gestión pública social.

#### **4.3 Procesos colectivos, aprendizajes políticos**

Finalmente, en este último apartado recuperamos los aprendizajes que los y las integrantes del Foro Provincial de ESyS identifican, desde una mirada retrospectiva al proceso de co-construcción del que fueron partícipes. Más allá del derrotero que siguió la Ley, y aún con el gusto amargo que dejan los esfuerzos que no dan los frutos deseados, esta experiencia generó enseñanzas, marcas en las organizaciones y sujetos que participaron de este proceso, y que constituyen un capital político, un “saber hacer”, que

---

<sup>52</sup> Ver Cap. 3: “El proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS como caso de análisis de relacionamiento entre el Estado provincial y las organizaciones de la ESyS”, apartado 3.2: “Autonomía y heteronomía en la discusión de contenidos y capacidad de incidencia”.

no sabemos si será puesto en movimiento alguna vez, pero que si así sucediera, podría contribuir a iluminar futuras acciones colectivas.

Esto es relevante particularmente si pensamos en términos de cooperación para la gestión, ya que el conjunto del proceso -excluida su resolución final- fue colaborativo, y las instancias de diseño de los contenidos primero, y de negociación con el ejecutivo provincial y otras fuerzas con representación legislativa después, se lograron gracias al diálogo y al diseño común de estrategias y acciones. Ambos momentos requirieron pensar, discutir y definir maniobras colectivas, distribuir roles y ejecutar tareas; y fue por tanto a partir de ellos que se cimentaron los aprendizajes políticos, de construcción, negociación e incidencia, que los referentes del Foro entrevistados destacan como los más relevantes.

En este sentido, las valoraciones de los participantes giran en torno a dos ejes principales:

- la capacidad de construir un colectivo -en este caso, el Foro- resolviendo innumerables diferencias entre las distintas organizaciones, sus distintas visiones y prácticas; y
- el conocimiento de lógicas institucionales que hasta el momento les resultaban ajenas, en particular, la dinámica legislativa y la necesidad de construir acuerdos con distintos actores y poderes del Estado; que resultan fundamentales si se pretende incidir en políticas públicas.

Respecto del primer punto, varios de los actores entrevistados coinciden en que la constitución del Foro fue un acierto, que les permitió no sólo dialogar con mayor autonomía con el Poder Ejecutivo, sino que les dio una fuerza y visibilidad que con anterioridad ninguna de las mesas tenía. Son muy gráficas al respecto las palabras de un integrante del Foro de Reconquista: *“Yo creo que en todo proceso de este tipo si uno hace el esfuerzo importante por participar, sumarse a otros, generar alianzas y en este caso armar un foro único. A partir de ese momento nos empezaron a visibilizar y a reconocer porque hasta entonces éramos mesas convocadas en tres espacios de la provincia desarticuladas, con una serie de participantes. En el momento que fuimos foro ahí fue ‘Ah estos tipos son un actor que hay que empezar a reconocer y a dialogar’, eso creo que para cualquier proceso político es interesante. Creerse capaz sumándose con otros, en una manera mínimamente organizada y articulada de ser un actor fuerte para por lo menos incidir en algún espacio, en este caso en una ley”* (Entrevista, 05/2015). Aquí se valora al Foro no sólo como aglutinador de demandas, sino como actor colectivo que permitió que el diálogo se diera, como precondition de un proceso político que hasta ese momento se venía dando con otras lógicas -probablemente, de marcada jerarquía del gobierno provincial-.

Y desde el Foro de Rosario, se señaló que este proceso colectivo se dio sin anular las diferencias que distinguen las distintas organizaciones, sino respetándolas y encontrando los puntos de acuerdo que fueron permitiendo que el proceso avance: *“Hacer un ejercicio de articulación y lograr la construcción de la Ley (...) construir algo común pero no porque anula nuestras diferencias. Uno de los principios, de los criterios fue que no hagamos hincapié en lo que nos separa, en lo que no estamos de acuerdo, tratemos de saldar una discusión. Si no se puede saldar eso se deja de lado, de manera que la discusión no se llegue a la ruptura y no venimos más porque en esto no nos vamos a poner de acuerdo. Al contrario decir en esto está claro que no nos podemos poner de acuerdo, dejémoslo, sigamos en pos del objetivo. Es un aprendizaje”* (Entrevista a integrante del Foro Rosario, 07/2015). Aquí, el aprendizaje central es el del ejercicio democrático de debatir con otros y construir a pesar -y respetando- el desacuerdo; pero es también “metodológico”, se vivenció un modo de generar pautas y dinámicas de trabajo que permitieron evitar rupturas y avanzar en el camino de articulación y definición de contenidos de la Ley. En este aspecto, y retomando los aportes de Kapron y Fialho (2004) reseñados en el capítulo 1, el proceso de co-construcción de la Ley Provincial parece haber generado un incipiente proceso emancipatorio respecto de la “tutela” estatal en los modos de organización de la participación, cristalizado en la pugna por la apertura de canales de diálogo que, desbordando los canales pre-establecidos -las mesas de diálogo regionales- resguarden la autonomía del Foro como colectivo provincial.

Y respecto del segundo eje, los aprendizajes surgidos de la cercanía con dinámicas institucionales -tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo, así como los canales que los unen y a la vez tensionan sus vínculos- fueron también mencionados por varios actores entrevistados, y fue frecuente tema de análisis en las reuniones del Foro local de la ciudad de Rosario, y del Foro Provincial también. En efecto, estas cuestiones debieron ser investigadas (en la letra de la normativa provincial, buscando asesoramiento externo pero también consultando sectores administrativos de los órganos de gobierno), pero fueron fundamentalmente vivenciadas en la necesidad de construir estrategias de diálogo frente a actores legislativos del oficialismo y la oposición; frente a la Subsecretaría con que se trabajó el proyecto de Ley y también frente a otros sectores del Ejecutivo con los cuales se evidenciaban disidencias internas respecto de la anterior.

Lejos de cualquier idealización institucionalista, el diálogo y la construcción de acuerdos fueron complejos, transitaban tanto por canales formales (como la presencia en comisiones) como informales (numerosos encuentros y discusiones con legisladores individuales). Y las estrategias de movilización, sensibilización e influencia sobre otros

actores, colectivos o sectores sociales fueron también amplias: desde la participación en encuentros de organizaciones proponiendo como eje de debate el proceso de la ley, con el fin de sumar más voluntades; la generación o participación en ámbitos de discusión en universidades; y el intento de posicionar la discusión de la Ley en medios de comunicación (aunque nunca se pudo acceder a los medios con mayor presencia en la generación de sentido y construcción de opinión pública en la provincia, sino que sólo se logró que el tema se reflejara en medios cooperativos, comunitarios o locales en pequeñas ciudades o comunas) son ejemplos de cómo se fue intentando que la discusión -o más bien, las “presiones” para la sanción de la Ley- trascendieran los límites del Foro y las redes de actores vinculados, y llegaran con más fuerza a los ámbitos institucionales. Aquí el aprendizaje fue también político-institucional, y a la vez “en situación”, ya que se aprendió a construir sobre un proceso en marcha, a definir y repensar estrategias de articulación e incidencia.

Si bien el resultado actual de la Ley nos hace interrogar acerca de los alcances efectivos de los procesos de movilización social cuando no parece haber una voluntad real desde el poder político de generar espacios si no de co-gobierno, al menos de participación eficaz en la toma de decisiones en las políticas públicas; la experiencia desarrollada en los años que tomó la creación, sanción y veto de la Ley no fue en vano. No pudo crear la institucionalidad para la promoción de la ESyS deseada -la pretendida por las organizaciones sociales, pero tampoco la procurada por la Subsecretaría que llevó adelante el proceso, la que esperaba un grado mayor de consolidación de su área de intervención- pero generó experiencias de articulación social y participación política, que fueron discutidas y procesadas tanto dentro de cada organización como en ámbitos colectivos. Y si bien el tiempo actual de recomposición neoliberal -tanto en Argentina como en la región- seguramente tornará más difícil en el corto plazo la concreción de iniciativas tendientes a ampliar las bases democráticas del Estado en todos sus niveles, la experiencia desarrollada, aún a pesar de las frustraciones que carga, contribuyó a generar aprendizajes y saberes. E intentó, con aciertos y desaciertos, ampliar el campo de lo posible.

#### **4.4 Reflexiones finales: luces y sombras en la gestión de políticas públicas para la ESyS**

A lo largo de este trabajo, hemos intentado reconstruir -a la luz de una caracterización acerca de la ESyS, los sectores que la componen y las especificidades que las políticas de

promoción deberían reunir- las intervenciones del gobierno de la Provincia de Santa Fe en este campo, en el período comprendido entre diciembre de 2011 y el mismo mes de 2015, que es cuando adquieren un perfil más nítido las áreas de promoción de la ESyS, y se consolidan redes de actores sociales en torno a ellas. Nuestra mirada estuvo dirigida tanto a captar la singularidad de las iniciativas, como las articulaciones entre ellas y otras intervenciones sociales significativas, y las relaciones del Estado con la sociedad civil organizada.

Apoyados en investigaciones previas que sostenían la vigencia en la mayor parte de las provincias argentinas, de una separación entre los organismos de promoción y acompañamiento de la Economía Social Tradicional y de la nueva ESyS, hemos indagado qué contornos asume esta separación en la Provincia de Santa Fe, y qué razones singulares la sostienen.

Del análisis realizado, surge que este modo de gestión se enraíza en una dinámica socio-política que excede -aunque contribuye a configurar- la acción del Estado. En este sentido, vimos que la separación institucional se refleja también en los sujetos y organizaciones sociales que conforman las distintas redes de actores, constituyendo entramados de actores con lógicas, visiones e intereses diferenciados. Y así, modo de gestión dual y dinámica socio-política se condicionan y alimentan recíprocamente, y no parecen existir -al momento de cierre de este trabajo, lo cual no quiere decir que no puedan surgir- espacios de encuentro que propicien un proceso de diálogo entre los diferentes sectores y actores que componen hoy el amplio campo político y social de la ESyS.

Como hemos afirmado, este proceso -que podría formar parte de un hipotético pero necesario camino de construcción de un sujeto colectivo que encarne la disputa política por la transformación de las estructuras económicas- requiere de tiempos de diálogo mucho más prolongados que los de la gestión pública o de la sanción normativa de instrumentos de promoción. Supone primero pensar en la posibilidad de constituir sujetos y espacios colectivos amplios y heterogéneos, que tengan como base la construcción de horizontes en común; pero también supone otras correlaciones de fuerza entre estos distintos actores que componen el universo de la ESyS. Y en esa disputa, el Estado no es ni puede ser un actor neutral, sino que su intervención es decisiva para encontrar otros equilibrios en esta relación.

Respecto de los atributos que hemos definido como deseables para la gestión de las políticas públicas de promoción de la ESyS, nos hemos encontrado con un panorama heterogéneo. La horizontalidad y la construcción de mayores niveles de autonomía



parecen muy lejanas cuando las estrategias apuntan a generar unidades productivas pequeñas, puestas en marcha por sujetos en situación de vulnerabilidad y atravesados por carencias, y la constitución de actores colectivos no aparece o no se prioriza en los diseños institucionales de las áreas de gestión de estas políticas. Pero sí cobra mayor presencia cuando el interlocutor es colectivo, y aglutina tanto a unidades económicas grandes e intermedias, como a las entidades que las agrupan y representan (aunque aquí el riesgo, como hemos afirmado, no es tanto la heteronomía o la subordinación, como la cooptación). La cooperación para la gestión, por su parte, se ha revelado eficaz para llevar adelante proyectos e iniciativas puntuales, que concitaron el interés de organizaciones y sujetos colectivos, y contaron con el apoyo de variados entes públicos, además de las propias áreas institucionales de promoción de la ESyS analizadas.

Finalmente, el balance respecto del proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS, nos habla de un constante vaivén de tensiones entre organizaciones sociales que intentan ampliar los espacios de participación, resguardando su autonomía política y financiera, y gestiones de gobiernos reticentes a concederlos.

Volviendo a las iniciativas públicas de promoción de la ESyS, si ampliamos la mirada hacia otras áreas del Ejecutivo Provincial, son significativas las ausencias: llamativamente (o no) no encontramos acciones de promoción de la ESyS en el marco del Ministerio de Trabajo, no existen instancias específicas y estables de acompañamiento para la constitución de organizaciones autogestivas de trabajadores, ni programas que las alienten. E incluso, hay poca información pública producida por la Provincia acerca de la magnitud de este sector –en cuanto a los trabajadores concernidos- y su aporte a la generación de riqueza en Santa Fe. En este sentido, vale mencionar que desde este Ministerio se ha puesto en marcha, en el período de gestión analizado en el año 2014, el Observatorio Laboral de la Provincia de Santa Fe. El mismo tiene por objetivo brindar información sobre el mercado de trabajo, pero sólo ofrece datos acerca del empleo privado registrado a nivel provincial, regional, departamental, aglomerados urbanos Gran Santa Fe y Gran Rosario, y para cada una de las localidades de la provincia; pero no se incluye ningún indicador respecto del trabajo autogestivo.

En Ministerios o Agencias especializadas dedicadas a la obra pública, durante el período estudiado no aparecen tampoco las cooperativas de trabajo como sujeto priorizado en las contrataciones -así sea menores-, excepto por el Decreto 3059/12 analizado en el capítulo 2, que alienta las compras públicas a tales entidades. Sin embargo, como hemos visto, eran muy pocas las organizaciones comprendidas en este mecanismo y no sabemos a ciencia

cierta la magnitud de los recursos transferidos. Y tampoco encontramos a la promoción de cooperativas de trabajo o emprendimientos autogestivos dentro de las previsiones de otros Ministerios o Agencias que destinan fondos a las industrias “no convencionales”, tales como las culturales o de base tecnológica.<sup>53</sup> En estos programas, el imaginario y el discurso predominante hacen referencia al emprendedorismo, la creatividad y la innovación, denominaciones también polisémicas que pueden remitirnos tanto al campo de la ESyS, como al plano de la iniciativa individual –sea el genio creador o la PyME innovadora (discurso que va adquiriendo aún más peso en los momentos de cierre de este trabajo).

Sin embargo, no obstante lo anterior, muchos fueron los avances en la institucionalización de las políticas de promoción de la ESyS en el período de gestión analizado. Sobre todo, lograron un espacio y reconocimiento mayores las políticas orientadas a promover las pequeñas unidades económicas de base familiar (tanto urbana como rural), y que hemos definido como enmarcadas en la economía popular, tendiente a mejorar las condiciones de reproducción de la vida de los trabajadores que las ponen en marcha. Las políticas orientadas a acompañar la constitución de cooperativas y mutuales tienen en cambio una historia más prolongada y una institucionalización más sólida; aunque frente a la heterogeneidad de experiencias, demandas y problemáticas, su enfoque parecía restringido, “recortado” sólo a los aspectos formales de la vida de las cooperativas. En este sentido, la existencia de tres áreas de gestión en dos ministerios diferentes -sin negar ni minimizar las tensiones y contradicciones entre ellas, abordadas a lo largo de este trabajo- complejizó la acción del Estado provincial en el campo de la promoción de la ESyS, permitió visibilizar y dar entidad a otros actores (como los emprendedores y los productores de la agroindustria familiar) y a otro perfil de organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de apoyo a la ESyS y las pequeñas asociaciones de campesinos o productores. Y por otro lado, a lo largo de todo el período se sostuvo una asignación estable de recursos a estas iniciativas, y si bien es innegable que son insuficientes para encarar políticas de promoción más ambiciosas, ninguna de las áreas institucionales analizadas vio disminuir su presupuesto de manera considerable.

