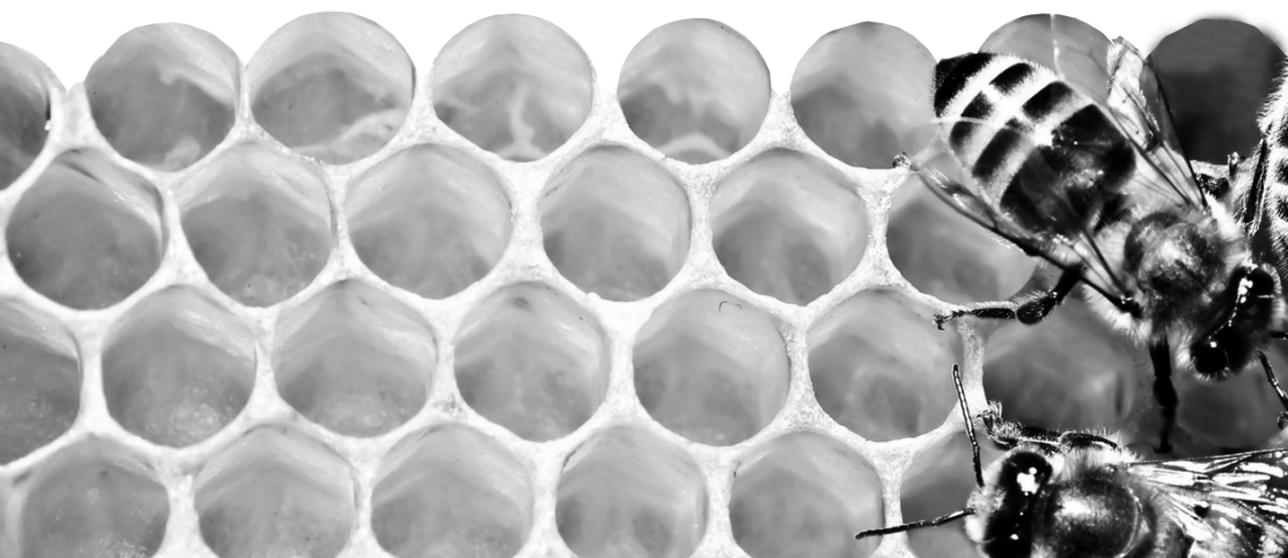


# Economía Social y Solidaria

Mapeos, experiencias y políticas  
en Santa Fe y Reconquista



Julio Claudio Tealdo (Compilador)

ediciones **UNL**



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DEL LITORAL**

Rector

**Enrique Mammarella**

Secretario de Planeamiento

Institucional y Académico

**Miguel Irigoyen**

Secretaria de Extensión Social y Cultural

**Lucila Reyna**



Consejo Asesor

Colección Ciencia y Tecnología

**Graciela Barranco**

**Ana María Canal**

**Miguel Irigoyen**

**Gustavo Ribero**

**Luis Quevedo**

**Ivana Tosti**

**Alejandro R. Trombert**

Dirección editorial

**Ivana Tosti**

Coordinación editorial

**María Alejandra Sadrán**

Coordinación diseño

**Alina Hill**

Coordinación comercial

**José Díaz**

Corrección

**Félix Chávez**

Diagramación interior y tapa

**Analia Drago**

© Ediciones UNL, 2021.

—

Sugerencias y comentarios

[editorial@unl.edu.ar](mailto:editorial@unl.edu.ar)

[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

Economía social y solidaria : mapeos,  
experiencias y políticas en Santa Fe y  
Reconquista / Julio Claudio Tealdo... [et al.] ;  
compilado por Julio Claudio Tealdo ; prólogo  
de Julio Claudio Tealdo.- 1a ed.- Santa Fe :  
Ediciones UNL, 2021.  
Libro digital, PDF - (Ciencia y Tecnología)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-749-300-9

1. Economía Argentina. 2. Santa Fe . 3.  
Investigación Social. I. Tealdo, Julio Claudio,  
comp.  
CDD 330.82

---

© Nadia Aguirre; María Rut Azerrad; Lucas  
Gabriel Cardozo; Oscar Cena; Esteban  
Cuadrín Sperati; Rocío López Delzar; Alfredo  
Esteban; Claudia Herzfeld; Julio Cesar Lozeco;  
Maricel Massera; Constanza Miceo; Silvia  
Molina; María Victoria Noriega; María Laura  
Rabasedas; Eduardo Rabellino; Germán  
Rossler; Orlando Mariano Sotto; Julio Claudio  
Tealdo, 2021.



# **Economía Social y Solidaria**

Mapeos, experiencias  
y políticas en Santa Fe  
y Reconquista

Julio Claudio Tealdo  
(compilador)

Nadia Aguirre

María Rut Azerrad

Lucas Gabriel Cardozo

Oscar Cena

Esteban Cuatrín Sperati

Rocío López Delzar

Alfredo Esteban

Claudia Herzfeld

Julio Cesar Lozeco

Maricel Massera

Constanza Miceo

Silvia Molina

María Victoria Noriega

María Laura Rabasedas

Eduardo Rabellino

Germán Rossler

Orlando Mariano Sotto

ediciones **UNL**

CIENCIA Y TECNOLOGÍA



# Índice

## **Agradecimiento / 11**

## **Introducción / 13**

*Lucas Gabriel Cardozo y Julio Claudio Tealdo*

Referencias bibliográficas / **20**

## **PRIMERA PARTE**

Perspectivas teóricas y metodológicas en la construcción de otra economía

### Capítulo 1

#### **Mapeos de la Economía Social y Solidaria: coordenadas para el estudio del caso santafesino / 23**

*Lucas Gabriel Cardozo, Julio César Lozeco y Julio Claudio Tealdo*

Introducción / **23**

Un acercamiento a la definición de Economía Social y Solidaria / **24**

Derroteros conceptuales y perspectivas existentes / **26**

Mapear la ESS: antecedentes en la temática / **30**

Nuestro mapeo / **33**

    Cooperativas de Trabajo / **34**

    Emprendimientos Socioeconómicos / **35**

    Experiencias en territorios rurales / **36**

Consideraciones sobre el mapeo para el caso santafesino / **37**

Referencias bibliográficas / **38**

### Capítulo 2

#### **El cooperativismo de trabajo: autogestión y democracia. Aproximaciones al sector en la provincia de Santa Fe / 41**

*Julio César Lozeco*

Introducción / **41**

El cooperativismo de trabajo. Breve delimitación conceptual / **42**

El cooperativismo de trabajo en tensión. Propuesta de transformación o cinturón de emergencia social / **44**

Un acercamiento del sector en la provincia de Santa Fe / **45**  
La reconfiguración del Cooperativismo de Trabajo y su vinculación con las políticas públicas / **50**  
Referencias bibliográficas / **52**

### Capítulo 3

#### **Mapeo del cooperativismo de trabajo: relevamiento y diagnóstico en las localidades de Santa Fe y Reconquista / 53**

*Julio César Lozeco y Orlando Mariano Sotto*

Introducción / **53**

Metodología de trabajo / **54**

Dimensiones, indicadores y componentes / **57**

Presentación de resultados / **59**

Tamaño organizacional según el número de asociados / **64**

Comunicación / **65**

Generación de excedentes / **65**

Vinculación intersectorial / **67**

Vinculación intrasectorial / **68**

Género y participación de la mujer / **71**

Administración y gestión de la producción, comercialización y distribución / **73**

Proveedores / **75**

Vínculo con la comunidad / **76**

Consideraciones finales / **77**

Referencias bibliográficas / **81**

### **SEGUNDA PARTE**

La promoción de los emprendimientos socioproductivos desde la política pública en la ciudad de Santa Fe

### Capítulo 4

#### **Implicancias de la intervención social en Extensión. Resignificando sentidos y prácticas académicas desde el Centro de Emprendedores de la Economía Social / 85**

*Julio César Lozeco*

Introducción / **85**

La intervención social en clave de Economía Social y Solidaria / **86**

El Programa de Economía Social y Solidaria como dispositivo institucional de integración e intervención universitaria / **89**

El Centro de Emprendedores de la Economía Social: arena en la que se inscriben y transforman las tramas de intervención social / **91**

La construcción de nuevas subjetividades como dispositivo innovador de transformación / **98**

Referencias bibliográficas / **101**

## Capítulo 5

### **Experiencias de comercialización virtual para emprendedores de la ciudad de Santa Fe / 103**

*María Rut Azerrad; María Laura Rabasedas; Germán Rossler y Rocío López Delzar*

Introducción / **103**

Autogestión y asociativismo en clave a emprendedores de la ESS / **105**

La complejidad teórica de la autogestión / **106**

Asociativismo: definición y elementos constitutivos / **107**

Abordaje metodológico / **108**

Proceso de desarrollo e implementación de la plataforma de comercialización virtual / **112**

Etapa I: diagnóstico / **112**

Etapa II: diseño y desarrollo de la plataforma de comercialización virtual / **113**

Etapa III: alfabetización en clave de ESS / **113**

Etapa IV: asesoramiento y evaluación / **114**

Logros, alcances y limitaciones del proyecto de plataforma de comercialización virtual / **116**

Reflexiones finales / **117**

Referencias bibliográficas / **119**

## Capítulo 6

### **Articulación de funciones a partir de la mirada de los agentes públicos en el Centro de Emprendedores de la Economía Social en el período 2012–2015 / 121**

*Nadía Aguirre y Lucas Gabriel Cardozo*

Introducción / **121**

La articulación como categoría de análisis / **123**

Las políticas de promoción de la Economía Social / **125**

El Centro de Emprendedores de la Economía Social / **127**

Los emprendimientos productivos del municipio / **129**

Las actividades en el CEES: los cursos de formación y los microcréditos / **131**

Análisis de la formación y del microcrédito desde la mirada de los actores institucionales / **133**

Las instancias de formación / **133**

El financiamiento para los emprendedores / **136**

Recapitulando las instancias analizadas: breves consideraciones para repensar el CEES / **138**

Conclusiones / **140**

Referencias bibliográficas / **141**

## **TERCERA PARTE**

Experiencias territoriales de Economía Social y Solidaria en el norte santafesino

### Capítulo 7

#### **Construcción social de mercados en el norte de Santa Fe.**

##### **El caso de las ferias francas / 145**

*Esteban Cuatrín Sperati*

##### Introducción / **145**

Los mercados como construcciones sociales. Una perspectiva para el análisis de las ferias francas / **147**

Definición y formación histórica de las ferias francas de pequeños productores / **149**

Descripción general de las ferias acompañadas por la Subsecretaría de Agricultura Familiar / **151**

##### Actores en las ferias del norte de Santa Fe / **156**

Un actor particular: la agricultura familiar / **156**

Programa Social Agropecuario/Subsecretaría de Agricultura Familiar / **158**

Los gobiernos locales / **158**

Organizaciones No Gubernamentales / **159**

##### Instituciones y funcionamiento de las ferias / **159**

Conclusiones y reflexiones a partir de la experiencia / **161**

Referencias bibliográficas / **162**

### Capítulo 8

#### **Emprendedores asociados de Reconquista, constructores de la Economía Social y Solidaria / 165**

*Silvia Molina*

##### Introducción / **165**

Asociación Multirubro Emprendedores Reconquista / **166**

Lo organizativo: prácticas y valores de la ESS / **168**

Consideraciones finales / **172**

Referencias bibliográficas / **173**

### Capítulo 9

#### **Fundación Nuevos Surcos: un sistema de ayudas económicas para la población campesina e indígena del norte santafesino y argentino / 175**

*Alfredo Esteban y Oscar Cena*

##### A modo de introducción / **175**

El alcance del proyecto de la Fundación Nuevos Surcos / **176**

Antecedentes / **177**

La economía social, el sujeto como actor protagonista, el trabajo / **178**

- Las herramientas de ayudas económicas / **179**
- La construcción de forma consensuada y en articulación con las instituciones a partir de la experiencia del microcrédito / **180**
  - El microcrédito / **181**
  - La metodología / **181**
  - Ciclo o circuito del microcrédito / **183**
- Consideraciones finales: principales aprendizajes de lo vivido / **183**