Distintas -y también contradictorias- son las percepciones que deja el proceso de co-construcción de la Ley Provincial de ESyS. Por un lado, la movilización generada en torno a su creación y sanción suscitó la atención gubernamental tanto sobre el colectivo de organizaciones de la sociedad civil que participaron de él, como sobre el equipo del

---

<sup>53</sup> Se pueden consultar las iniciativas existentes en este período de gestión en el Anexo 1.

ejecutivo que lo lideró. Durante el período 2011-2015, la ESyS tuvo un lugar en la agenda pública provincial, y logró dialogar y construir un espacio de negociación no sólo con una Subsecretaría provincial, sino luego, sobre el final de la gestión, con el ministro más cercano al gobernador, e interlocutor del ejecutivo provincial con la Legislatura, el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado. Y en el marco de la gestión analizada, los acuerdos alcanzados fueron respetados; no así en la gestión entrante que, en la práctica, desconoció muchos de ellos, desnudando su fragilidad. No obstante -y hay aquí también un interrogante- el equipo de gestión que dio un marco y un sentido al proceso de co-construcción sí logró consolidar un espacio en el gobierno (para sí y para las políticas de promoción de la ESyS) materializado en su jerarquización dentro de la estructura del Ministerio de Producción, aunque quizás relegando la pretendida institucionalización de marcos provinciales de promoción, que contengan y respeten la autonomía de las organizaciones y entidades participantes.

El cierre del trabajo de campo a inicios de 2016 nos impide hacer afirmaciones fundadas respecto del estado actual de muchas de las políticas analizadas, aunque por inserción profesional sabemos que varias de ellas se mantienen, aunque han cambiado denominaciones y modos de gestión. Sabemos que este perfil “dual” de promoción (con acciones orientadas al fortalecimiento de las áreas de ESyS dirigidas sobre todo a emprendedores desde el Ministerio de Desarrollo Social, y una fortalecida Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social en el Ministerio de Producción) en algún grado se mantiene. Pero con la mencionada jerarquización del equipo liderado por quien fuera anteriormente Subsecretario de Economía Social (en el Ministerio de Desarrollo Social, Mauro Casella), se ampliaron y diversificaron las herramientas de promoción de la ESyS con que contaba el Ministerio de Producción; por lo que esta “dualidad” hoy seguramente presenta otros contornos.

Pero más allá de que a nivel provincial las políticas de promoción de la ESyS parecen haber conquistado un lugar entre las iniciativas públicas, es difícil no pensar en las tensiones y dificultades que el cambio de rumbo en las políticas nacionales introduce en las políticas de promoción de la ESyS de los gobiernos provinciales; y a la vez en lo que permite, simbólicamente, que ellos puedan hacer, aun suponiendo regresiones en batallas que parecían ganadas. El discurso nacional se apoya cada vez más en un ideario que ensalza las iniciativas emprendedoras individuales y refuerza los criterios de resultado mercantil como patrón del “éxito” de las unidades económicas; y a la vez denuesta o desmonta los mecanismos que permitían reforzar los lazos asociativos entre los destinatarios de los programas públicos de promoción de la ESyS. En este marco, fue quizás más “fácil” que en

otros momentos trastocar y casi vaciar de contenido una ley que generaba mecanismos de co-gestión entre el Estado provincial y las organizaciones de la ESyS (porque lo mismo estaba sucediendo con otras leyes y políticas públicas de alcance nacional, pensemos, por ejemplo, en el destino de la “Ley de Medios”), y a la vez no proponer otras instancias de participación, así sea menos ambiciosas, en reemplazo. Por ello, el desafío en estos días es doble: por un lado, no retroceder en la institucionalización de las políticas de promoción de la ESyS -ya que incluso, como nos ha enseñado la historia, en contextos económicos regresivos se vuelven más relevantes como vía de generación de ingresos para trabajadores desplazados del mercado laboral- y por el otro, pugnar por la instauración de otros modos de construirlas, gestionirlas y evaluarlas. Esto supone, como hemos afirmado reiteradamente, generar otras pautas de relacionamiento entre el Estado, los sujetos individuales y colectivos destinatarios de estas iniciativas, y las organizaciones de apoyo. Pensar la gestión y sus instrumentos en esta interfase es hoy más que nunca un desafío, porque son más adversas las condiciones, pero a la vez más imperiosas las circunstancias.

## Bibliografía

### Bibliografía citada

- ABRAMOVICH, Ana Luz y VÁZQUEZ, Gonzalo (2004): “La difícil construcción de una Economía Social. Los emprendimientos productivos de la economía popular”, ponencia presentada en el 2do. Congreso Nacional de Políticas Sociales. Disponible en <http://www.riless.org/biblioteca.shtml>.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (2006): “La invención del desarrollo social en Argentina: historia de `opciones preferenciales por los pobres””. En: ANDRENACCI, Luciano. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo Libros.
- ANDRENACCI, Luciano y REPETTO Fabián (2006): “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”. En: MOLINA, Carlos (Ed.): *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. México DF: BID-Planeta.
- BELMARTINO, Susana (2005): “Crisis y reformulación de las políticas sociales”. En: SURIANO, Juan (dir.), *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- BOUCHARD, Marie (2007): “La economía social en Quebec: protagonista de la innovación y de las transformaciones sociales”. En: VUOTTO, Mirta (coord.): *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: ed. Prometeo.
- CARDARELLI, Graciela y ROSENFELD, Mónica (1998): *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- CARDOZO, Lucas; SERAFINO, Eugenio; Sotto, Orlando y TEALDO, Claudio (2017): Mapeo de la economía social y solidaria en el municipio de Santa Fe (Argentina): creación de una base de datos actualizada de las diferentes experiencias. Revista Cooperativismo & Desarrollo, vol. 25, n° 110. Medellín: Ediciones de la Universidad Cooperativa de Colombia.
- CASELLA, Mauro (2015): “El desafío de construcción de una política de promoción de la Economía Social y Solidaria. El caso del gobierno de la provincia de Santa Fe. Revista +E versión digital, año 5, n° 5, pp. 142-149. Santa Fe: Ediciones UNL.
- CAVIGLIASSO, Cecilia; LILLI, Licia y VITALI, Sofía (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". Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, nº 28, pp. 123-153. Santa Fe: Facultad de Ciencias Económicas, UNL.

- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes (2009): "Conceptualizando la gestión social". En: CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes: *La gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- CORAGGIO, José Luis (1999): *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal*. Buenos Aires: UNGS-Miño y Dávila.
- CORAGGIO, José Luis (2002): "Ante las políticas sociales: articular pero cambiando su sentido". Exposición en el panel "Estrategias de articulación de las políticas sociales", en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales "Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina", organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes, 30 y 31 de mayo de 2002.
- CORAGGIO, José Luis (2004): "Una alternativa socioeconómica necesaria: La Economía Social". En: DANANI, Claudia (comp.): *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*. Buenos Aires: Ed. Altamira-UNGS-OSDE.
- CORAGGIO, José Luis (2007a): *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- CORAGGIO, José Luis (2007b y c): b) "Introducción" y c) "Una perspectiva alternativa para la Economía Social: de la Economía popular a la Economía del Trabajo". En: CORAGGIO, José Luis (org.): *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: Ed. Altamira-UNGS.
- CORAGGIO, José Luis (2009): "Polanyi y la economía social y solidaria en América Latina". En: CORAGGIO, José Luis (Org.): *¿Qué es lo Económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- CORAGGIO, José Luis (2013a): "Economía del Trabajo". En: CATTANI, Antonio David, CORAGGIO, José Luis, y LAVILLE, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CORAGGIO, José Luis (2013b): "La economía social y solidaria y el papel de la economía popular en la estructura económica". Trabajo presentado en el Seminario Internacional "Rol de la Economía Popular y Solidaria y su Aporte en el

Sistema Económico Social y Solidario”, 24-26 de julio del 2013, Quito, Ecuador. En: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS, 2014): *La Economía Popular y Solidaria. El Ser Humano sobre el Capital. 2007-2013*. Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito.

- CORAGGIO, José Luis y FEDERICO-SABATÉ, Alberto (Dir., 2010): *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DANANI, Claudia (2004): “El alfiler en la silla: sentido, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En: DANANI, Claudia (comp.): *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*. Buenos Aires: Ed. Altamira-UNGS-OSDE.
- DANANI, Claudia (2009): “La Gestión de la Política Social: Un Intento de Aportar a su Problematización”. En: CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes (org.): *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2005): *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- DEFOURNY, Jacques, DEVELTERE, Patrick y FONTENEAU, B. (2002): “Orígenes y Contorno de la Economía Social en el Norte y en el Sur”. En: *La Economía Social en el Norte y en el Sur*. Buenos Aires: Ed. Corregidor.
- DENMAN, Catalina y HARO, Jesús Armando (2002): Introducción: “Trayectoria y desvaríos de los métodos cualitativos en la investigación social”. En DENMAN, C.A. y HARO, J.A. (comp.): *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. México: El Colegio de Sonora.
- DIÉGUEZ, Ricardo (2013): “Macroeconomía y Economía Popular”. En CATTANI, Antonio David, CORAGGIO, José Luis, y LAVILLE, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- GAIGER, Luiz Inacio (2013): “Emprendimiento Económico Solidario”, en CATTANI, Antonio David, CORAGGIO, José Luis, y LAVILLE, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- GAIGER, Luiz Inácio y LAVILLE, Jean Louis (2013): "Economía Solidaria". En: CATTANI, Antonio David, CORAGGIO, José Luis, y LAVILLE, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- GRASSI, Estela (1998): "Políticas Sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano". En: VILLANUEVA, Ernesto (coord): *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- GRASSI, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- HINKELAMMERT, Franz y MORA JIMÉNEZ, Henry (2009): *Economía, Sociedad y Vida Humana. Preludio a una Segunda Crítica de la Economía Política*. Buenos Aires: ed. Altamira-UNGS.
- HINTZE, Susana (2003): "Estado y políticas públicas: Acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la Economía Social y Solidaria", ponencia presentada en el 2do. Congreso Argentino de Administración Pública. "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", Córdoba. Disponible en <http://www.top.org.ar/publicac.htm>.
- HINTZE, Susana (2007): *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Ed. Espacio.
- HINTZE, Susana y DEUX, María Victoria (2007): "La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria", ponencia presentada en las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad "Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles", Buenos Aires. Disponible en <http://www.riless.org/biblioteca.shtml>.
- HINTZE, Susana (2010): *La política es un arma cargada de futuro: Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.
- HINTZE, Susana, DEUX, María Victoria y COSTA, María Ignacia (2011): "Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina". En DANANI, Claudia y HINTZE (coord.): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.



- HINTZE, Susana (2013): “Políticas Públicas/Gestión”. En CATTANI, Antonio David, CORAGGIO, José Luis, y LAVILLE, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- HOPP, Malena (2011): “Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea”. *Revista Katalysis*; vol. 14, n° 1, pp. 13-22.
- HOPP, Malena (2012): “La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados: Reflexiones para la construcción de la Economía Social en Argentina”. *Revista Org&Demo*, vol. 12 n° 2, pp. 39-58.
- HOPP, Malena y FREGA, Mariana (2012): Trabajo asociativo y políticas sociales: Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa ‘Argentina Trabaja’. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, año 2, n° 3, pp. 71-81.
- HOPP, Malena (2013): “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance”. *Revista OSERA*, n.º 9, julio-diciembre.
- ISUANI, Ernesto (2007): “El Estado de Bienestar Argentino: Un rígido bien durable”, trabajo presentado en las Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad: “Estado y Sociedad en búsqueda de nuevos roles”, 3 al 5 de octubre de 2007.
- KAPRON, Sergio y FIALHO, Ana Lucia (2004): “Políticas públicas para la economía solidaria”, en CATTANI, A.D. (org.): *La otra economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira-Fundación OSDE.
- LAVILLE, Jean Louis (2004): a) “Introducción - Un enfoque europeo” y b) “Conclusión - Democracia y economía: Elementos para un enfoque sociológico”. En: LAVILLE, Jean Louis: *Economía Social y Solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira-Fundación OSDE.
- LAVILLE, Jean Louis (2009): “Definiciones e instituciones de la economía”. En: CORAGGIO, José Luis (Org.): *¿Qué es lo Económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Buenos Aires: Ed. CICCUS.
- LAVILLE, Jean Louis (2013): “Economía Plural”. En: CATTANI, Antonio David, CORAGGIO, José Luis, y LAVILLE, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- MENDELL, Marguerite (2007): "La co-producción de políticas sociales en Quebec: el caso de la economía social". En: VUOTTO, Mirta (coord.): *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude (2002): "El Marco Conceptual", en *Planificación y evaluación de políticas de información. Documentos de lectura*, Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.
- MURCHIO, Claudia (2012): *Políticas públicas para la economía social y solidaria en el Gran Buenos Aires: una investigación en el nivel local*. Tesis de Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- O'DONNELL, Guillermo y OSZLAK, Oscar (1984): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Publicación "Para Investigar la Administración Pública". Alcalá de Henares: INAP.
- POLANYI, Karl (2007 - 1944): *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- POLANYI, Karl (1947): "Nuestra obsoleta mentalidad de mercado". En: POLANYI, Karl (2012, Obra póstuma): *Textos Escogidos*. Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS-CLACSO.
- POLANYI, Karl (1957): "La economía como proceso institucionalizado". En: POLANYI, Karl (2012, Obra póstuma): *Textos Escogidos*. Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS-CLACSO.
- QUIJANO, Aníbal (2011): "¿Sistemas alternativos de producción?". En DE SOUSA SANTOS, Boaventura (Coord., 2011): *Producir para Vivir. Los caminos de la producción no capitalista*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- RAZETO, Luis, KLENER, Arno, RAMÍREZ, Apolonia y URMENETA, Roberto (1990): *Las Organizaciones Económicas Populares 1973-1990*, 3ra. Ed. Santiago de Chile: PET.
- ROFMAN, Adriana y MERLINSKY, Gabriela (2004): "Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?", publicado en FORNI, Floreal (comp.): *Caminos solidarios de la economía argentina*, Ed. CICCUS, Buenos Aires. Disponible en [www.riless.org](http://www.riless.org)
- RUIZ, Violeta (2004): *Organizaciones Comunitarias y Gestión Asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*, Paidós, Buenos Aires.

- SALTALAMACCHIA, Homero (2004): *Del proyecto al análisis: aportes a la investigación cualitativa*. Disponible en <http://saltalamacchia.com.ar/libroaportealainv.htm>
- SARRIA ICAZA, Ana Mercedes y TIRIBA, Lía (2004): “Economía Popular”, en CATTANI, A.D. (org.): *La otra economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira-Fundación OSDE.
- SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano (2006): "Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: ANDRENACCI, Luciano. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo Libros.
- TAYLOR y BODGAN (1986): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- TEALDO, Julio (2015): “El Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral. Revista +E, año 5, nº 5, pp. 88-94. Santa Fe: Ediciones UNL.
- TEALDO, Julio; SERAFINO, Eugenio; SOTTO, Orlando (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. Revista +E, año 5, nº 5, pp. 110-117. Santa Fe: Ediciones UNL.
- THWAITES REY, Mabel (2004): *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- TOPALOV, Christian (1979): *La urbanización capitalista*, Cap. 2 y 3. México: Edicol.
- VAILLANCOURT, Yves (2008): “La democratización de las políticas públicas: una mirada canadiense y québequense”. En: MARIÑEZ NAVARRO, Freddy y GARZA CANTÚ, Vidal: *Democracia y Política Pública. Del análisis a la implementación*. México DF: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- VARGAS SOLER, Juan Carlos (2010): *Re-estructuración económica y desarrollo local en el Gran Rosario: una mirada desde la perspectiva latinoamericana de la economía social*. Tesis de Maestría en Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

### **Normativa consultada**

- Decreto 101/11: Estructura orgánica del Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 471/10: Estructura orgánica del Ministerio de la Producción.
- Decreto 538/05 y Resolución Reglamentaria 840/12 del Ministerio de Desarrollo Social: Creación del Programa Banco Solidario.
- Decreto 624/10: Se establece como autoridad de aplicación de la Ley Nacional nº 26.117 (que crea el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social) al Ministerio de Desarrollo Social.
- Decreto 1327/11: Creación del Programa Raíces.
- Decreto 2689/12: Creación del Consejo de Asociativismo y Economía Social en el marco del Ministerio de la Producción.
- Decreto 2690/12: Creación del Sistema Provincial de Sellos Cooperativos.
- Decreto 2784/07: Creación del Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos Sociales.
- Decreto 3059/12: Creación del Registro de Bienes y Servicios ofrecidos por las Cooperativas de Trabajo.
- Decreto 3888/03: Creación de la Unidad de Gestión de Cooperativismo, Mutualismo y Microemprendimientos Escolares con dependencia de la Subsecretaría de Educación de la Cartera Educativa Provincial.
- Ley 12375/04 y Decretos Reglamentarios: Programa de promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales.
- Ley 12459/05: Aprobación del Convenio de Cooperación suscripto en el Marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra".
- Resolución 711/12 del Ministerio de Desarrollo Social: Circuito Operativo de Planes y Proyectos de la Subsecretaría de Economía Social.
- Resolución 0009/13 de la Secretaría de Estado del Hábitat: Creación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

### **Otros documentos**

- Relatorías de las Mesas de Diálogo desarrolladas en los Nodos Reconquista, Santa Fe y Rosario
- Acuerdos Básicos para la Construcción de una Ley de Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe.
- Minutas de reuniones del Foro Provincial de Economía Social y Solidaria.