## Capítulo 10

### **Desencuentros territoriales, buscando el espacio de construcción colectiva entre el Estado local y organizaciones. Notas sobre el trabajo de campo realizado en la localidad de Reconquista (2016–2018) / 187**

*Lucas Gabriel Cardozo, Orlando Mariano Sotto y Constanza Miceo*

Introducción / **187**

Subsecretaría de Economía Social de la Municipalidad de Reconquista / **189**

Líneas de acción de la Subsecretaría / **191**

El caso de una herramienta particular: el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria / **192**

Instituto de la Cultura Popular (INCUPPO) / **194**

Presentación de la Institución / **194**

Principales líneas de trabajo / **195**

Conflictos, dilemas, desencuentros / **197**

Consideraciones finales / **199**

Referencias bibliográficas / **201**

## **CUARTA PARTE**

La institucionalidad de la Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe

## Capítulo 11

### **Promoción de la Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe (Argentina). Una mirada transversal a escala subnacional / 205**

*Maricel Massera, Claudia Herzfeld y Lucas Gabriel Cardozo*

Introducción / **205**

La intersectorialidad y transversalidad en la política pública / **206**

La Economía Social y Solidaria en la agenda de gobierno nacional y provincial / **208**

Políticas públicas y ESS en la provincia de Santa Fe / **210**

Un análisis de las políticas de ESS en la provincia de Santa Fe / **216**

Reflexiones finales / **220**

Referencias bibliográficas / **222**

## Capítulo 12

### **Economía Social y Solidaria: una alternativa económica y social consolidada en el territorio pero de débil institucionalidad normativa en la provincia de Santa Fe / 225**

*María Victoria Noriega y Julio Claudio Tealdo*

El origen de la propuesta / **225**

Las Mesas de Diálogo / **227**

El Foro de la Economía Social / **228**

El Documento Síntesis / **229**

Proceso participativo de construcción normativa / **232**

Legislatura de la provincia de Santa Fe: tensiones entre el proyecto de ley de Promoción y Fomento de la Economía Popular, Social y Solidaria y el proyecto de ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria / **232**

El tratamiento legislativo / **236**

El veto / **237**

Insistencia parlamentaria: veto final / **238**

Consideraciones finales / **238**

Referencias bibliográficas / **240**

**Sobre las y los autores / 241**

## **Agradecimiento**

Este libro no se hubiese concretado sin la colaboración de los becarios y las becarias del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria: Eduardo Cardozo, Emiliano Enrique, Diego Olivo Heit, María Victoria Noriega, Sofía Giuntini, Magalí Mahieu, María Antonella Maglioni, Lucía Vera, Constanza Miceo, Valentina Goris, Emilia Rohr, Stefanía Azzoni y María Ángeles Canteros, quienes estuvieron en diversas etapas del proyecto de investigación y además brindaron asistencia para el proceso de edición del libro.

A Lucas Gabriel Cardozo, quien merece especial agradecimiento por su colaboración y coordinación editorial en el contacto permanente con Ediciones UNL.

También a las cooperativas de trabajo de Santa Fe y Reconquista, las instituciones adoptantes INCUPO y Nuevos Surcos y los directores políticos del área de Economía Social de los gobiernos locales y del gobierno provincial (2015-2019).

A todos ellos, nuestro enorme agradecimiento.



## Introducción

Lucas Gabriel Cardozo y Julio Claudio Tealdo

El presente libro recoge los resultados del proyecto de investigación denominado «Mapeo, caracterización e interacción de los actores de la Economía Social y Solidaria en los municipios de Santa Fe, Reconquista y Rosario», desarrollado entre los años 2015 y 2018. La investigación estuvo dirigida por Julio Claudio Tealdo, fue ejecutada por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y el Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Secretaría de Extensión y fue financiada por la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

Para el lector que no conoce los proyectos de investigación de la UNL, este mapeo se inscribió en el marco de una línea especial denominada Cursos para la Acción e Investigación y Desarrollo Orientado a Problemas Sociales y Productivos, que tienen una intención definida, tal como su nombre lo indica. Los mismos se realizan en conjunto con organizaciones sociales; instituciones y el Estado (a diversa escala) teniendo como eje la relación continua y dinámica de los cambios sociales, políticos, económicos y culturales de las problemáticas en las cuales el equipo de investigación interviene (ver Heynes y Erbetta, 2012). Por lo tanto, los resultados que aquí presentamos fueron socializados, discutidos y analizados con las cooperativas de trabajo y los emprendedores sociales, las instituciones, los gobiernos locales y el gobierno provincial.

El propósito de la investigación se centró en elaborar mapeos sobre la situación de las experiencias de la Economía Social y Solidaria (en adelante ESS) que se encuentra en continuo crecimiento, las cooperativas de trabajo, los

emprendimientos socioproductivos (las políticas que los aglutinan como las organizaciones que estos integran) y las experiencias en espacios rurales.

Para llevar a cabo un abordaje partimos de los enfoques latinoamericanos de la ESS al reconocer que en la actualidad adquieren un sentido polisémico de acuerdo a las prácticas y experiencias que se enmarcan bajo dicho concepto (Coraggio, 2016). También es un concepto disputado por la academia, por los movimientos sociales y las políticas públicas. En esta contienda de sentidos que adquiere de acuerdo al posicionamiento de cada actor y su lugar de enunciación y práctica, entendemos a la ESS en la multiplicidad de sus expresiones y en las multifacéticas formas que esta asume en contraposición de la dinámica capitalista, como bien lo menciona Coraggio:

se trata de superar la condición de agentes de un sistema alienante y autodestructivo y constituirse conjuntamente en sujetos colectivos con capacidad y voluntad para pensar alternativas de acción, de institucionalización de los comportamientos económicos bajo la primacía de la racionalidad reproductiva. (2012:2-3)

Esta gran diversidad, sumada a la escasa información estadística sobre el campo de las experiencias de la ESS en nuestra región, país y específicamente nuestra provincia,<sup>1</sup> no permite identificar con claridad las diversas experiencias existentes, lo cual obliga a desarrollar estudios con metodologías específicas para su relevamiento y posterior análisis.

Cuando iniciamos el trabajo de investigación, nos preguntamos ¿cómo está constituido el campo de la ESS?; ¿cuántas experiencias y qué tipo de prácticas lo integran?; ¿cómo se distribuyen en el territorio?; ¿qué grado de representatividad existe entre las experiencias?; ¿cuál es el grado de vinculación e interacción y cuál es su base social? De esta manera, las preguntas de investigación cobran especial trascendencia cuando se analiza la realidad a la que está circunscripta la «institucionalidad» de la ESS en la provincia de Santa Fe y en las dos localidades de estudio.

Como lo indica el título del proyecto, tuvo como clivaje territorial tres ciudades de la provincia de Santa Fe, sin embargo, por decisiones metodológicas se optó por trabajar con dos de ellas, Santa Fe y Reconquista. En este sentido, el trabajo de campo en la ciudad de Santa Fe se realizó a partir de las trayectorias de trabajo construidas en conjunto con diversas organizaciones, instituciones y experiencias de la ESS que el equipo de investigación ha logrado consolidar a lo largo del tiempo. La relación con cooperativas de trabajo y con

---

1 Si bien el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) posee una base de datos, la misma agrupa exclusivamente a cooperativas y mutuales, una caracterización tradicional de la ESS.

el Centro de Emprendedores de la Economía Social (CESS) ha sido oportuna para presentar las reflexiones sobre el funcionamiento de las experiencias en las páginas del libro. En el caso de Reconquista, se iniciaron los trabajos con el Instituto de Cultura Popular (INCUPPO) como institución adoptante del proyecto y nos permitió conocer las formas de organización colectivas del territorio norte santafesino.

El libro cuenta con tres partes y sus respectivos capítulos. Cada una de las partes desarrolla una discusión sobre un territorio particular y se concentra en una temática específica, y tiene como objeto las experiencias de ESS, como las políticas públicas que marcan este campo en construcción.

La primera parte denominada «Perspectivas teóricas y metodológicas en la construcción de otra economía» tiene 3 capítulos. El capítulo 1 titulado «Mapeos de la Economía Social y Solidaria: coordenadas para el estudio del caso santafesino» de los autores Lucas Gabriel Cardozo, Julio César Lozeco y Julio Claudio Tealdo abre la discusión sobre el abordaje teórico que tiene la obra, y destaca a su vez los derroteros conceptuales que adquieren las experiencias territoriales que se encuentran bajo la *otra economía*. En relación con las propuestas y discusión teórica, se sistematizan y establecen diferentes perspectivas que se identifican para el caso argentino. También, los autores destacan los mapeos pasados y actuales de Latinoamérica. Además, marcan los puntos de anclajes de las experiencias que se desandan a lo largo del libro: las cooperativas de trabajo; los emprendimientos socioeconómicos y las experiencias territoriales rurales.

El capítulo 2, denominado «El cooperativismo de Trabajo: autogestión y democracia. Aproximaciones al sector en la provincia de Santa Fe», de Julio Cesar Lozeco, nos presenta un panorama de las cooperativas de trabajo, y recupera las visiones clásicas y las nuevas sobre un sector en constante dinamismo. La discusión se expande sobre el campo de las políticas públicas que promocionan el asociativismo y la conformación de cooperativas en las últimas décadas de Argentina. Sumado a lo anterior, elabora un diagnóstico para la provincia de Santa Fe. El capítulo se presenta como antesala al siguiente trabajo, enmarcando contextualmente el estudio empírico desarrollado en el proyecto de investigación.

Julio Cesar Lozeco, Orlando Mariano Sotto en el capítulo 3: «Diagnóstico y mapeo del Cooperativo de Trabajo. Una aproximación en las localidades de Santa Fe y Reconquista», analizan las trayectorias de las cooperativas de trabajo de Santa Fe y Reconquista. Este capítulo se nutre de datos recogidos de una encuesta realizada en el trabajo de campo en las dos localidades. Se presentan datos cuantitativos del sector a fin de brindar un panorama de la situación en las cuales se encuentran las cooperativas en dos dimensiones: asociatividad y participación, tanto desde una mirada interna (organización de las coope-

rativas) como externa (en relación con otras cooperativas, instituciones y el Estado). El capítulo constituye un aporte novedoso sobre el sector cooperativo santafesino a través de las variables estudiadas.

Los capítulos 4, 5 y 6 conforman la segunda parte «La promoción de los emprendimientos socioproductivos desde la política pública en la ciudad de Santa Fe». Los tres capítulos tienen como objeto de estudio el Centro de Emprendedores de la Economía Social (CESS) desde diferentes aristas. El CESS estuvo integrado por la Municipalidad de Santa Fe, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral. Situado en la ciudad capital de la provincia, el CESS tenía como finalidad brindar un espacio para los emprendimientos socioproductivos de la ciudad y la conformación de procesos asociativos entre los mismos. El CESS se caracterizó por convertirse en una política pública innovadora que ha tenido diversos análisis (ver Lozeco (ver Lozeco, 2015, Risso *et al.*, 2015; Massera, 2016; Sotto, 2017; Angeloni *et al.*, 2018).

Julio Cesar Lozeco plantea en el capítulo 4, «Implicancias de la intervención social en Extensión. Resignificando sentidos y prácticas académicas desde el Centro de Emprendedores de la Economía Social», cómo se llevaron a cabo los mecanismos institucionales desde la extensión universitaria para la conformación del CESS. Describe cómo desde el Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria en la arena de la extensión universitaria, se interviene conjuntamente con las otras instituciones que conforman el CESS.

En el capítulo 5, «Experiencias de comercialización virtual para emprendedores de la ciudad de Santa Fe», María Rut Azerrad; María Laura Rabasedas; Germán Rossler y Rocío López Delzar avanzan sobre un aspecto muy poco explorado del CESS: la comercialización. A partir del equipo de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y en conjunto con una cooperativa de programadores informáticos, Colectivo Libre, implementan una plataforma de comercialización virtual. De esta manera, el capítulo profundiza en las potencialidades y dificultades de llevar a cabo dicha actividad.