- Cuadernillos de formación para promotores elaborado por la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.
- Balance de Gestión de la Subsecretaría de Promoción del Asociativismo, la Empresarialidad y el Trabajo Decente del Ministerio de producción de la provincia de Santa Fe.
- Proyecto de Ley elaborado por el Foro Provincial de Economía Social y Solidaria, y proyecto presentado por el diputado Eduardo Tonioli.
- Proyectos de Ley elaborados por los Senadores Alcides Calvo y Miguel Lifschitz.
- Presupuestos Analíticos de Gastos de la Provincia de Santa Fe, Períodos 2011, 2014 y 2015.

## **Anexos**

- 1- Acciones relacionadas con la ESyS desarrolladas por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe.**
- 2- Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (2011-2015).**
- 3- Organigrama de la Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2010-2015).**
- 4- Comparación: Subsecretaría de Economía Social - Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente.**
- 5- Presupuesto asignado a las áreas de promoción de la ESyS por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Comparativo 2011-2015.**
- 6- Nómima de organizaciones sociales que participaron de las mesas de diálogo regionales orientadas a la sanción de la Ley Provincial de Economía Social y Solidaria.**
- 7- Cuadro comparativo de los dos proyectos de ley presentados ante la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (Octubre y Noviembre de 2013).**
- 8- Cuadro comparativo de los artículos de la ley modificados con ambos vetos.**
- 9- Anexo digital: Registro fotográfico de actividades.**

**ANEXO 1: Acciones relacionadas con la ESyS desarrolladas por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe**

Ministerio	Área	Programas y Acciones desarrolladas	Destinatarios	Obs.
Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Territorial/ Subsecretaría de Economía Social	<b>Generación y apoyo a cooperativas de trabajo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Capacitación, orientación y financiamiento a trabajadores desocupados para constituir Cooperativas de Trabajo.</li> <li>•Vinculación de la inserción de los productos o servicios de cada cooperativa con diferentes nichos de mercado.</li> <li>•Generación de un mecanismo de contratación de las cooperativas de trabajo para el desarrollo de obra pública y prestación de servicios al Estado Provincial y a los Estados Municipales.</li> </ul>	Grupos pre-cooperativos.  Cooperativas de trabajo conformadas.	
		<b>Promoción del Comercio Justo y el Consumo Responsable:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Organización de ferias de emprendedores, en el marco de las cuales se realizan actividades de sensibilización con el público.</li> <li>•Campaña gráfica y promoción de las ferias en las redes sociales.</li> </ul>	Emprendedores vinculados a los diferentes municipios y comunas de la Provincia.	
		<b>Seguridad y Soberanía Alimentaria:</b> <u>Objetivos:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Formar referentes territoriales capaces de implementar las acciones y estrategias integrales propuestas por la Dirección de Seguridad Alimentaria</li> <li>•Generar mecanismos innovadores de producción, circulación y acceso a alimentos por parte de los territorios con mayor vulnerabilidad.</li> <li>•Establecer un sistema local y/o regional de articulación con otras áreas e instituciones para el abordaje integral de la problemática de la seguridad y soberanía alimentaria.</li> </ul>		No hay descripción de acciones.
		<b>Inclusión socio-productiva:</b> Participación en estrategias focalizadas de articulación con las herramientas de apoyo a la economía social (junto a otras dependencias del Estado) con las poblaciones con altos índices de	Poblaciones de alta vulnerabilidad (territorios prioritarios)	

		<p>exclusión y vulnerabilidad.                  Para ello se toma como ejes la conformación de dispositivos territoriales de formación, capacitación, acompañamiento y financiamiento a emprendedores sociales surgidos de las estrategias de abordaje integral que se estén implementando en cada localidad o región.</p>	<p>seleccionados por el Gabinete Social Provincial)</p>	
		<p><b>Sello de calidad de los productos de la economía social:</b>                  La finalidad es brindar mayor visibilidad y promoción a las prácticas y productos/servicios de la economía social y facilitar que el consumidor pueda identificar la oferta ética.                  El sello se aplicará siempre que se demuestre el cumplimiento de criterios mínimos vinculados a tres aspectos: impacto social, impacto medioambiental y auto-sustentabilidad.                  Contiene requisitos de progreso para una posterior renovación y generar un círculo virtuoso de mejora.</p>	<p>Emprendedores vinculados a los diferentes municipios y comunas de la Provincia.</p>	
		<p><b>Financiamiento directo a emprendedores sociales y asistencia económica y financiera a procesos territoriales:</b>                  2 líneas de financiamiento:                  •Aportes no Reintegrables (ANRs):                  Es una línea destinada a fortalecer procesos territoriales comunitarios que se canaliza a través de Municipios y Comunas y/o Instituciones de Apoyo o Intermedias que se encuentren ejecutando un proyecto territorial de Economía Social. Los aportes están destinados a financiar capital fijo o bienes corrientes que permitan potenciar procesos socio-productivos de forma comunitaria o asociada que serían inviables a escala individual.                  •Fondos Rotatorios de Incentivo a la Economía Social:                  Bajo esta línea se encuentran dos alternativas de trabajo:                  1- El financiamiento de proyectos territoriales a través del <u>Banco Solidario</u> que tienen por objeto apoyar económicamente a emprendedores sociales que se encuentren vinculados a dicho proyecto</p>	<p>Referentes locales de municipios y comunas.                   Organizaciones de apoyo y/o intermedias</p>	



		<p>2- Conformar <u>Consortios de Microcrédito</u> (según Ley Nacional Nº26.117 y Ley Provincial Nº12.932) que nos permita establecer una Red de Financiamiento para el desarrollo de la Economía Social con incidencia en todo el territorio provincial.</p>		
		<p><b>Capacitación y asistencia técnica:</b>                  Las actividades de <u>capacitación</u> son de carácter transversal a todos los emprendedores sociales y están compuestas por los siguientes módulos:                  •Creatividad e Innovación                  •Gestión de emprendimientos                  •Estrategias de comercialización                  •Marco legal administrativo                  •Cooperativismo y otras formas asociativas, etc.                  Las capacitaciones se realizan en articulación con otros Ministerios agrupando por rubro o rama productiva a los emprendedores sociales.                  La <u>asistencia técnica</u>, en cambio, se realiza a través de distintas acciones de asesoramiento y colaboraciones sobre un tema en particular, cuya resolución implica un saber técnico y se realiza en terreno. Puede ejecutarse en cualquier momento del proceso socio-productivo.</p>	<p>Dos grupos de destinatarios:                  •Referentes locales de municipios y comunas, las organizaciones de apoyo y/o intermedias                  •Emprendedores sociales</p>	
		<p><b>Curso-taller de formación de formadores:</b>                  Curso de Formación para Promotores de Economía Social, orientado a generar capacidades en los territorios, en los municipios y comunas y en aquellas instituciones que promueven el trabajo desde lo local.                  Esta propuesta tiene el objetivo de introducir temáticas fundamentales que hacen a la Economía Social adoptada por la Subsecretaría y que, a su vez, se convierten en ejes estructurantes de la intervención territorial.</p>	<p>Referentes locales de municipios y comunas.</p>	

<p>Ministerio de Producción</p>	<p>Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo/                  Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente/Dirección de Cooperativas y Mutuales</p>	<p><u>Misión:</u>                  Entender en la formulación de políticas y programas que permitan definir o ejecutar los grandes ejes de la promoción de la cooperación con los medios más idóneos, asegurando mediante una oportuna fiscalización, su carácter y finalidad, fomentando procesos de transformación y reconversión de las entidades, implementando cursos de capacitación, aportando asistencia técnica y ejerciendo el contralor del funcionamiento institucional y administrativo, dentro del marco que fije la Subsecretaría.</p> <p><u>Funciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Dictar cursos de formación obligatorios para la conformación de cooperativas y mutuales, que deben ser realizados por todos los integrantes como requisito para su constitución.</li> <li>•Aplicar la normativa de creación y control de cooperativas y mutuales que dicte el INAES.</li> <li>•Fiscalizar el funcionamiento de las entidades, ser órgano de recepción de denuncias y/o reclamos y actuar ante ellos.</li> <li>•Fomentar y/o realizar congresos, jornadas y eventos en la materia, dictar cursos de capacitación orientados a dirigentes y asociados de las entidades, docentes y público en general.</li> <li>•Aplicar recursos reintegrables y no reintegrables para la promoción y desarrollo cooperativo.</li> <li>•Participar del <b>Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social</b>, integrado por todas las Federaciones que representan al sector y por cooperativas y mutuales con alta representatividad del sector, donde se discuten problemáticas y articulan políticas públicas de promoción del sector.</li> </ul> <p><b>Programa Provincial de Promoción de la Economía Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Tiene a su cargo la confección de materiales (cuadernillo) y el dictado de los cursos obligatorios para la constitución de cooperativas y mutuales.</li> <li>•Participa en la capacitación de alumnos y docentes tutores de</li> </ul>	<p>Cooperativas y Mutuales.</p> <p>Grupos pre-cooperativos</p>	
---------------------------------	---	---	--	--

		cooperativas escolares.		
		<p><b>Programa de Tutores Locales de Asociativismo</b>                  A partir de la suscripción de convenios con municipios y comunas, se capacitan tutores locales que cumplen funciones de asistencia, capacitación y orientación de las cooperativas y mutuales de su localidad.</p>	Referentes locales de municipios y comunas	
		<p><b>Programa Provincial de Sellos Cooperativos</b>                  Se entregan (a pedido de las cooperativas) como reconocimiento a las entidades cooperativas que desarrollan sus actividades de acuerdo con los valores y principios de la doctrina y buenas prácticas cooperativas. Son tres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•100% Cooperativa.</li> <li>•Compre Cooperativo: se entrega para ser utilizado en la publicidad de bienes y servicios, enfatizando su trazabilidad ética y legal: con trabajo decente, sin fines de lucro y sin impacto ambiental negativo. Requiere contar previamente con el sello 100% Cooperativa.</li> <li>•De Origen Cooperativo Santafesino: Reconoce el origen santafesino, la terminación del producto y la agregación de valor mínima del 50% en la provincia. Requiere contar previamente con el sello 100% Cooperativa.</li> </ul>	Cooperativas constituidas	
		<p><b>Programa de Promoción de Sistemas Productivos Sustentables a través del Comercio Justo</b>                  Destinado especialmente a pequeños productores agropecuarios y agroindustriales, promueve la práctica del Comercio Justo, la certificación de productos y su inserción en redes internacionales de Comercio Justo, con el fin de aumentar los ingresos de los productores.</p>		
	Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo/ Subsecretaría de Asociativismo,	<p><b>Dirección de Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente</b>  <u>Misión:</u>                  Entender en la elaboración y ejecución de la política provincial vinculada a la promoción de la empresarialidad y el trabajo decente,</p>	Emprendedores  Cooperativas de trabajo	

	<p>Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente</p>	<p>con los medios más idóneos, fomentando nuevos emprendimientos, potenciando el espíritu emprendedor y propiciando mejores condiciones de trabajo.</p> <p><u>Funciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Realizar de cursos de capacitación para emprendedores.</li> <li>•Proveer de herramientas técnicas y financieras a emprendedores integrantes de eslabones de las distintas cadenas de valor existentes en el Ministerio.</li> <li>•Difundir y promover el Trabajo Decente como medio para alcanzar la equidad y mejorar calidad de vida, articulando acciones con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.</li> </ul>	<p>Pymes</p> <p>Cámaras Empresariales</p>	
		<p><b>Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales- Ley Nº 12375</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•La Ley prevé la constitución de un Fondo de Promoción, destinado a financiar la creación y puesta en marcha de programas y políticas de promoción de emprendimientos sociales en los municipios y comunas. Financia también proyectos presentados por Agencias de Desarrollo y ONGs con personería jurídica.</li> <li>•Los encargados de la implementación de los programas y proyectos presentados son los “Equipos de Asistencia Local”. Dichos equipos desarrollan tareas de capacitación (legal-administrativa, productivo-comercial y socio-organizativa), aprueba financiamientos a los proyectos y tiene a su cargo la supervisión de los mismos.</li> <li>•Crea el Registro Provincial de Emprendedores .</li> </ul>	<p>Municipios y comunas q conforman equipos de asistencia local</p> <p>Emprendimientos</p>	
	<p>Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo/ Dirección Provincial de Desarrollo Territorial</p>	<p><b>Programa de Agroindustria Familiar:</b></p> <p>Tiene por objetivo la formalización y la inserción de micro, pequeños y medianos productores en diferentes mercados favoreciendo el desarrollo socio-productivo, promoviendo el arraigo en los territorios rurales de nuestra provincia y la integración socio-económica.</p> <p><u>Herramientas del Programa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Asistencia Técnica y Capacitación.</li> </ul>	<p>Productores primarios y elaboradores (personas que agregan valor a materias primas de terceros)</p>	