Para concluir, Nadia Aguirre y Lucas Gabriel Cardozo en el capítulo 6, «Articulación de funciones a partir de la mirada de los agentes públicos en el Centro de Emprendedores de la Economía Social en el período 2012–2015» colocan el foco de atención en las relaciones de articulación entre los actores institucionales —mencionados anteriormente— que conformaban el CESS. La autora y el autor a partir del marco conceptual sobre la articulación institucional y las políticas públicas de promoción de la ESS, conjugan las voces de los gestores políticos en torno a dos grandes temas: la formación y el acceso al microcrédito para los emprendedores.

La tercera parte del libro, «Experiencias territoriales de Economía Social y Solidaria en el norte santafesino», contiene cuatro trabajos que discuten las nuevas formas institucionales de la ESS en Reconquista.

El capítulo 7 de Esteban Cuatrín Speratti, «Construcción social de mercados en el norte de Santa Fe. El caso de las ferias francas», se estudia una nueva institucionalidad del mercado a partir de las acciones colectivas de campesinos y técnicos estatales vinculados a la agricultura familiar. A partir de un trabajo de campo en las localidades del norte de la provincia, se describen las ferias francas como espacios de intercambios, comercialización y producción de nuevas formas de socialización.

Silvia Molina en el capítulo 8, «Emprendedores asociados de Reconquista, constructores de la Economía Social y Solidaria», presenta a la Asociación Multirubro de Emprendedores de Reconquista. A partir de la definición *coraggiana* de Economía Social destaca los valores que tienen las personas que integran el colectivo y cómo estos inciden para la sostenibilidad de la experiencia.

El capítulo 9, «Fundación Nuevos Surcos: un sistema de ayudas económicas para la población campesina e indígena del norte santafesino y argentino», Alfredo Esteban y Oscar Cena, como miembros de la institución, describen sus comienzos y las actividades que desarrollan a partir del fomento de lazos de solidaridad y la entrega de financiamiento para los emprendimientos inscriptos en las realidades rurales de las latitudes norte de lo que se conoce como el Gran Chaco. Esteban y Cena describen la metodología de trabajo de la institución con la población destinataria de la propuesta de Nuevos Surcos.

Para cerrar la tercera parte, en el capítulo 10, «Desencuentros territoriales, buscando el espacio de construcción colectiva entre el Estado local y organizaciones. Notas sobre el trabajo de campo realizado en la localidad de Reconquista», Lucas Gabriel Cardozo, Orlando Mariano Sotto y Constanza Miceo tensionan la relación que se genera entre los diferentes sujetos que se desplazan por la localidad norteña y la disputa en el campo de la ESS. A partir de entrevistas semiestructuradas analizan cómo a partir de la institucionalización de la Subsecretaría de Economía Social y Solidaria y la creación del Consejo Municipal de la ESS acontecen una serie de tensiones en función de los (des) acuerdos que se generan con las organizaciones locales.

Por último, la cuarta parte, «La institucionalidad de la Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe», estudia dos aspectos ligados a las políticas recientes de promoción de la ESS.

En el capítulo 11, «Promoción de la Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe (Argentina). Una mirada transversal a escala subnacional», de la autoría de Maricel Massera, Claudia Herzfeld y Lucas Gabriel Cardozo, se identifica, describe y analiza las políticas públicas de ESS a nivel

provincial, para dar cuenta de los diversos enfoques y objetivos que presentan dichas intervenciones estatales y los diferentes modos en que contribuyen a la promoción y/o fortalecimiento del sector. Al mismo tiempo, se reconocen las articulaciones que existen entre diferentes áreas estatales, de modo de identificar procesos de intersectorialidad en la política pública. A partir de la presentación del panorama completo de las políticas de ESS se establecen criterios que aglutinan el campo de acción de las mismas.

Por otro lado, el capítulo 12 de María Victoria Noriega y Julio Claudio Tealdo, «Economía Social y Solidaria: una alternativa económica y social consolidada en el territorio y con débil institucionalidad normativa en la provincia de Santa Fe», toma como objeto de estudio el proyecto de ley de Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria para indagar en profundidad la trayectoria legal y social de la norma. Los autores examinan paralelamente de forma minuciosa las otras propuestas normativas presentadas por organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos en la legislatura provincial. Además, identifican a los actores que trabajaron en la ley a nivel territorial y el veto final por parte del Ejecutivo provincial.

Una cuestión importante para destacar es que los trabajos que componen el libro han sido presentados en jornadas internas de debate del grupo de investigación en congresos y reuniones de interés académico; y también, para esta publicación se ampliaron artículos publicados en revistas científicas nacionales como internacionales. La socialización de los contenidos que componen la edición permitió que estos hayan sido ampliados y modificados a partir de la evaluación e intercambio que han tenido los autores con otros colegas en las instancias mencionadas.

De esta manera, consideramos que el libro adquiere relevancia para los investigadores interesados en la temática, especialmente aquellos que se encuentran estudiando la ESS santafesina. La presente obra colectiva ocupa un lugar de vacancia para los estudios de las localidades de Santa Fe y Reconquista, de las experiencias y de las políticas.

También, teniendo en cuenta que la ESS no es solo un campo de intervención de la academia sino que los resultados que se producen tienen que ser discutidos con los gestores de las políticas públicas, los trabajos aquí reunidos son un insumo para repensar las políticas locales, provinciales y nacionales que se implementan en los contextos estudiados.

Por último, y no menos importante, esperamos que las cooperativas de trabajo, emprendedores sociales y las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran trabajando cotidianamente en la ESS se apropien del libro y lo empleen como un insumo para sus reivindicaciones, luchas y negociaciones tanto con el Estado como con otros actores institucionales. De hecho, este

libro no hubiera sido posible sin la existencia de los colectivos que diariamente intenta construir un mundo más justo, democrático y solidario.

Por lo tanto, creemos que los trabajos reunidos aquí abren la discusión a los estudios empíricos de la ESS en dos ámbitos del territorio santafesino: Santa Fe y Reconquista. Aún nos queda mucho por delante para seguir estudiando y co–produciendo, pero consideramos que la obra colectiva editada es un aporte para impulsar el debate de la forma que asume el trabajo autogestivo y asociativo en el contexto actual y en sus diversas manifestaciones: institucionalizado por las políticas públicas, desde abajo (desde las bases) y promovido por organizaciones sociales.

## Referencias bibliográficas

**Angeloni, Marcos; Lozeco, Julio; Marzioni, Sofía y Kessler, María Elena** (2018). La intervención social en clave de innovación social. Un análisis desde dos proyectos de extensión universitaria. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, 8(8), 126–141. <https://doi.org/10.14409/extension.v8i8.Ene-Jun.7723>

**Coraggio, José Luis** (2012). La construcción de Otra Economía como acción política. Material del Curso Virtual «Hacia Otra Economía». Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento.

**Coraggio, José Luis** (2016). Movimientos sociales y economía. En Coraggio, José Luis (Org.). *Economía Social y solidaria en movimiento* (15–37). Los Polvorines: Ediciones UNGS.

**Hynes, Erika y Erbetta, Hugo** (2012). Programa de investigación y desarrollo orientado a problemas sociales y productivos. +E: *Revista De Extensión Universitaria*, 2(2), 96–99. <https://doi.org/10.14409/extension.v1i2.450>

**Lozeco, Julio** (2015). La integración institucional para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria. La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social en Santa Fe, Argentina. *Revista +E versión digital*, (5), 174–181. <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5158>

**Massera, Maricel** (2016). La arquitectura institucional y las potencialidades de un centro de emprendedores de la economía social en la provincia de Santa Fe. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 8, 3–34.

**Risso, María Cecilia; Tottereau-Díaz, Luciana, y Ramassotti, Evangelina** (2015). Proyecto de incubación de pequeñas unidades productivas enmarcadas en los valores de la Economía Social y Solidaria. *Revista Ingeniería Solidaria*, 11(18), 87–95.

**Sotto, Orlando** (2017). El Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe y su viabilidad de convertirse en un centro de referencia para la Economía Social de la región santafesina. *Revista Ciencias Económicas*, 14(01), 167–184. <https://doi.org/10.14409/rce.v1i0.6902>

## **PRIMERA PARTE**

Perspectivas teóricas y metodológicas  
en la construcción de otra economía



## Capítulo 1.

# **Mapeos de la Economía Social y Solidaria: coordenadas para el estudio del caso santafesino**

Lucas Gabriel Cardozo, Julio César Lozeco y Julio Claudio Tealdo

### **Introducción**

Desde hace más de una década se asiste a una explosión de la Economía Social y Solidaria (ESS) en Argentina, en la cual conviven las «viejas» y «nuevas» tradiciones; comprendiendo en las primeras a las experiencias históricas del cooperativismo y el mutualismo; y en las segundas, los emprendimientos socioproductivos, las iniciativas económicas de los movimientos de desocupados, las diferentes experiencias de finanzas solidarias, las empresas «recuperadas» por sus trabajadores, las formas de intercambio equitativo y de monedas sociales, entre otras que tuvieron un auge en la Argentina de la crisis del 2001 (Pastore, 2010; Coraggio, 2007).

En la actualidad, en el plano de las prácticas ha cobrado importancia la generación de otra forma de entendimiento de lo económico, no solo en el aspecto material sino en el simbólico. Este resurgimiento se instauró como un campo de lucha para los sectores populares, que a partir de cambios culturales, económicos y políticos se organizaron para generar nuevos espacios asociativos (Abramovich y Vázquez, 2007) y de esa forma nuevas formas de socialización, más democráticas, participativas, igualitarias en la búsqueda de la transforma-

ción y superación de la racionalidad económica predominante y para abrir de ese modo, un camino para la emancipación.

A fines del año 2003, se posicionan en la agenda política las políticas públicas de promoción de ESS, y se establece una diferenciación en las intervenciones entre aquellas vinculadas a las cooperativas y mutuales de larga data (que también han sido resignificadas) y la promoción y conformación de nuevas cooperativas de trabajo y otras formas alternativas de producción, comercialización, distribución, consumo y financiamiento.

Susana Hintze (2007 y 2013) asegura que la construcción de políticas públicas para este sector permite la intersectorialidad, la transversalidad y la territorialización entre los diferentes organismos del Estado, en sus diferentes escalas de actuación y en conjunto con los emprendimientos socioeconómicos. Si bien las políticas públicas propician la conformación de cooperativas y ayudan a la sostenibilidad de experiencias existentes, en algunos casos pueden generar nuevos conflictos por la administración y utilización de los recursos económicos.

Los párrafos precedentes nos introducen en el establecimiento de un breve panorama de las experiencias de la ESS en nuestro país, teniendo en cuenta su emergencia y las políticas públicas que acompañan su heterogéneo universo. Con este marco y en primera instancia, el presente capítulo tiene por objetivo presentar un posicionamiento propio en el campo, aún en construcción, de la ESS. En segunda instancia, se recuperan diversos mapeos (tanto a nivel internacional como nacional) de experiencias de ESS, los cuales se erigieron como guía para el análisis del caso santafesino que será presentado en la primera parte del libro. Por último, y como resultado del análisis y la sistematización, colocamos el acento en tres aspectos fundamentales que identifican nuestro mapeo: las cooperativas de trabajo, los emprendimientos socioeconómicos y las experiencias rurales; en cada eje trabajamos transversalmente la temática de la política pública mediante la presentación como anclaje territorial el nivel provincial y local.

## **Un acercamiento a la definición de Economía Social y Solidaria**

A partir de las últimas décadas del siglo pasado, específicamente la del 70, se produce una reestructuración del modo de desarrollo capitalista a escala mundial que generó fuertes impactos en diferentes territorios, tanto de países centrales como periféricos, especialmente en Latinoamérica. Estos cambios profundizaron el desarrollo espacial desigual agravando la situación social de gran parte de la población que habita en territorios de pobreza estructural con agudas deficiencias con relación a infraestructuras básicas de servicios

públicos, y generaron un paisaje de relegación estatal y avance de las fuerzas del mercado que agudizaron la incertidumbre y explotación.