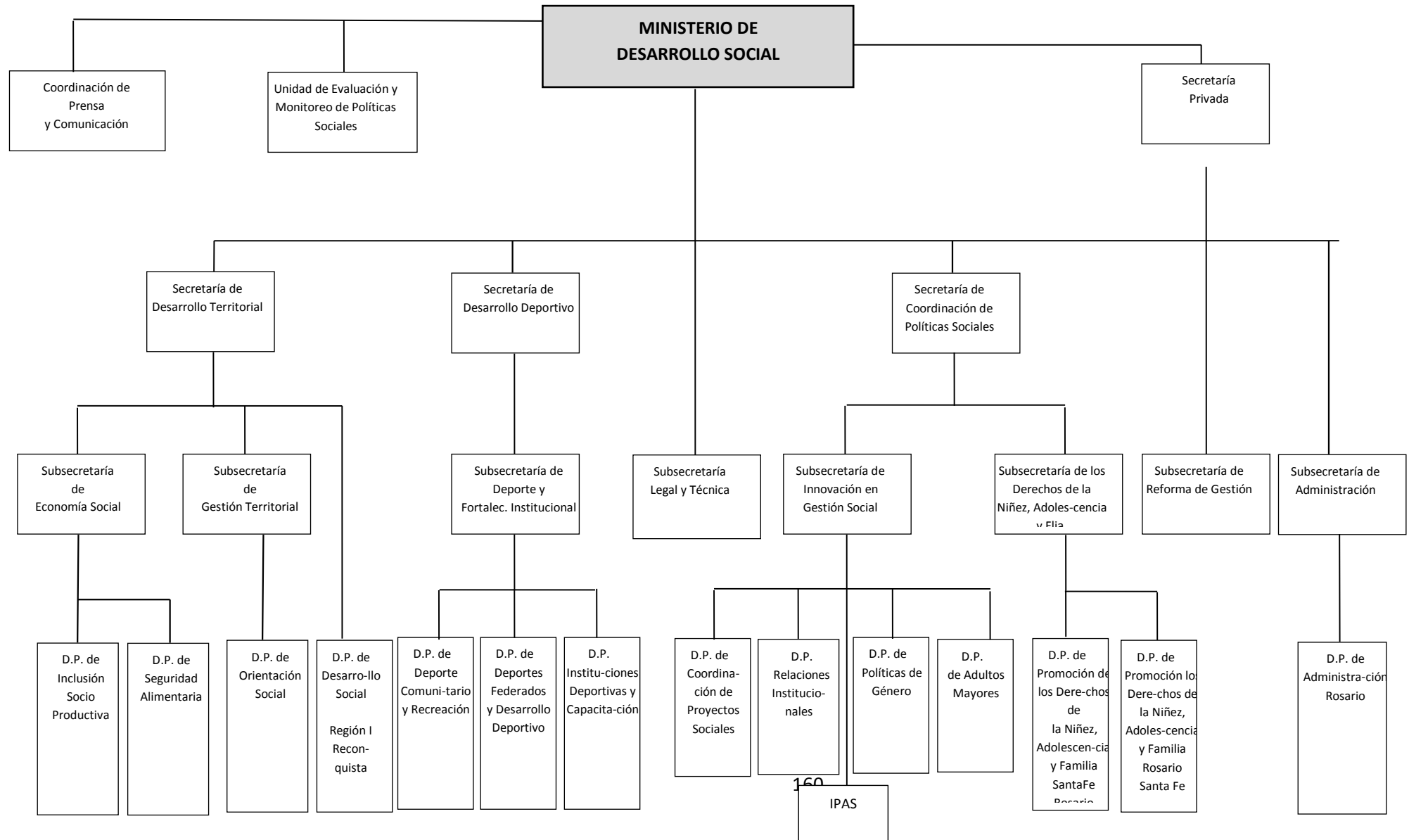
		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Red Comercial “Producto de Mi Tierra”: Circuito de ferias y eventos, apoyo para el desarrollo de góndolas locales y acuerdos comerciales, desarrollo de multi-espacios de comercialización auto-gestionados, desarrollo del catálogo de productos “con tradición santafesina”, Apoyo para la creación de comercializadoras y rondas de negocios.</li> <li>•Marca Provincial “Producto de Mi Tierra”.</li> <li>•Acceso a financiamiento: Su objetivo es ayudar en la reconversión de los productores y generar inversiones con el objetivo de agregar valor a las producciones primarias desarrolladas por emprendimientos familiares de producción agroindustrial.</li> </ul>		
Ministerio de Trabajo		<p><b>Programa de Formación Continua</b></p> <p><u>Objetivos:</u></p> <p>Mejorar la empleabilidad en las personas, particularmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beneficiarios de los Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación</li> <li>- Jóvenes de entre 18 y 24 años con educación obligatoria incompleta y escasa experiencia laboral.</li> <li>- Mujeres que quieren ingresar a su primer empleo y ampliar sus posibilidades de acceso a un empleo de calidad.</li> <li>- Adultos desempleados que necesitan actualizar sus calificaciones según requerimientos del mercado actual.</li> <li>- Adultos que no han tenido experiencia de trabajo formal y no cuentan con competencias generales y calificaciones profesionales</li> <li>- Trabajadores ocupados que necesitan recalificarse para adaptarse a los nuevos requerimientos de su ocupación</li> <li>- Grupos especialmente vulnerables: Jóvenes a partir de 18 años en situación de vulnerabilidad, personas con discapacidad, población carcelaria o con libertad asistida, pueblos originarios, personas con HIV, etc.</li> </ul>		

Ministerio de Educación	Secretaría de Educación	<p><b>Promoción de la enseñanza del Cooperativismo, del Mutualismo y la generación de Microemprendimientos Escolares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Crea la Unidad de Gestión de Mutualismo y Microemprendimientos Escolares, cuyas funciones son:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propiciar la creación de Cooperativas, Mutuales y/o Microemprendimientos Escolares en establecimientos educativos de todos los niveles, de acuerdo con las necesidades e inquietudes de los alumnos.</li> <li>- Promover, orientar, asesorar, supervisar y gestionar todos aquellos asuntos relacionados con el Cooperativismo.</li> <li>- Integrar la Comisión de Educación del Consejo Provincial Cooperativo.</li> <li>- Otorgar la personería escolar.</li> </ul> </li> </ul>	Comunidad educativa: alumnos, docentes y no docentes.	
Ministerio de Innovación y Cultura		<p><b>Programa Espacio Santafesino</b></p> <p><u>Objetivos:</u>                      Estimular el desarrollo de las industrias de base cultural de la provincia, propiciando un desarrollo más equitativo y plural de este sector.</p> <p><u>Acciones:</u>                      Laboratorios de formación.                      Concursos anuales de proyectos.</p>	Emprendedores que desarrollen productos de base cultural	
	Dirección de Políticas de Juventud	<p><b>Programa RAÍCES: Red de arraigo, inclusión y cooperación en Santa Fe</b></p> <p><u>Objetivo:</u>                      Brindar a los jóvenes herramientas generadoras de oportunidades de desarrollo personal y fortalecer los procesos de inclusión social, productiva y cultural en sus territorios.</p>	Jóvenes de poblaciones rurales y/o de comunas de la provincia en situación de exclusión o vulnerabilidad social	
Secretaría de Estado del	Dirección Provincial de	<b>Programa de Integración Social y Urbana de Asentamientos Irregulares</b>	Municipios y comunas donde existan	

Hábitat y Vivienda	Vivienda y Urbanismo	<p><b>Objetivos:</b>                  Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y a la democratización del acceso a la ciudad, a partir de la urbanización de los asentamientos informales y de la mejora del acceso al suelo urbanizado de las familias que están fuera del mercado formal de tierra y vivienda.</p> <p><b>Acciones:</b>                  Operatorias de construcción de vivienda por parte de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, ejecución de viviendas por administración comunal, las denominadas en lote propio, las de autoconstrucción asistida y convenios con instituciones gremiales, empresarias, cooperativas para la construcción y/o financiamiento parcial de soluciones habitacionales.</p>	asentamientos irregulares.  Familias  Organizaciones sociales  Cooperativas de trabajo  Asociaciones gremiales	
Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación		<p><b>Programa Desarrollo de Capacidades Emprendedoras para la Innovación</b></p> <p><b>Objetivos:</b>                  Ampliar las posibilidades de transformación regional, la creación de valor positivo para la comunidad y la equidad en la distribución de las riquezas a través de iniciativas emprendedoras sostenibles.</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Institucionalización de espacios e iniciativas público-privadas en el territorio provincial.</li> <li>•Fortalecimiento de la educación emprendedora en diferentes niveles de formación.</li> <li>•Desarrollo de productos de alto valor.</li> <li>•Creación de emprendimientos sostenibles que dinamicen la sociedad y las economías regionales.</li> </ul>	Emprendedores que desarrollen productos y servicios de base tecnológica.	

Fuente: Página web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe: <http://www.santafe.gov.ar/>

**ANEXO 2: Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (2011-2015)**





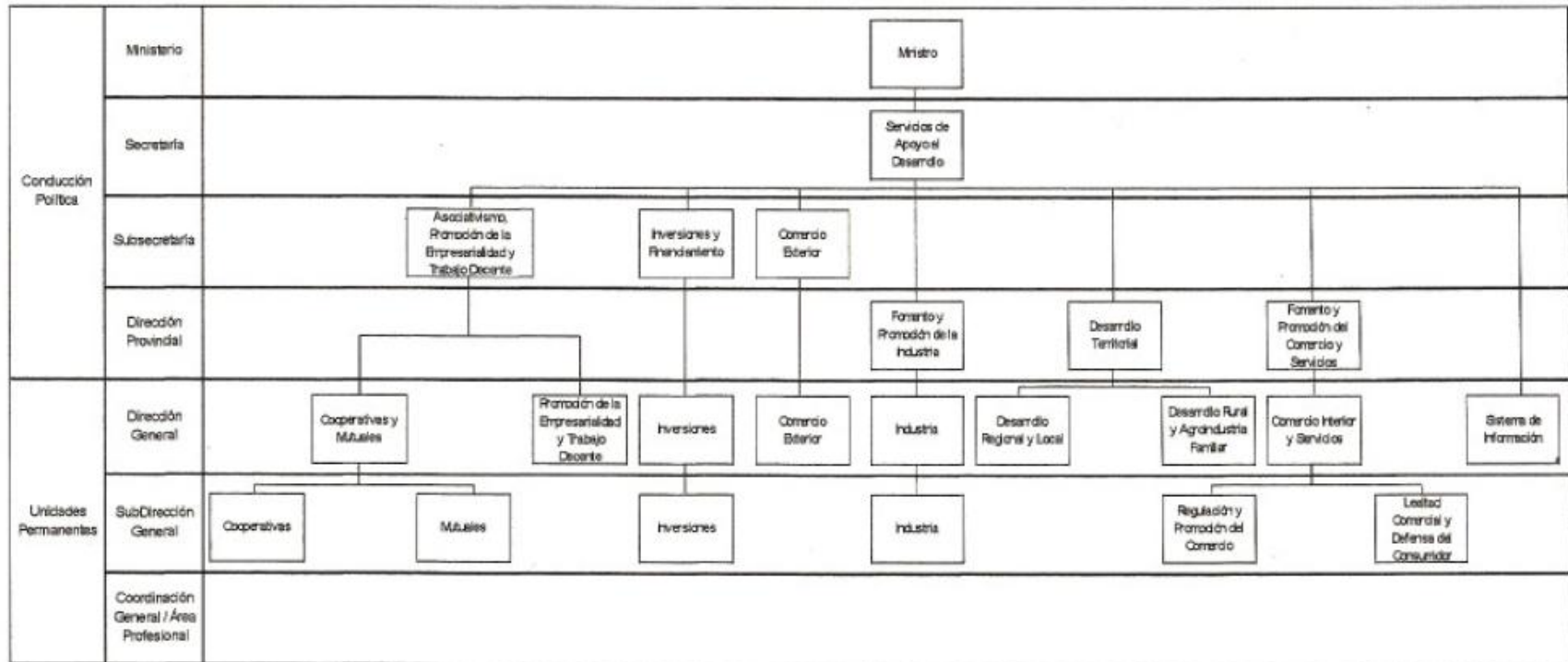
**ANEXO 3: Organigrama de la Secretaría de Servicios de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (2010-2015)**



JURISDICCIÓN: Ministerio de la Producción

**SECRETARÍA DE SERVICIOS DE APOYO AL DESARROLLO**

-9//



**ANEXO 4: Comparación: Subsecretaría de Economía Social - Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente.**

	<b>Estructuras sobre las que se asienta</b>	<b>Prioridades institucionales</b>	<b>Asignación presupuestaria (2015)</b>	<b>Modos de asignación de los recursos</b>	<b>Vinculaciones intra-gubernamentales</b>	<b>Perfil de organizaciones con las que se vincula</b>	<b>Modos de relacionamiento con los actores sociales</b>	<b>Incidencia de los actores sociales en el modelado de las políticas públicas</b>
<b>Subsecretaría de Economía Social</b>	Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social, creada en 2004 luego de las inundaciones en la ciudad de Santa Fe y de la creación del Programa Nacional Manos a la Obra.	- Creación de áreas de ESyS en municipios y comunas, con tres ejes: capacitación para emprendedores, acceso a microcréditos y creación de ferias. - Formación de formadores.	\$ 18.757.000  1,586% del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social	2 modalidades principales: - Para actividades y programas propios: De modo centralizado según prioridades políticas e institucionales - Para el desarrollo de la ESyS en municipios y comunas: Según planificación anual presentada por las localidades.	- Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente, para la constitución de cooperativas de trabajo. - Programa de Agroindustria Familiar. - Programa Raíces.	- Organizaciones sociales de apoyo a la Economía Solidaria. - En menor medida, cooperativas de trabajo identificadas con los principios de la Economía Solidaria.	- Restringido a la sanción de la Ley Provincial de Economía Social.	Escasa
<b>Subsecretaría de</b>	Dirección General de	- Capacitación cooperativa.	\$ 8.387.000	De modo centralizado.	- Subsecretaría de Economía	- Cooperativas y Mutuales	Orientado a vehicular	Escasa

<b>Asociativismo, Promoción de la Empresariedad y el Trabajo Decente</b>	Cooperativas y Mutuales, creada en 1973 luego de la sanción de la Ley 20.337 y la creación de los Institutos Nacionales de Acción Mutua y de Acción Cooperativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolución de conflictos en cooperativas, para evitar disolución.</li> <li>- Asesoramiento en la conformación de cooperativas.</li> </ul>	2,514 % del presupuesto del Ministerio de la Producción		Social. - Secretaría de Desarrollo Territorial. - Unidad de Gestión de Cooperativismo, Mutualismo y Microemprendimientos Escolares	formalmente constituidas, de tamaño mediano a grande. - Entidades de segundo grado.	demandas particulares y obtener mejoras para el sector.	
<b>Programa de Agroindustria Familiar</b>	Secretaría de Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a financiamiento</li> <li>- Apoyo en la comercialización de los productos elaborados.</li> <li>- Formalización de la actividad económica.</li> </ul>	\$ 2.476.000 0,742 % del presupuesto del Ministerio de la Producción	De modo centralizado.	- Subsecretaría de Economía Social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emprendimientos de base familiar dedicados a la producción de alimentos, radicados en ámbitos rurales y semi-rurales.</li> <li>- Organizaciones sociales de apoyo al desarrollo rural.</li> <li>- INTA, Agencias de Desarrollo, colegios profesionales.</li> </ul>		Escasa (en el caso de los productores)  Parece haber mayor posibilidad de incidencia en el caso de Agencias de Desarrollo y Asociaciones participantes de las Mesas de Agroindustria Familiar.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

**ANEXO 5: Presupuesto asignado a las áreas de promoción de la ESyS por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Comparativo 2011-2015**

Ministerio	Área existente 2011	Presupuesto 2011	Área existente 2015	Presupuesto 2015
Ministerio de Desarrollo Social	Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social	\$ 4.098.000,00	Subsecretaría de Economía Social	\$ 14.932.000,00
	Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social - 2da. Circunscripción	\$ 3.695.000,00		
			Programa Buenas Prácticas	\$ 3.825.000,00
<b>Total</b>		<b>\$ 7.793.000,00</b>		<b>\$ 18.757.000,00</b>
<b>Total Ministerio</b>		<b>\$ 518.043.000,00</b>		<b>\$ 1.182.811.000,00</b>
<b>Razón Total asignado a la ESyS/Total Ministerio</b>		<b>1,504 %</b>		<b>1,586 %</b>
Ministerio de Producción	Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente	\$ 1.621.000,00	Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y el Trabajo Decente	\$ 6.468.000,00
	Fiscalización de Cooperativas y Mutuales	\$ 975.000,00	Fiscalización de Cooperativas y Mutuales	\$ 1.919.000,00
	Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales- Ley N° 12375	\$ 779.000,00	Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales- Ley N° 12375	\$ 1.308.000,00
	Programa de Agroindustria Familiar	\$ 779.000,00	Programa de Agroindustria Familiar	\$ 1.168.000,00
<b>Total</b>		<b>\$ 4.154.000,00</b>		<b>\$ 10.863.000,00</b>
<b>Total Ministerio</b>		<b>\$ 95.477.400,00</b>		<b>\$ 333.654.000,00</b>
<b>Razón Total asignado a la ESyS/Total Ministerio</b>		<b>4,351 %</b>		<b>3,256 %</b>