Ante esta situación y frente al colapso de las economías nacionales, comenzaron a emerger desde vastos sectores populares, estrategias de supervivencia y colaboración mutua con el objetivo de dar respuesta a sus demandas reproductivas. Estas fueron construyendo nuevos espacios sostenidos en su práctica por valores, principios y acciones contrapuestas a las lógicas mercantiles, cuyo principal fin es la satisfacción de las necesidades del colectivo social al cual pertenecen y desde el que se constituyen. Sin embargo, las mismas se presentan muchas veces desarticuladas, desordenadas y versátiles. Verónica Gago, ha denominado «ensamblajes heterogéneos» que revelan el «carácter contingente y ambiguo» (2014:18) de las formas de organización comunitarias.

La heterogeneidad de estas prácticas ha propiciado la aparición de una prolífica literatura que multiplicó concepciones y denominaciones que tornan dificultosa la delimitación conceptual, el encuadre metodológico y las implicancias en términos de intervenciones públicas que se le otorga a la ESS. Así, para explicar dichos fenómenos se habla de Economía Solidaria, Economía Social, Economía del Trabajo, Socio Economía Solidaria, Economía del Tercer Sector, entre otros; que de alguna manera, terminan por conformarse como condicionantes para su desarrollo, puesto que desde el momento mismo en el que se decide definirla se hace lo propio con el grupo objetivo, los sujetos que intervienen, las problemáticas asociadas a su desarrollo, y su lugar dentro del entramado social (económico, político, cultural) en el que genera.

Alain Caillé problematiza esta situación y se pregunta si en verdad «¿es posible, es deseable intentar superar esta heterogeneidad y definir la economía solidaria como una entidad unívoca, con coherencia propia, de la misma manera que se define a la economía privada o la economía pública?» (2009:20).

En términos generales, los posicionamientos existentes dentro del concepto englobado de Economía Social y Solidaria, surgen en el seno mismo del desarrollo capitalista, por lo cual las dificultades en torno a una delimitación conceptual son aún más complejas, ya que las mismas se debatirán entre posiciones más cercanas a la de complementariedad con el mercado y aquellas que la presentan como modelos alternativos de desarrollo. Por tanto, no resulta nada sencillo abordar una definición homogénea. En esta sintonía hay quienes aluden a evitar su definición taxativa por tratarse de una teoría en construcción (Coraggio, 2009; Laville, 2009) mientras, que otros optarán por definirla en un determinado sector económico (cooperativas, mutuales, asociaciones, etc.).

Más allá de las disquisiciones que se puedan aludir al respecto, lo cierto es que la ESS se ha convertido en un tema trascendente tanto para quienes se dedican al estudio de las ciencias sociales como para los discursos cons-

truidos desde el Estado. La temática está incorporada en las agendas de políticas públicas y en diversos ámbitos académicos. Abordaremos a continuación algunas definiciones a partir de la cual, ofrecer un acercamiento a fin presentarla en su integridad.

### **Derroteros conceptuales y perspectivas existentes**

La cosmovisión de la ESS posee una diversidad de perspectivas que la hacen sumamente enriquecedora; esta singularidad brota de su cualidad intrínseca: se trata de concepción polisémica (Pastore, 2008:2) que abraza al menos, cuatro dimensiones: una empírica, asociada a prácticas económicas diferenciadas de la lógica utilitarista de mercado; una conceptual, que nutre una corriente alternativa de pensamiento económico; una simbólica (cultural, educativa y comunicacional), vinculada a las maneras de concebir las prácticas humanas «centrando su atención en las condiciones de reproducción de la vida, en las relaciones de las personas entre sí y con su hábitat vital» (Pastore y Altschuler, 2015:III); y una política, que procura poner en tensión el proyecto sociopolítico actual hacia otra organización social. Estas dimensiones se imbrican unas con otras propiciando un enfoque plural y diverso.

Si bien acordamos con las inquietudes que expone Caillé (2009:19) en relación con la conveniencia de definir estrictamente qué es ESS, creemos que asignar una orientación relativamente clara allana el camino para analizar cómo se construyen sentidos y significados con relación a esta, tanto desde el Estado como de las propias organizaciones que están representadas. Una primera segmentación la realiza el propio sociólogo al presentarla en torno a dos visiones frente a la relación con el sistema capitalista: una visión «complementarista» y otra «sustitucionista».

La primera incluye todas aquellas perspectivas que pugnan por construir un tercer sector que conviva con la economía de mercado y la economía pública, muy presente en el pensamiento Europeo y norteamericano. Quienes operan desde esta perspectiva (Chaves y Monzón, 2013; Lavelle, 2009) van a navegar en ciertas particularidades, según el lugar (más o menos importante) que se le otorgue al mercado y al Estado en esta interacción y los principios o valores que se presenten relevantes (cooperativismo, solidaridad, asociacionismo, etc.).

La segunda visión, más ligada al pensamiento latinoamericano (Singer, 2009; Coraggio, 2009), incluye aquellas perspectivas de transformación social, las cuales se inscriben como:

propuestas transicionales de prácticas económicas de acción transformadora, conscientes de la sociedad que quiere generar desde el interior de la economía mixta actualmente existente en dirección a otro sistema socioeconómico, organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida de todos los ciudadanos-trabajadores. (Coraggio, 2007:37)

En igual sentido, Pastore (2008:10) amplía estas corrientes con el objetivo dar cuenta de ciertas singularidades. Para él, son cuatro las perspectivas trascendentes. Complementando las anteriores, adiciona la visión de quienes la entienden como «atención a la emergencia y a la economía de subsistencia»: según esta, frente a las fallas del mercado (ligada en especial a las crisis estructurales del sistema capitalista) la ESS procura operar en las contingencias, garantizando la subsistencia hasta tanto se produzca un nuevo equilibrio que garantice la inclusión social de quienes se han visto afectados. En las antípodas, presenta a quienes la entienden como una alternativa sustitutiva a la sociedad de mercado; estos no se centran en la reforma del sistema (o en procesos de transición) sino en una ruptura radical:

una economía con otra lógica de funcionamiento, con otro tipo de objetivos radicalmente diferentes a la economía del capital, que se propone otras formas de subjetividad y que no resigna un proyecto de transformación social hacia una sociedad más integrada, justa y plural. (Pastore, 2008:14)

Contextualizando estas miradas en la realidad Argentina, en especial la que se ha ido construyendo en los últimos 15 años, producto tanto de la crisis de principios de siglo como del surgimiento de innumerables programas públicos con foco en la ESS, creemos que es posible realizar un esfuerzo metodológico para delinear lo que, a propio entender, son los posicionamientos actuales con relación a esta. Dicho ejercicio pretende construirse atendiendo a la representatividad de diversos actores vinculados (directa o indirectamente) a las dimensiones plurales arriba mencionadas.