Ministerio de Trabajo	Programa de Formación Continua	No fue posible hallar asignación presupuestaria	Programa de Formación Continua	No fue posible hallar asignación presupuestaria
Ministerio de Educación	Promoción de la enseñanza del Cooperativismo, del Mutualismo y la generación de Microemprendimientos Escolares	No fue posible hallar asignación presupuestaria	Promoción de la enseñanza del Cooperativismo, del Mutualismo y la generación de Microemprendimientos Escolares	No fue posible hallar asignación presupuestaria
Ministerio de Innovación y Cultura	Programa Espacio Santafesino	\$ 1.165.000,00	Programa Espacio Santafesino	\$ 2.240.000,00 (2014)
			Programa Raíces	\$ 1.550.000,00
Secretaría de Estado del Hábitat y Vivienda	No se encontró programa equivalente		Programa de Integración Social y Urbana de Asentamientos Irregulares	No fue posible hallar asignación presupuestaria
Secretaría de Estado de Ciencia, Tecnología e Innovación	Programa Desarrollo de Capacidades Emprendedoras para la Innovación	No fue posible hallar asignación presupuestaria	Programa Desarrollo de Capacidades Emprendedoras para la Innovación	No fue posible hallar asignación presupuestaria

Fuente: Página web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe: <http://www.santafe.gov.ar/>

**ANEXO 6: Nómina de organizaciones sociales que participaron de las mesas de diálogo regionales orientadas a la sanción de la Ley Provincial de Economía Social y Solidaria.**

- Grupo Obispo Angelelli
- Aremba
- Centro Ecuménico Poriajhú
- Asociación Verde Vida
- Cooperativa Mercado Solidario. Red comercio Justo del Litoral
- Cooperativa Centro Comercio Solidario (MINKA)
- Fundación Síntesis
- Cooperativa de trabajo Encuentro
- Cooperativa de Trabajadores en Lucha La Toma
- Cáritas
- EnREDando/Aire Libre/Farco
- Cooperativa Unión (ex lavadero Virasoro)
- Causa y Efecto
- Asociación Civil Acción Educativa
- Asociación Civil Banco de los Pobres Barrio Villa del Parque
- Asociación Civil Canoa
- Asociación Civil Club Sunchales
- Asociación Civil COMCAIA – Recreo
- Asociación Civil Dignidad y Vida Sana
- Asociación Civil Emparejando Oportunidades
- Asociación Civil Emprederarte
- Asociación Civil Feria de Emprendedores de Arroyo Leyes
- Asociación Civil Juventud Progresista
- Asociación Civil Manos Solidarias
- Asociación Civil Vecinal Villa del Parque
- Cátedra de Economía Social de la UNL
- Cooperativa de Aguas y Servicios Públicos de Rincón
- Cooperativa de Profesionales Coprinf
- Cooperativa de Trabajo Jardinería del Litoral
- Cooperativa Premoldeados B.A.C.H.I.
- Cooperativa Teko
- Emprendedoras de la Municipalidad de Santa Fe
- Federación de Mutuales “Brig. Estanislao López”
- Fundación Epyca
- Radio Popular Barrio Santa Rosa de Lima
- UNL - Extensión Universitaria
- Mesa de técnicos de áreas de Economía social y solidaria de los Municipios y Comunas de la Región Nodo Reconquista
- INCUPO
- Fundapaz
- Unión de Organizaciones de la Cuña Boscosa
- Fundación Nuevos Surcos
- Cooperativa Guadalupe
- Asociación de Emprendedores Multirrubro Reconquista
- Asociación de Artesanos Romang
- Asociación de Productores de La Hortensia
- Cooperativa Amas
- Centro Artesanos de Reconquista
- Organización Aprendiendo a Aprender Tacuarendí
- Asociación Crecer
- Asociación Vida en Libertad
- Emprendedores de Las Toscas
- Cooperativa de Pescadores Villa Ocampo “Victorino”
- Artesanos de Villa Ocampo
- Asociación de Floricultores de Villa Ocampo
- Cooperativa de Calzado “Z”
- Asociación Apicultores de Romang

**Fuentes:** Relatorías de las Mesas de Diálogo y Página web del Gobierno de la Provincia de Santa Fe: <http://www.santafe.gov.ar/>

**ANEXO 7: Cuadro comparativo de los dos proyectos de ley presentados ante la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (Octubre y Noviembre de 2013).**

<p><b>Proyecto diputada Inés Bertero LLEVA NOMBRE PARTIDO POLITICO AL QUE PERTENECE</b> (Proyecto acordado entre la Subsecretaría de Desarrollo Social y el Foro Provincial de la ESyS)</p>	<p><b>Proyecto diputado Eduardo Toniolli IDEM</b></p>	<p><b>Observaciones</b></p>
<p><b>Art. 1º:</b> OBJETO: Créase un Régimen de Promoción de la Economía Social y Solidaria (en adelante ESyS) con el objeto de fomentar su fortalecimiento y desarrollo, en consideración a los fines y principios que le son propios, otorgando un marco jurídico común para el conjunto de los sujetos que la integran, favoreciendo la institucionalización de los valores y prácticas ejercidas por ellos y viabilizando los procesos de producción, comercialización, intercambio y consumo de bienes y servicios.</p>	<p><b>Art. 1º:</b> Créase el Régimen de Promoción y Fomento de la Economía Popular, Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe.</p>	<p><i>Incorpora la figura de la Economía Popular.</i></p>
<p><b>Art. 2º:</b> DEFINICIÓN: Se entiende por Economía Social y Solidaria al sistema socioeconómico, político, cultural y ambiental, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas y cooperativas, la participación democrática en la toma de decisiones, la distribución equitativa de los beneficios obtenidos por el trabajo colectivo, la autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, la equidad social y de género, el respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y el desarrollo local, en el cual personas físicas o jurídicas de manera vinculada, buscan la satisfacción de sus necesidades y las de sus comunidades y el desarrollo integral del ser humano y la democratización y no concentración de la economía, a partir de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiamiento y consumo digno y responsable.</p>	<p><b>Art. 3º:</b> A los efectos de esta ley se entenderá por Economía Popular, Social y Solidaria a la organización solidaria de quienes participan de la economía informal en un conjunto de redes de intercambio de bienes y servicios no orientado a la acumulación de capital sino a la generación de ingresos de subsistencia. Son considerados actores de la economía popular, social y solidaria aquellos sectores de la economía informal que han logrado organizarse de forma asociativa y solidaria. Miembros de cooperativas de trabajo, polos textiles, trabajadores de mercados populares, trabajadores de la vía pública, cartoneros y recicladores nucleados, generalmente, en emprendimientos colectivos, cooperativas, fábricas recuperadas, ligas agrarias y centros comunitarios.</p>	<p><i>Deja de lado la definición de valores y prácticas de la ESyS, en favor de la inclusión de la economía informal (parece asimilar economía popular y sector informal).</i></p>
<p><b>Art. 3º:</b> OBJETIVOS: 1. Crear e implementar una Política Pública adecuada, que permita institucionalizar a la Economía Social y Solidaria como un sistema socioeconómico eficaz, posibilitando el desarrollo integral de los sujetos que la integran, sus familias y comunidades. 2. Visibilizar, promover y transmitir las prácticas, valores y principios de la ESyS. 3. Promover las formas asociativas de emprendimientos, estimulando la formación de organizaciones libres de trabajadores regidas por los principios de solidaridad, cooperación, participación y ayuda mutua.</p>	<p><b>Art. 2º:</b> OBJETIVOS: a) Incentivar valores sociales basados en la igualdad, la solidaridad, la autogestión comunitaria, la ayuda mutua y la justicia social; b) Promover formas de organización dirigidas a satisfacer necesidades y aspiraciones sociales, mediante mecanismos financieros, económicos, educativos, sociales y culturales; c) Establecer un marco jurídico común para las personas físicas y jurídicas que integran la Economía Popular, Social y Solidaria de la provincia de Santa Fe, instituyendo el régimen de derechos, obligaciones y beneficios de las personas y organizaciones sujetas a esta ley;</p>	

<p>4. Facilitar los procesos para la formalización del trabajo enmarcado en la ESyS, para garantizar la dignificación, previsión y seguridad social de todos los trabajadores.</p> <p>5. Propender al uso asociado y solidario de los medios de producción y a una administración, democrática, participativa y autogestionada de los emprendimientos.</p> <p>6. Fomentar, impulsar y articular políticas públicas provinciales, municipales y comunales tendientes al desarrollo económico y social, local y regional, tanto rural como urbano, promoviendo el arraigo de las personas en su territorio, el pleno respeto al uso del suelo y al cuidado del medio ambiente.</p> <p>7. Brindar herramientas jurídicas, técnicas, materiales, de infraestructura, programas de capacitación y asesoramiento para los Sujetos de la ESyS, destinados a consolidar los emprendimientos productivos, garantizando la sostenibilidad y sustentabilidad de los mismos.</p> <p>8. Otorgar financiamientos, subsidios y beneficios diferenciales en materia tributaria a los emprendimientos desarrollados dentro del marco de la ESyS, para garantizar su sostenibilidad.</p> <p>9. Promover e institucionalizar en los planes de estudio de todos los niveles educativos los principios rectores de la ESyS.</p> <p>10. Instrumentar políticas públicas concretas para estimular la compra y el consumo responsable de bienes y servicios producidos en torno a estos principios, donde el Estado desempeñe un rol activo de promotor y consumidor.</p> <p>11. Generar mecanismos de adhesiones a leyes nacionales afines a la ESyS, presentes o futuras.</p>	<p>d) Fomentar el desarrollo de las actividades económicas y las prácticas comunitarias.</p>	
<p><b>Art. 4º:</b> SUJETOS: Son sujetos de la Economía Social y Solidaria las personas físicas o jurídicas sin fines de lucro que, de manera vinculada y organizadas en torno a los principios rectores de la ESyS, buscan alcanzar la emancipación del trabajo y la satisfacción plena de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, mediante la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios.</p> <p>Se denomina sujeto emprendedor de la ESyS a los grupos asociativos socialmente legitimados, emprendedores vinculados con otros emprendedores a través del trabajo autogestivo, clubes de trueque, ferias y mercados populares, redes de comercio justo, cooperativas, mutuales, fábricas recuperadas, organizaciones campesinas o de agricultura familiar, comunidades originarias, asambleas populares y otros</p>	<p><b>Art. 4º:</b> Se consideran integrantes de la Economía Popular, Social y Solidaria a las personas físicas o grupos asociativos que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de economía justa y solidaria, que realicen actividades de producción, de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales. También integran la Economía Popular, Social y Solidaria las cooperativas de trabajo, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones de microemprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes de trueque, ferias y mercados asociativos populares, redes de comercio justo, organizaciones de microcrédito, bancos populares, empresas recuperadas, redes de consumo responsable, organizaciones libres del pueblo sin fines de lucro, que respondan en su práctica a los valores comunitarios y criterios</p>	



<p>colectivos de Economía Social.                  Se denomina sujeto promotor de la de la ESyS, a las personas jurídicas de carácter público o privado que, movilizadas por los objetivos de acompañamiento, capacitación y seguimiento de los sujetos mencionados en el párrafo anterior, propendan al fortalecimiento y expansión de las prácticas de la ESyS (Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, Municipios y Comunas y Universidades Nacionales).</p>	<p>sociales de la Economía Popular, Social y Solidaria donde prevalezca el bien común, la participación democrática, la justicia social, la solidaridad, y el trabajo colectivo en sus diversas formas y el cuidado del medio ambiente.</p>	
	<p><b>Art. 5º:</b> El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe será la autoridad de aplicación de la presente ley, a fin de fomentar y promover las actividades de la Economía Popular, Social y Solidaria, gestionando y proponiendo políticas públicas que desarrollen y potencien este segmento socioeconómico de la Provincia.</p>	
<p><b>Art. 5º:</b> REGISTRO PROVINCIAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA:                  Créase el Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria en el que se inscribirán los sujetos mencionados en el artículo 4 de la presente ley.</p>	<p><b>Art. 6º:</b> Créase en la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, el Registro Provincial de Efectores de la Economía Popular, Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe.</p>	
	<p><b>Art. 7º:</b> Deberán incluirse en el Registro creado en el artículo anterior todos los actores establecidos en el artículo 4 de la presente ley.</p>	
	<p><b>Art. 10º:</b> En el marco de la presente ley serán facultades y obligaciones de la Autoridad de Aplicación:                  a) Promover conjuntamente con los organismos competentes una política fiscal, tributaria y previsional que procure la formalización y seguridad social de los trabajadores-productores, promotores y organizaciones de la Economía Popular, Social y Solidaria;                  b) Promover la asociatividad e integración de productores y consumidores en condiciones o riesgos de exclusión económica, social y cultural;                  c) Fomentar el desarrollo de la Economía Popular, Social y Solidaria en áreas rurales;                  d) Facilitar el acceso al financiamiento, con fondos propios o por vinculación con otros organismos, a proyectos sustentables, que se enmarquen dentro de los principios descriptos en la presente ley;                  e) Difundir, asesorar e informar sobre programas de microcrédito provinciales, nacionales e internacionales;                  f) Evaluar y monitorear proyectos socio-productivos viables para su financiamiento y/o financiados por acciones emprendidas por el ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa fe, emitiendo dictámenes no vinculantes para ser considerados por el Instituto de la Economía Popular, Social y Solidaria de Santa Fe (IEPSS);                  g) Promover acciones concretas referidas a fortalecer el circuito de comercialización e intercambio para permitir darle sustentabilidad y</p>	<p><i>Centra las actividades de promoción y fortalecimiento en el Ministerio de Desarrollo Social, y a él se le atribuyen las mayores responsabilidades. El Instituto parece conservar funciones ejecutivas de implementación y administración financiera; mientras que el Consejo asume las funciones de planificación, monitoreo y control. Pero el sentido, orientación y responsabilidad de las políticas recaen en el Ministerio de Desarrollo Social, en detrimento de las instituciones participativas diseñadas por el Foro.</i></p>

	<p>sostenibilidad incorporando mecanismos de involucramiento social;</p> <p>h) Apoyar la comercialización de los bienes y/o servicios producidos por el sector de la Economía Popular, Social y Solidaria con la organización de eventos de promoción y la creación de comercializadoras y marcas colectivas, entre otros;</p> <p>i) Promover la creación de centros de producción y de cocinas comunitarias, acordes a las normas bromatológicas que la Provincia establece;</p> <p>j) Promover prácticas protectoras del medio ambiente y del consumo responsable;</p> <p>k) Organizar y realizar estudios e investigaciones de carácter jurídico, económico, contable, organizativo y social sobre la materia de su competencia;</p> <p>l) Relevar y sistematizar, en forma periódica, estadísticas e información del sector;</p> <p>m) Coordinar y vincular su acción con los entes públicos y privados, educativos-productivos y financieros;</p> <p>n) Promover una planificación participativa y estratégica junto con los diversos actores de la Economía Popular, Social y Solidaria;</p> <p>o) Capacitar, asistir y asesorar técnicamente en materia de: planificación, formulación de proyectos de negocios; gerenciamiento administrativo, comercial y productivo; capital humano, procesos grupales y asociativismo; mejora continua de productos y servicios;</p> <p>p) Proponer la confección de planes de Educación en capacitación y asesoramiento destinados a mejorar los procesos de organización producción y comercialización de sus productos y a transmitir e incorporar los principios y valores de la Economía Popular, Social y Solidaria;</p> <p>q) Realizar seguimiento, evaluación y control de las instituciones inscriptas en el Registro de Efectores de la Economía Popular, Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe, a fin de asegurar que las actividades de las mismas se correspondan con sus respectivos objetivos, pudiendo disponer la aplicación de sanciones en caso de detectar incumplimiento por parte de los integrantes del régimen;</p> <p>r) Facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica a los emprendedores de la Economía Popular, Social y Solidaria;</p> <p>s) Asesorar y asistir en los alcances del régimen de promoción que establece esta ley;</p> <p>t) Promover acciones tendientes a la utilización del 50% de la pauta publicitaria oficial destinada a medios de comunicación comunitaria, con</p>	
--	---	--

	<p>el fin de promocionar y difundir la Economía Popular, Social y Solidaria;                  u) Apoyar la circulación, comercialización y distribución de los bienes y servicios producidos por los actores de la Economía Popular, Social y solidaria con programas o acciones específicas dentro de lo establecido por la presente ley.</p>	
<p><b>Art. 6º:</b> INSTITUTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (I.E.S.S) DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. Créase el instituto de la ESyS de la Provincia de Santa Fe, como ente autárquico dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, el que estará conformado por:                  a) Un DIRECTORIO, organismo de carácter ejecutivo;                  b) Un CONSEJO PROVINCIAL, organismo de carácter deliberativo, y                  c) MESAS DE DIÁLOGO REGIONALES, organismos con representación territorial en las diferentes regiones de la provincia. Entiéndase por región las establecidas en el Plan Estratégico Provincial o las que defina el Poder Ejecutivo Provincial a futuro.</p>	<p><b>Art. 14º:</b> Créase el Instituto de la Economía Popular, Social y Solidaria de Santa Fe (IEPSS), como ente autárquico dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.                  El Directorio del Instituto de la Economía Popular, Social y Solidaria de Santa Fe (IEPSS) estará presidido por el Secretario de Coordinación de Políticas Sociales, e integrado por el Subsecretario de Economía Social, dos (2) miembros vocales propuestos por el poder ejecutivo provincial, un (1) miembro vocal que será un Diputado propuesto por la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, un (1) miembro vocal que será un Senador propuesto por la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, y cinco (5) miembros vocales pertenecientes a las organizaciones de la Economía Popular, Social y Solidaria -1 por cada nodo.                  Los representantes de las Organizaciones en el Instituto Provincial serán elegidos democráticamente por las organizaciones pertenecientes a cada nodo inscriptas en el Registro Provincial y desempeñarán sus funciones por el plazo de un año.</p>	<p><i>Amplía y diversifica la composición del Directorio (incorporando legisladores y al Subsecretario de Economía Social, y ampliando también la cantidad de miembros de organizaciones de 3 a 5).</i></p>
<p><b>Art. 7º:</b> CONFORMACIÓN DEL DIRECTORIO DEL I.E.S.S.: EL DIRECTORIO DEL I.E.S.S. estará presidido por el Ministro de Desarrollo Social y/o quien este designe a tal fin y estará compuesto por dos (2) miembros vocales propuestos por el Poder Ejecutivo Provincial y por tres (3) miembros vocales designados por el Consejo Provincial de la ESyS, garantizando la igualdad de participación entre representantes del Estado y de los Sujetos comprendidos en el artículo 4 de la presente ley.</p>	<p><b>Art. 15º:</b> Serán atribuciones del Instituto de Economía Popular, Social y Solidaria de Santa Fe (IEPSS):                  1. Supervisar el destino de los recursos del Fondo de Financiamiento de la Economía Social y Solidaria de la Provincia;                  2. Celebrar convenios de colaboración con otros organismos del Gobierno Provincial, municipales o nacionales, e internacionales a fin de favorecer las iniciativas de la economía popular, social y solidaria;                  3. Administrar el Registro de Emprendedores Productivos Sociales creado a través del artículo 5º de la ley 12.375, que a partir de la promulgación de la presente, pasará a denominarse "Registro de Actores de la Economía Popular, Social y Solidaria" y deberá incluir a todos los actores establecidos en el artículo 4º de la presente ley;                  4. Otorgar los beneficios de la presente ley a los inscriptos en el "Registro de Emprendimientos y Efectores de la Economía Popular, Social y Solidaria" con el objetivo de promover procesos de inclusión socio-productiva y fortalecer el desarrollo de la Economía Popular, Social y Solidaria. A tales efectos, confeccionará los listados de beneficiarios de créditos y/o subsidios que se instrumenten con los recursos del Fondo</p>	
<p><b>Art. 8º:</b> ATRIBUCIONES DEL DIRECTORIO DEL I.E.S.S: Serán atribuciones del Directorio del Instituto de la ESyS de la Provincia de Santa Fe:                  1. Administrar los recursos del Fondo de Financiamiento de la E.S.y S. de la Provincia de Santa Fe;                  2. Celebrar convenios de colaboración con otros organismos del Gobierno Provincial, Municipal o Nacional, u organismos internacionales, que cumplan con lo preceptuado en el artículo 2 de la presente Ley;                  3. Administrar el Registro Provincial de la ESYS y promover proyectos integrales de promoción y fortalecimiento destinados a todos los inscriptos;                  4. Otorgar financiamiento para los proyectos mencionados en el punto 3 del presente artículo, impulsando procesos de inclusión socio-productiva y fortaleciendo el desarrollo de la ESyS;                  5. Promover iniciativas de vinculación de diversa índole (capacitación, asesoramiento, acompañamiento, etc.) entre los inscriptos en el Registro Provincial de la ESyS;                  6. Realizar seguimiento y evaluación de las organizaciones inscriptas en</p>		

<p>el Registro establecido en el artículos 5, con el objeto de garantizar que las prácticas de las organizaciones se correspondan con los principios enunciados en el artículo 2 de la presente ley.</p> <p>7. Suscribir convenios con Universidades, centros de desarrollo tecnológico y otras instituciones de la sociedad civil, que posibiliten el asesoramiento, capacitación y el acceso a la tecnología a los Sujetos de la ESyS.</p> <p>8. Generar mecanismos de adhesión para Municipios, Comunas y Organizaciones Sociales tendientes a la implementación de políticas públicas, regionales y locales, que fortalezcan la ESyS.</p> <p>9. Optimizar los circuitos administrativos referidos a la implementación de las políticas públicas destinadas a los Sujetos de la ESyS.</p> <p>10. Promover acciones tendientes a la utilización de la pauta publicitaria oficial con el fin de promocionar y difundir la ESyS. La pauta será distribuida en una proporción no menor a un cincuenta por ciento (50%) en los medios comunitarios de la Provincia.</p> <p>11. Apoyar la circulación, comercialización y distribución de los bienes y servicios producidos por los Emprendedores de la ESyS con programas o acciones específicas dentro de lo establecido por la presente ley.</p> <p>12. Promover la incorporación en los programas educativos de la provincia, en todos sus niveles, de los principios y valores de la ESyS.</p> <p>13. Relevar y sistematizar, en forma periódica, estadísticas e información del sistema.</p> <p>14. Elaborar, coordinar y ejecutar un Plan de Acción Anual, conjuntamente con el Consejo Provincial de la ESyS considerando las agendas de trabajo de las Mesas de Dialogo Regionales, y darle publicidad.</p> <p>15. Difundir, asesorar e informar sobre programas de financiamiento provinciales, nacionales e internacionales.</p> <p>16. Generar espacios de capacitación, formación y encuentros provinciales, destinados a los sujetos de la ESyS y al público en general, con el fin de fomentar los principios y valores de la ESyS.</p>	<p>que se crea por la presente Ley, para lo cual tomará en consideración los dictámenes que emitan los organismos de la autoridad de aplicación;</p> <p>5. Asesorar en materia jurídica e impositiva a los inscriptos en el “Registro de Emprendimientos y Efectores de la Economía Popular, Social y Solidaria”, dentro de los alcances del régimen de promoción que establece la presente ley:</p> <p>6. Promover conjuntamente con los organismos competentes una política fiscal, tributaria y previsional que procure la formalización y seguridad social de los trabajadores-productores, promotores y organizaciones de la Economía Popular, Social y Solidaria:</p> <p>7. Promover la asociatividad e integración de productores y consumidores en condiciones o riesgos de exclusión económica, social y cultural;</p> <p>8. Fomentar el desarrollo de la Economía Popular, Social y Solidaria en áreas rurales;</p> <p>9. Facilitar el acceso al financiamiento, con fondos propios o por vinculación con otros organismos, a proyectos sustentables que se enmarquen dentro de los principios descriptos en la presente ley:</p> <p>10. Suscribir convenios con Universidades, centros de desarrollo tecnológico y otras instituciones de la sociedad civil que posibiliten el asesoramiento, la capacitación y el acceso a la tecnología para los actores de la Economía Social y Solidaria.</p>	
<p><b>Art. 9º:</b> CONFORMACIÓN DEL CONSEJO PROVINCIAL DE LA ESyS: El Consejo Provincial de la ESyS es de Segundo Orden y estará compuesto por tres (3) representantes de cada Región. Entiéndase por Región las establecidas en el Plan Estratégico Provincial o las que defina el Poder Ejecutivo a futuro. Los representantes estarán distribuidos de la siguiente manera: al menos uno será un Sujeto Emprendedor, y los dos restantes podrán ser Sujetos Emprendedores o Promotores, según lo determine por consenso cada Mesa Regional.</p>	<p><b>Art. 13º:</b> El directorio del Consejo Provincial de la Economía Popular, Social y Solidaria estará presidido por el Ministro de Desarrollo Social, integrado por catorce (14) vocales, cuatro (4) representantes del Poder Legislativo -dos (2) legisladores por cada Cámara-, cinco (5) en representación de los Municipios y Comunas correspondientes a cada uno de los nodos, y cinco (5) representantes de las organizaciones de la Economía Popular, Social y Solidaria, que se describen en el artículo 4º y que serán designados por las mismas, según lo describa la</p>	<p><i>Duplica los directorios, creando un directorio dentro del Instituto y otro dentro del Consejo. Se trata también de un directorio amplio, con participación del ejecutivo provincial, legisladores y organizaciones de la EPSyS, y</i></p>

	<p>reglamentación correspondiente. Los integrantes del mismo funcionarán en carácter ad-honórem.</p>	<p><i>también representantes de municipios y comunas, pero que rompe con la lógica organizativa "de abajo hacia arriba" que nutre la propuesta del proyecto del Foro.</i></p>
<p><b>Art. 10º:</b> FUNCIÓN DEL CONSEJO PROVINCIAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: El Consejo Provincial de la ESyS tendrá como función articular el diálogo político entre los sujetos de la ESyS y el Estado Provincial como así también el diseño y monitoreo de políticas destinadas al desarrollo de la ESyS en la Provincia.</p>	<p><b>Art. 11º:</b> Créase el Consejo Provincial de las Organizaciones de la Economía Popular, Social y Solidaria, a fin de favorecer el diálogo político entre las organizaciones sociales y el Estado Provincial, y el diseño y monitoreo de políticas tendientes al desarrollo de la economía social en la Provincia.</p>	
<p><b>Art. 11º:</b> ATRIBUCIONES DEL CONSEJO PROVINCIAL DE LA ESYS. Serán Atribuciones del Consejo Provincial de la ESyS de la Provincia de Santa Fe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer su propio reglamento interno, el que deberá determinar su el funcionamiento y el mecanismo de elección de los vocales para integrar el Directorio del I.E.S.S.</li> <li>2. Elegir anualmente tres (3) vocales en representación del Consejo, que formarán parte del Directorio del I.E.S.S.</li> <li>3. Elaborar una planificación anual conjuntamente con el Directorio del I.E.S.S., considerando las agendas de trabajo de las Mesas de Dialogo Regionales.</li> <li>4. Monitorear las actividades del I.E.S.S.</li> <li>5. Asesorar al Directorio del I.E.S.S.</li> <li>6. Establecer parámetros para la inscripción en el Registro Provincial de la ESyS, atendiendo a las consideraciones y sugerencias de las Mesas de Dialogo Regionales.</li> <li>7. Conformar agendas estratégicas de trabajo para el desarrollo de la ESyS en el territorio provincial.</li> <li>8. Colaborar en el diseño, monitoreo e implementación de las políticas públicas destinadas el desarrollo de la ESyS.</li> <li>9. Informar a las Mesas de Dialogo Regionales los debates y resoluciones que se susciten en el Directorio del I.E.S.S y en el Consejo Provincial de la ESyS.</li> </ol>	<p><b>Art. 12º:</b> Serán funciones del Consejo Provincial de las Organizaciones de la Economía Popular, Social y Solidaria:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaborar en conjunto con el Instituto de la Economía Popular, Social y Solidaria el plan de acción anual.</li> <li>2. Promover una planificación participativa y estratégica junto con los diversos actores de la Economía Popular, Social y Solidaria.</li> <li>3. Realizar seguimiento, evaluación y control de las instituciones inscriptas en el Registro de Efectores de la Economía Popular, Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe, a fin de asegurar que las actividades de las mismas se correspondan con sus respectivos objetivos, pudiendo disponer la aplicación de sanciones en caso de detectar incumplimiento por parte de los integrantes del régimen.</li> <li>4. Fomentar instancias de adhesión destinadas a gobiernos locales y organizaciones sociales tendientes a la adopción y el potenciamiento de políticas públicas regionales y locales que fortalezcan la Economía Popular, Social y Solidaria.</li> <li>5. Optimizar los circuitos administrativos referidos a la implementación de las políticas públicas destinadas a los emprendimientos de la Economía Popular, Social y Solidaria.</li> <li>6. Capacitar, asistir y asesorar técnicamente en materia de: planificación, formulación de proyectos de negocios; gerenciamiento administrativo, comercial y productivo; capital humano, procesos grupales y asociativismo; mejora continua de productos y servicios.</li> <li>7. Proponer la confección de planes de Educación en capacitación y asesoramiento destinados a mejorar los procesos de organización producción y comercialización de sus productos y a transmitir e</li> </ol>	

	<p>incorporar los principios y valores de la Economía Popular, Social y Solidaria.</p>	
<p><b>Art. 12º:</b> DISTRIBUCIÓN DE LAS MESAS DE DIÁLOGO: Dentro del ámbito del Instituto de ESyS de Santa Fe, las MESAS DE DIALOGO REGIONALES estarán distribuidas territorialmente por Regiones en las que podrán participar todos los Sujetos de la ESyS descriptos en el artículo 4 de la presente Ley.</p>	<p><b>Art. 16º:</b> En cada Nodo funcionará una Sede del Instituto de la Economía Popular, Social y Solidaria, a fin de favorecer el diálogo político entre las organizaciones sociales y el Estado Provincial, y el diseño y monitoreo de políticas tendientes al desarrollo de la economía social en la Provincia.</p>	<p><i>Anula las mesas de diálogo, pero establece que en cada nodo funcionará una sede del Instituto, garantizando así la cobertura territorial.</i></p>
<p><b>Art. 13º:</b> CONFORMACIÓN DE LAS MESAS DE DIÁLOGO REGIONALES: Las Mesas de Dialogo Regionales estarán conformadas por las organizaciones inscriptas en el Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria y representantes de los gobiernos locales. Las Mesas trabajarán de manera asamblearia y no tendrán Límites en su integración, permitiendo la participación irrestricta en el debate y garantizando la toma de decisiones a partir de un voto por cada Sujeto inscripto en el Registro mencionado en el párrafo anterior.</p>		
<p><b>Art. 15º:</b> FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA: Créase un fondo de financiamiento de la ESyS, que estará destinado a fomentar e implementar las políticas públicas de la ESyS, según los objetivos establecidos en el artículo 3 de la presente Ley. Este Fondo será administrado por el Directorio del I.E.S.S.</p>	<p><b>Art. 17º:</b> Créase el fondo de financiamiento para la promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria que estará destinado a apoyar, auspiciar, fomentar y ejecutar las políticas públicas de la Economía Popular, Social y Solidaria implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social.</p> <p>Este Fondo será administrado por la autoridad de aplicación o el organismo que el Poder Ejecutivo determine, debiendo incorporarse en el Presupuesto Anual de la Administración Provincial los rubros específicos de recursos, así como las partidas de erogaciones correspondientes.</p> <p>Se integrará a partir de los siguientes recursos:</p> <p>a) Con no menos del uno por ciento (1%) del crédito total anual que se asigne cada año en el presupuesto provincial para el Ministerio de Desarrollo Social. <i>(\$ 8.367.900.-)</i></p> <p>b) Los aportes o transferencias provenientes del Estado Nacional, Provincial y/o Municipal, y de sus organismos autárquicos y/o descentralizados; de programas cuyos objetivos sean coincidentes con los fines de esta ley.</p> <p>c) El Producido de las operaciones realizadas con recursos del Fondo, así como los resultados por reintegros, intereses y sus accesorios de préstamos que se acuerden de conformidad a la presente ley, y cualquier otro ingreso derivado de las actividades autorizadas al organismo de aplicación por la presente ley.</p> <p>d) Créditos obtenidos para el logro de los objetivos detallados en el artículo 2º de la presente ley.</p>	<p><i>Elimina componentes del Fondo, disminuyendo sensiblemente los aportes por Ley (que garantizarían no sólo disponibilidad de recursos sino también grados mayores de autonomía)</i></p>
<p><b>Art. 16º:</b> COMPOSICIÓN DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA ESYS: El citado fondo estará compuesto por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aportes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia por un monto no inferior al 5% de su Presupuesto total. <i>(\$ 41.838.950 según presupuesto 2014)</i></li> <li>2. Aportes de la Caja de Asistencia Social Lotería de Santa Fe por un monto no inferior al 5% de sus fondos. <i>(\$ 15.000.000 según presupuesto 2014)</i></li> <li>3. Aportes del Estado Nacional que se destinen al financiamiento de la ESyS.</li> <li>4. Aportes de Organismos internacionales públicos o privados cuyos principios y valores se ajusten a lo establecido en el artículo 2 de la presente Ley.</li> <li>5. Lo generado en forma autónoma por el propio I.E.S.S.</li> <li>6. Los provenientes de donaciones y/o legados.</li> </ol>		

<p><b>Art. 17º:</b> DESTINO DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA ESYS: El Fondo de financiamiento de la ESyS será destinado a impulsar la promoción, formalización y sostenibilidad de emprendimientos asociativos de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios enmarcados en las prácticas de la ESyS, a las acciones de acompañamiento, asesoramiento técnico, formación y capacitación a los Sujetos Emprendedores, y a las acciones de difusión de la Economía Social y Solidaria.</p> <p>El Directorio de la ESyS, podrá destinar hasta un quince (15%) de los recursos que conforman el Fondo para sostener la estructura orgánica del Instituto de la ESyS (el Directorio del Instituto de la ESyS, el Consejo Provincial de la ESyS y las Mesas de Dialogo Regionales) y para afrontar los gastos de funcionamiento de las políticas públicas implementadas en el marco de la presente Ley.</p> <p>El ochenta y cinco por ciento (85%) restante será destinado a fortalecer la Economía Social y Solidaria, priorizando los proyectos presentados por los Sujetos Emprendedores inscriptos en el Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria.</p> <p>Los miembros del Directorio de la ESyS y del Consejo Provincial de la ESyS percibirán la remuneración correspondiente al trabajo destinado a garantizar el funcionamiento del Instituto de la ESyS, y a la concreción de las actividades definidas en el Plan de Acción Anual.</p> <p>Los integrantes de las Mesas de Diálogo Regionales cumplirán funciones en carácter ad-honorem.</p>	<p><b>Art. 18º:</b> El Ministerio de Desarrollo Social podrá disponer de hasta el siete por ciento (7%) de los recursos que conforman este fondo para afrontar gastos operativos de equipamiento y funcionamiento de las políticas públicas implementadas en el marco de la Economía Popular, Social y Solidaria.</p>	<p><i>Disminuye la proporción de fondos destinados a gastos operativos.</i></p>
<p><b>Art. 18º:</b> DE LAS EXENCIONES IMPOSITIVAS: El Estado Provincial otorgará una exención impositiva en los tributos provinciales de ingresos brutos y de sellos por las actividades que se realicen en el marco de la presente ley, y sujeto al cumplimiento de los procedimientos que a tal fin establezca el organismo provincial correspondiente a todas las personas Físicas y/o jurídicas que se encuentren debidamente registradas en el Registro de la ESYS. Se instará a los Municipios a adherir a la presente ley con el fin de que determinen, dentro de su órbita, exenciones y tasas diferenciales.</p>	<p><b>Art. 8º:</b> El Estado Provincial otorgará a todas las personas físicas y/o jurídicas que se encuentren debidamente registradas en el “Registro de Efectores de la Economía Popular, Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe” y en el “Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social” creado por Decreto nº 189/2004 del Poder Ejecutivo Nacional -habilitado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación- que cumplan con los requisitos establecidos en el Capítulo III del Título I del Decreto 806/04 del Poder Ejecutivo Nacional, exención impositiva en los tributos provinciales de ingresos brutos y de sellos por las actividades que realicen en el marco de la presente ley, en las condiciones establecidas en el inciso U del artículo 160 de la ley provincial 3.456 (Código Fiscal).</p>	<p><i>Incorpora la obligatoriedad del Registro Nacional para el acceso a las exenciones tributarias.</i></p>
<p><b>Art. 19º:</b> DE LA COMPRA Y CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR EL ESTADO: El Gobierno de la Provincia de Santa Fe priorizará la compra o contratación de bienes y servicios producidos y/o ofrecidos por los inscriptos en el Registro de la ESyS en todas sus reparticiones y</p>	<p><b>Art. 9º:</b> El Gobierno de la Provincia de Santa Fe priorizará la compra o contratación de bienes y servicios producidos y/o ofrecidos por los inscriptos en el “Registro de Emprendimientos y Efectores de la Economía Social y Solidaria” en todas sus reparticiones y organismos</p>	<p><i>Aumenta el piso de compras y contrataciones a emprendimientos y organizaciones de la EPSyS de</i></p>

organismos descentralizados, desde un 10 por ciento (10%) de las adquisiciones que realicen. A tal fin incorpórese al artículo 116, de la Ley 12510, en su inciso "c", el punto 9°, que expresa: "De los bienes y servicios ofrecidos por los inscriptos en el Registro de Emprendedores de la Economía Social y Solidaria y hasta el monto que la reglamentación fije.	descentralizados, en la menos un 15 por ciento (15%) de las adquisiciones que realicen. A tal fin incorpórese al artículo 116, de la Ley 12.510, en su inciso "c", el punto 9°, que expresa: "De los bienes y servicios ofrecidos por los inscriptos en el Registro de Emprendimientos y Efectores de la Economía Social y Solidaria y hasta el monto que la reglamentación fije". Asimismo, incorporase al Registro de Proveedores del Estado a todas las personas físicas y/o jurídicas que se encuentren debidamente registradas en el "Registro de Efectores de la Economía Popular, Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe", y se insta a Municipios y Comunas a realizar lo propio en sus respectivas jurisdicciones.	10 a 15%.
<b>Art. 20º:</b> Invítese a los Municipios y Comunas de la Provincia de Santa Fe a adherir a la presente ley.		
<b>Art. 21º:</b> Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar las modificaciones presupuestarias correspondientes a los fines de asegurar la ejecución de la presente Ley.	No se menciona	
<b>Art. 22º:</b> El Poder Ejecutivo reglamentará la presente, dentro de los 30 (treinta) días de su promulgación.		
<b>Art. 23º:</b> Comuníquese al Poder Ejecutivo.	<b>Art. 19º:</b> De forma.	

Fuente: Elaboración propia en base a proyectos de ley



**ANEXO 8: Cuadro comparativo de los artículos de la ley modificados con ambos vetos**

**LOS RESALTADOS NO SON MIOS**

<b>Ley de ESyS Aprobada 27/11/2014</b>	<b>Veto 30/12/14</b>	<b>Veto 29/12/2015</b>
<p><b>Art. 1º:</b> OBJETO. Créase un Régimen de Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria, con el objeto de fomentar su fortalecimiento y desarrollo, en consideración a los fines y principios que le son propios, otorgando un marco jurídico común para el conjunto de los sujetos que la integran, favoreciendo la institucionalización de los valores y prácticas ejercidas por ellos y viabilizando los procesos de producción, comercialización, intercambio y consumo de bienes y servicios.</p>	<p><b>Art. 1º:</b> OBJETO. Créase un Régimen de Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria, con el objeto de fomentar su fortalecimiento y desarrollo, en consideración a los fines principios que le son propios, otorgando un marco jurídico común para el conjunto de los sujetos enumerados en el Artículo 4º y con pleno respeto a la normativa específica aplicable a cada uno de ellos, favoreciendo la institucionalización de los valores y prácticas ejercidas por ellos y viabilizando los procesos de producción, comercialización, intercambio y consumo de bienes y servicios.</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>
<p><b>Art. 4º:</b> SUJETOS. Son sujetos de la Economía Social y Solidaria las personas físicas o jurídicas sin fines de lucro que, de manera vinculada y organizadas en torno a los principios rectores de la Economía Social y Solidaria, buscan alcanzar la emancipación del trabajo y la satisfacción plena de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, mediante la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios. Se denomina sujeto emprendedor de la Economía Social y Solidaria a los grupos asociativos emprendedores vinculados con otros emprendedores a través del trabajo autogestivo, trabajadores de la economía popular clubes de trueque, ferias y mercados populares, redes de comercio justo, cooperativas, mutuales, fábricas recuperadas, organizaciones campesinas o de agricultura familiar, comunidades originarias, asambleas populares y otros colectivos de Economía Social. Se denomina sujeto promotor de la de la Economía Social y Solidaria, a las personas jurídicas de carácter público o privado que, movilizadas por los objetivos de acompañamiento, capacitación y seguimiento de los sujetos mencionados en el párrafo anterior, propendan al fortalecimiento y expansión de las prácticas</p>	<p><b>Art. 4º:</b> SUJETOS. Son sujetos de la Economía Social y Solidaria las personas físicas o jurídicas sin fines de lucro que, de manera vinculada y organizadas en torno a los principios rectores de la Economía Social y Solidaria, buscan alcanzar la emancipación del trabajo y la satisfacción plena de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, mediante la realización de actividades económicas de producción de bienes o prestación de servicios. Se denomina sujeto emprendedor de la Economía Social y Solidaria a los grupos asociativos emprendedores vinculados con otros emprendedores a través del trabajo autogestivo, trabajadores de la economía popular clubes de trueque, ferias y mercados populares, redes de comercio justo, cooperativas, mutuales, fábricas recuperadas, organizaciones campesinas o de agricultura familiar, comunidades originarias y otros colectivos de Economía Social. No son alcanzadas por la presente Ley, las entidades regidas por las Leyes Nacionales N° 20.321 y N° 20.337, con las siguientes excepciones: a) Las Cooperativas de Trabajo constituidas en el marco de las Resoluciones del INAES N° 2038/03, y 3026/06. b) Las Cooperativas y Mutuales que peticionen ante la autoridad de aplicación de la presente</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>

<p>de la Economía Social y Solidaria (Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, Municipios y Comunas y Universidades Nacionales).</p>	<p>ley su inclusión como actores alcanzados por esta ley, y sean aceptadas por la misma. Asimismo, se establece que para ser incluido dentro de los alcances de la presente Ley todos los sujetos descriptos anteriormente deberán adherir de forma voluntaria a través de la inscripción en el Registro que la misma crea y ser aceptados por el Concejo Provincial de la Economía Social y Solidaria. Se denomina sujeto promotor de la de la Economía Social y Solidaria, a las personas jurídicas de Carácter público o privado que, movilizadas por los objetivos de acompañamiento, capacitación y seguimiento de los sujetos mencionados en el párrafo anterior, propendan al fortalecimiento y expansión de las prácticas de la Economía Social y Solidaria (Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, Municipios y Comunas y Universidades Nacionales)</p> <p><i>El veto excluye del alcance de la ley al sector de cooperativas y mutuales, pero estableciendo que podrán participar de los mecanismos e instituciones creados por la ley aquellas cooperativas y mutuales que voluntariamente soliciten su adhesión a la misma mediante su inscripción en el Registro.</i></p>	
<p><b>Art. 6º:</b> INSTITUTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA (I.E.S.S.) DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. Créase el Instituto de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe, como ente autárquico dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, el que estará conformado por: 1. Un DIRECTORIO, organismo de carácter ejecutivo; b) Un CONSEJO PROVINCIAL organismo de carácter deliberativo y c) MESAS DE DIÁLOGO REGIONALES, organismos con representación territorial en las diferentes regiones de la Provincia. Entiéndase por región las establecidas en el Plan Estratégico Provincial o las que defina el Poder Ejecutivo Provincial a futuro.</p>	<p><b>Art. 6º:</b> INSTITUTO PROVINCIAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. Créase el Instituto de la Economía Social y Solidaria, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, como autoridad de aplicación de la presente ley. El Instituto Provincial de la Economía Social y Solidaria contará con: 1 Un ÓRGANO EJECUTIVO con participación de representantes del CONSEJO PROVINCIAL. 2 Un CONSEJO PROVINCIAL, organismo de carácter deliberativo y; 3 MESAS DE DIÁLOGO REGIONALES, organismos con representación territorial en las diferentes regiones de la provincia. Entiéndase por región las establecidas en el Plan Estratégico Provincial o las que defina el Poder Ejecutivo Provincial a futuro.</p> <p><i>El primer veto le quita al Instituto el carácter de ente autárquico</i></p>	<p><b>Art. 6º:</b> Créanse el Consejo Provincial de la Economía Social y Solidaria y las Mesas de Diálogo Regionales como organismos de carácter consultivo de la autoridad de aplicación de la presente ley. La autoridad de aplicación será el Ministerio de la Producción y/o aquella cartera ministerial que determine el Poder Ejecutivo Provincial.</p> <p><i>El segundo veto elimina el Instituto Provincial de la ESyS, quedando en pie sólo el Consejo Provincial y las Mesas de Diálogo, pero como organismos de carácter consultivo de la autoridad de aplicación.                  Transfiere la autoridad de aplicación al Ministerio de la Producción.</i></p>
<p><b>Art. 7º:</b> CONFORMACIÓN DEL DIRECTORIO DEL</p>	<p><b>Art. 7º:</b> CONFORMACIÓN DEL ORGANO EJECUTIVO DEL</p>	<p><b>Eliminado</b></p>

<p>INSTITUTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. EL Directorio del I.E.S.S. estará presidido por el Ministro de Desarrollo Social y/o quien este designe a tal fin y estará compuesto por dos (2) miembros vocales propuestos por el Poder Ejecutivo Provincial, uno de los cuales debe ser del Ministerio de Economía, y por tres (3) miembros vocales designados por el Consejo Provincial de la Economía Social y Solidaria, garantizando la igualdad de participación entre representantes del Estado y de los Sujetos comprendidos en el artículo 4 de la presente ley.</p>	<p>INSTITUTO PROVINCIAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. El órgano ejecutivo contará con 6 (seis) miembros, estará presidido por el Ministro de Desarrollo Social y/o quien este designe a tal fin y deberá contar con al menos dos (2) miembros vocales propuestos por el Poder Ejecutivo Provincial y tres (3) miembros vocales designados por el Consejo Provincial de la Economía Social y Solidaria, garantizando la igualdad de participación entre representantes del Estado y de los Sujetos comprendidos en el artículo 4 de la presente ley. Se propenderá a que las decisiones del órgano ejecutivo sean tomadas por consenso. Para el supuesto de no lograrse consenso, las decisiones se adoptarán por mayoría simple de votos de sus miembros. En caso de empate, la Presidencia contará con doble voto.</p> <p><i>Elimina el requisito de participación del Ministerio de Economía.</i></p>	
<p><b>Art. 8º:</b> ATRIBUCIONES DEL DIRECTORIO DEL INSTITUTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. Serán atribuciones del Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe: 1. Administrar los recursos del Fondo de Financiamiento de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe; (...) 10. Promover acciones tendientes a la utilización de la pauta publicitaria oficial con el fin de promocionar y difundir la Economía Social y Solidaria. La pauta será distribuida en una proporción no menor a un cincuenta por ciento (50%) en los medios comunitarios de la Provincia. (...)</p>	<p><b>Art. 8º:</b> ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO DEL INSTITUTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. Serán sus atribuciones. 1. Administrar los recursos presupuestarios destinados a la aplicación de la presente ley. (...) 10. Propiciar la utilización de la pauta publicitaria oficial, con el fin de promocionar y difundir la Economía Social y Solidaria mediante campañas específicas y periódicas. (...)</p> <p><i>Elimina la constitución de un Fondo, restando autonomía en la obtención de recursos.</i>  <i>Elimina el requisito de distribución de pauta oficial en los medios comunitarios de la provincia.</i></p>	<p><b>Eliminado</b></p>
<p><b>Art. 10º:</b> FUNCIÓN DEL CONSEJO PROVINCIAL DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA. El Consejo Provincial de la Economía Social y Solidaria tendrá como función articular el diálogo político entre los sujetos de la Economía Social y Solidaria y el Estado Provincial como así también el diseño y monitoreo de políticas destinadas al desarrollo de la Economía Social y Solidaria en la Provincia.</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>	<p><b>Art. 10º:</b> FUNCIÓN DEL CONSEJO PROVINCIAL DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA. El Consejo Provincial de la ESyS tendrá como función articular el diálogo político entre los sujetos de la ESyS y el Estado Provincial, como así también brindar asesoramiento a la autoridad de aplicación, colaborando en el diseño y monitoreo de las políticas públicas destinadas al desarrollo de la economía social y solidaria en la Provincia.</p>

		<i>Quita el carácter ejecutivo (diseño y monitoreo) reemplazándolo por el mero asesoramiento.</i>
<p><b>Art. 11º:</b> ATRIBUCIONES DEL CONSEJO PROVINCIAL DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA. Serán atribuciones del Consejo Provincial de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Santa Fe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer su propio reglamento interno, el que deberá determinar su el funcionamiento y el mecanismo de elección de los vocales para integrar el Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria.</li> <li>2. Elegir anualmente tres (3) vocales en representación del Consejo, que formarán parte del Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria.</li> <li>3. Elaborar una planificación anual conjuntamente con el Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria, considerando las agendas de trabajo de las Mesas de Diálogo Regionales.</li> <li>4. Monitorear las actividades del Instituto de la Economía Social y Solidaria.</li> <li>5. Asesorar al Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria.</li> <li>6. Establecer parámetros para la inscripción en el Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria, atendiendo a las consideraciones y sugerencias de las Mesas de Diálogo Regionales.</li> <li>7. Conformar agendas estratégicas de trabajo para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria en el territorio provincial.</li> <li>8. Colaborar en el diseño, monitoreo e implementación de las políticas públicas destinadas al desarrollo de la Economía Social y Solidaria.</li> <li>9. Informar a las Mesas de Diálogo Regionales los debates y resoluciones que se susciten en el Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria y en el Consejo Provincial de la Economía Social y Solidaria.</li> </ol>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>	<p><b>Art. 11º:</b> ATRIBUCIONES DEL CONSEJO PROVINCIAL DE LA ESYS. Serán atribuciones del Consejo Provincial de la ESyS de la Provincia de Santa Fe:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Dictar su propio reglamento de funcionamiento.</li> <li>b) Proponer una planificación anual sobre la base de las agendas de trabajo de las Mesas de Diálogo Regionales.</li> <li>c) Propiciar parámetros para la inscripción en el Registro Provincial de la ESyS, atendiendo las consideraciones y sugerencias de las Mesas de Diálogo Regionales.</li> <li>d) Conformar agendas estratégicas de trabajo para el desarrollo de la ESyS en el territorio provincial.</li> <li>e) Colaborar en el diseño, monitoreo e implementación de las políticas públicas destinadas al desarrollo de la ESyS.</li> <li>f) Informar a las Mesas de Diálogo Regionales los debates y decisiones que se susciten y adopten en su seno.</li> </ol> <p><i>Dada la eliminación del Instituto, y con él del Directorio, elimina todas sus referencias en el articulado de la Ley.</i></p>
<p><b>Art. 12º:</b> DISTRIBUCION DE LAS MESAS DE DIALOGO. Dentro del ámbito del Instituto de Economía Social y Solidaria de Santa Fe, las MESAS DE DIÁLOGO REGIONALES estarán distribuidas territorialmente por Regiones, en las que podrán participar todos los Sujetos</p>		<p><b>Art. 12º:</b> MESAS DE DIÁLOGO REGIONALES: Las Mesas de Diálogo Regionales tendrán representación territorial en las cinco regiones de la Provincia establecidas por el Plan Estratégico Provincial o en aquellas que, en el futuro, defina el Poder Ejecutivo Provincial. Podrán participar de</p>

<p>de la Economía Social y Solidaria descriptos en el artículo 4 de la presente Ley.</p>		<p>éstas todos los sujetos de la ESyS descriptos en el Artículo 4º de la presente ley.</p>
<p><b>Art. 13º:</b> CONFORMACIÓN DE LAS MESAS DE DIÁLOGO REGIONALES. Las Mesas de Diálogo Regionales estarán conformadas por las organizaciones inscriptas en el Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria y representantes de los gobiernos locales. Las Mesas trabajarán de manera asamblearia y no tendrán límites en su integración, permitiendo la participación irrestricta en el debate y garantizando la toma de decisiones a partir de un voto por cada Sujeto inscripto en el Registro mencionado en el párrafo anterior.</p>	<p><b>Art. 13º:</b> CONFORMACION DE LAS MESAS DE DIÁLOGO REGIONALES. Las Mesas de Diálogo Regionales estarán conformadas por las organizaciones inscriptas en el Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria y representantes de los gobiernos locales. Las mesas de diálogo deberán establecer los mecanismos de participación y decisión que garanticen la pluralidad de voces de todos los sujetos inscriptos en el registro creado en el artículo 5º.</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>
<p><b>Art. 15º:</b> FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. Créase un fondo de financiamiento de la Economía Social y Solidaria, que estará destinado a fomentar e implementar las políticas públicas de la Economía Social y Solidaria, según los objetivos establecidos en el artículo 3 de la presente ley. Este Fondo será administrado por el Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria.</p>	<p><b>Art. 15º:</b> FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA. Créase en el presupuesto de gastos de la jurisdicción "Ministerio de Desarrollo Social" la categoría programática "Promoción y Fomento de la economía Social y Solidaria". El presupuesto estará destinado a fomentar e implementar las políticas públicas de la Economía Social y Solidaria, según los objetivos establecidos en el artículo 3º de la presente ley. Asimismo, serán destinados al Instituto creado por la presente ley, aquellos aportes que realice el Estado Nacional tendientes al financiamiento de la Economía Social y Solidaria, exceptuados los que se reciben por aplicación de la Ley N° 23.427 (Educación y promoción Cooperativa), como así también aquellos que provengan de Organismo Internacionales públicos o privados cuyos principios y valores se ajusten a lo establecido en el artículo 2º de la presente Ley.</p> <p><i>Elimina el Fondo de Financiamiento, reemplazándolo por la asignación de recursos presupuestarios del Ministerio de Desarrollo Social pero sin establecer parámetros ni compromisos de financiamiento mínimo.</i></p> <p><i>Excluye del financiamiento de los organismos creados por la Ley, los fondos provenientes de la Ley de Educación y Promoción Cooperativa, lo que evidencia también la reticencia hacia esta ley del sector cooperativo tradicional.</i></p>	<p><b>Art. 15º:</b> FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA. Créase en el presupuesto de gastos de la jurisdicción "Ministerio de la Producción" y/o de aquella cartera ministerial que determine el Poder Ejecutivo, la categoría programática "Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria". El presupuesto estará destinado a fomentar e implementar las políticas públicas de la Economía Social y Solidaria según los objetivos establecidos en el Artículo 3º de la presente ley. Asimismo, establécese que serán destinados al sostenimiento de este régimen, los aportes que realice el Estado Nacional tendientes al financiamiento de la Economía al y Solidaria -exceptuados los que se reciben por aplicación de la Ley N° 23.427 (Educación y Promoción Cooperativa)-, como así también aquellos que provengan de organismos internacionales públicos o privados cuyos principios y valores se ajusten a lo establecido en el Artículo 2º de la presente ley.</p> <p><i>Al trasladar la autoridad de aplicación hacia el Ministerio de la Producción, crea la categoría presupuestaria correspondiente dentro del nuevo Ministerio.</i></p>
<p><b>Art. 16º:</b> COMPOSICION DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMIA SOCIAL Y</p>	<p><b>Eliminado</b></p>	

<p>SOLIDARIA. El citado fondo estará compuesto por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aportes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia por un monto de hasta un 5% de su Presupuesto Total. El primer año a partir de la vigencia de la presente ley, el citado aporte no podrá tener un monto dinerario menor, al monto efectivamente destinado por dicho Ministerio a emprendimientos comprendidos en la presente.</li> <li>2. Aportes del Estado Nacional que se destinen al financiamiento de la Economía Social y Solidaria.</li> <li>3. Aportes de Organismos Internacionales públicos o privados cuyos principios y valores se ajusten a lo establecido en el artículo 2º de la presente Ley.</li> <li>4. Lo generado en forma autónoma por el propio Instituto de la Economía Social y Solidaria. Los provenientes de donaciones y/o legados.</li> </ol> <p>El Poder Ejecutivo garantizará los fondos para llevar a cabo la planificación anual que resulte de los órganos creados por la Ley. El mismo se elaborará conjuntamente con las Mesas Regionales, con la aprobación del Concejo Provincial.</p>		
<p><b>Art. 17º:</b> DESTINO DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. El Fondo de financiamiento de la Economía Social y Solidaria será destinado a impulsar la promoción, formalización y sostenibilidad de emprendimientos asociativos de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios enmarcados en las prácticas de la Economía Social y Solidaria, a las acciones de acompañamiento, asesoramiento técnico, formación y capacitación a los Sujetos Emprendedores, y a las acciones de difusión de la Economía Social y Solidaria. El Directorio de la Economía Social y Solidaria podrá destinar hasta un quince (15%) de los recursos que conforman el Fondo para sostener la estructura orgánica del Instituto de la Economía Social y Solidaria (el Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria, el Consejo Provincial de la Economía Social y Solidaria y las Mesas de Diálogo Regionales) y para afrontar los gastos de funcionamiento de las políticas públicas implementadas en el marco de la</p>	<p><b>Art. 17º:</b> DESTINO DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. Los recursos presupuestarios serán destinados a impulsar la promoción, formalización y sostenibilidad de emprendimientos asociativos de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios enmarcados en las prácticas de la Economía Social y Solidaria, a las acciones de acompañamiento, asesoramiento técnico, formación y capacitación a los Sujetos Emprendedores, y a las acciones de difusión de la Economía Social y Solidaria. La totalidad de los recursos presupuestarios, serán aplicados a la concreción de las actividades definidas en el plan de Acción Anual.</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>

<p>presente ley. El ochenta y cinco por ciento (85%) restante será destinado a fortalecer la Economía Social y Solidaria, priorizando los proyectos presentados por los Sujetos Emprendedores inscriptos en el Registro Provincial de la Economía Social y Solidaria. Los miembros del Directorio de la Economía Social y Solidaria percibirán la remuneración correspondiente al trabajo destinado a garantizar el funcionamiento del Instituto de la Economía Social y Solidaria, y a la concreción de las actividades definidas en el Plan de Acción Anual. Los integrantes de las Mesas de Diálogo Regionales cumplirán funciones en carácter ad-honorem</p>	<p><i>Elimina los topes de asignación de recursos al funcionamiento operativo de la institucionalidad creada.</i></p> <p><i>Elimina las referencias al carácter y remuneración de los miembros de cada uno de los órganos creados.</i></p>	
<p><b>Art. 18º:</b> DE LAS EXENCIONES IMPOSITIVAS. El Estado Provincial otorgará una exención impositiva en los tributos provinciales de ingresos brutos y de sellos por las actividades que se realicen en el marco de la presente ley, y sujeto al cumplimiento de los procedimientos que a tal fin establezca el organismo provincial correspondiente a todas las personas físicas y/o jurídicas que se encuentren debidamente registradas en el Registro de la Economía Social y Solidaria. Se instará a los Municipios a adherir a la presente ley con el fin de que determinen, dentro de su órbita, exenciones y tasas diferenciales.</p>	<p><b>Art. 18º:</b> DE LAS EXENCIONES IMPOSITIVAS. Autorizar al Poder Ejecutivo a otorgar exenciones impositivas en los tributos de ingresos brutos y de sellos a las personas físicas y/o jurídicas que se encuentren debidamente registradas en el Registro de la Economía Social y Solidaria por las actividades que se realicen en el marco de la presente ley, sujeto al cumplimiento de los procedimientos y criterios que a tal fin establezca el organismo provincial correspondiente. Se instará a los Municipios a adherir a la presente ley con el fin de que determinen, dentro de su órbita, exenciones y tasas diferenciales.</p> <p><i>Cambia la fórmula del otorgamiento por ley de la exención, hacia la autorización al Ejecutivo Provincial, para brindar tales exenciones.</i></p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>
<p><b>Art. 19º:</b> DE LA COMPRA Y CONTRATACION DE BIENES Y SERVICIOS POR EL ESTADO. El Gobierno de la provincia de Santa Fe priorizará la compra o contratación de bienes y servicios producidos y/o ofrecidos por los inscriptos en el Registro de la Economía Social y Solidaria en todas sus reparticiones y organismos descentralizados, desde un diez por ciento (10%) de las adquisiciones que realicen. A tal fin incorpórese al artículo 116º de la Ley 12.510, en su inciso c) el punto 9º, que expresa: “De los bienes y servicios ofrecidos por los inscriptos en el Registro de Emprendedores de la Economía Social y Solidaria y hasta el monto que la reglamentación fije”.</p>	<p><b>Sin modificaciones</b></p>	<p><b>Art. 18º:</b> COMPRA Y CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS POR EL ESTADO. El Gobierno de la provincia de Santa Fe priorizará la compra o contratación de bienes y servicios producidos y/o ofrecidos por los inscriptos en el Registro de la ESyS, en todas sus reparticiones y organismos descentralizados, desde un cinco por ciento (5%) de las adquisiciones que realicen. A tal fin, incorporase al artículo 116, de la Ley 12.510, en su inciso c) el punto 9, que expresa: de los bienes y servicios ofrecidos por los inscriptos en el Registro de Emprendedores de la Economía Social y Solidaria y hasta el monto que la reglamentación fije.</p>

		<i>Disminuye el piso de compras y contrataciones al sector de la ESyS.</i>
<b>Art. 22º:</b> El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley, dentro de los <b>30 (treinta) días de su promulgación.</b>	<b>Art. 22º:</b> El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los noventa <b>(90) días de su promulgación.</b>  <i>Amplía el plazo para la reglamentación de la Ley.</i>	<b>Sin modificaciones</b>
<b>Referencias:</b> Modificaciones realizadas a través del <b>1º Veto</b> Modificaciones introducidas a partir del <b>2º Veto</b>		

**Fuente:** Elaboración propia en base a Ley aprobada y Decretos del Poder Ejecutivo Provincial



## **Anexo digital**