La ESS nuclea a un heterogéneo universo de actores e instituciones que no se limita a formas jurídicas específicas sino, como sostiene Coraggio, son «prácticas institucionalizadas» (2015:2) que incluyen como actores a personas y grupos de personas (familia o asociaciones interdomésticas), grupos asociativos, movimientos sociales y organizaciones civiles, cooperativas, redes de ayuda mutua, comunidades, dependencias académicas y del Estado, entre otros. Por tal motivo, resulta oportuno proponer una tipología que recupere las significaciones que los mismos construyen. En este sentido, una tercera delimitación podría ser pensada de la siguiente manera:

*Perspectiva inclusionista:* aquí se integrarían quienes entienden que la ESS debe ser pensada en clave de inclusión al sistema existente, caracterizado por la dualidad Estado–mercado. Esta forma de concebir a la ESS está fuertemente asociada a los planes y programas públicos realizados con foco puesto en la generación de empleo y la inclusión sociolaboral. En Argentina, a partir del año 2004 emergieron sendos programas de economía social en distintos niveles de gobierno (local, provincial y nacional); en un alto porcentaje de estos se registra una tendencia a presentar a la ESS como aquella que «intenta promover oportunidades de empleo, inclusión y mejora en la calidad de vida de una amplia población del país» (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015). También se inscriben aquí organizaciones y fundaciones que pregonan por la integración y la reducción de desigualdades sociales.

*Perspectiva de reivindicación popular:* esta mirada abraza esencialmente la dimensión simbólica señalada por Pastore, en donde se defiende la cultura popular como el motor de estos procesos económicos, afirmando en aquella la identidad de las actividades de los excluidos, no como estrategia de inclusión sino como unidad económica genuina: «los medios de trabajo están en el seno del pueblo, en el barrio, en la calle, entre los vecinos, en la naturaleza; no son propiedad de ningún capitalista» (Grabois y Pésico, 2017). Esta perspectiva emerge en el seno de los sectores excluidos, pero a diferencia de la anterior, no pretende insertarse en el sistema de mercado como tal, sino más bien, reivindicar el genuino proceso de autoorganización de los sectores populares, en aras de erradicar las tendencias destructivas del sistema económico y construir una economía popular comunitaria.

Ha cobrado trascendencia en los últimos años en nuestro país, especialmente a través de organizaciones de base y movimientos populares, con una fuerte presencia territorial en los sectores de mayor vulnerabilidad. Las actividades económicas incluidas aquí inscriben a campesinado, cartoneros, vendedores ambulantes, artesanos, feriantes, repartidores, obreros de empresas y fábricas recuperadas, trabajadores domésticos y de cuidado, costureros, limpiavidrios y trapitos, vivienda y cuidado del hábitat, microemprendimientos populares, entre todas aquellas actividades que presenten «baja productividad, poco capital y medios precarios de producción» (Grabois y Pésico, 2017:42).

*Perspectiva de complemento sectorial:* tal como señalamos párrafos arriba, proyecta el desarrollo de una economía social complementaria a la economía empresarial y al sector estatal. Responde a la concepción de Tercer Sector, y procura entender a la ESS en el marco de una interacción entre Estado–mercado y Economía Social, sin pretender explícitamente la desintegración del sistema existente (Grosso Rincón, 2015; Villar, 2011; Gaitán, 2005; Cahián, 2004; entre otros). Si bien afirman que la dinámica de la ESS es contraria a

las lógicas de mercado (asociación y ayuda mutua, cooperación, responsabilidad social), sostienen que es una opción sectorial, y que por tanto no necesariamente debe pretenderse eliminar las condiciones existentes sino ofrecer una alternativa. Es propia del cooperativismo y mutualismo tradicional y de diversas organizaciones privadas.

Desde esta concepción, el campo de la ESS es el de lo «privado solidario y socialmente responsable, por tanto ni renuncia a la actividad mercantil (eficiencia, competitividad y resultados de la gestión) ni puede sentirse ajeno a los dictados de las políticas públicas y a los recursos del Estado» (Carreras Roig, 2007:16). Concebida de esta manera, no se centraría en las circunstancias que dieron origen a tales experiencias, sino en los modos en los cuales organizan sus actividades económicas. Así, incorpora a grupos de producción, asociaciones, cooperativas y empresas de autogestión que combinan sus actividades económicas con acciones de índole educativa y cultural, sin dejar de valorar el sentido de la comunidad de trabajo y el compromiso con la colectividad social en la cual se insertan (Gaiger, 2006).

*Perspectiva sustitucionista:* siguiendo la conceptualización de Caillé y con fuerte presencia en los discursos del pensamiento económico crítico, refuerza la discusión inicial de ruptura o reforma del sistema económico, pero sin desmedro de reconocer que su punto de partida lo encuentra en una economía mixta. Coraggio lo sintetiza claramente al referirse a ella como aquella que

ve el conjunto de la economía a partir de la lógica del trabajo y su reproducción ampliada donde la unidad doméstica (UD) es la forma elemental de organización micro socio-económica propia del trabajo, pudiendo generar extensiones de su lógica de reproducción mediante asociaciones, comunidades organizadas, redes formales o informales de diverso tipo, consolidando organizaciones socio-económicas dirigidas a mejorar las condiciones de reproducción de la vida de sus miembros. (2004:151)

No vale entonces referirse exclusivamente a las formas de producción autónoma de los trabajadores, sean individuales o agrupados, sino que abarca toda forma de realización de sus capacidades dirigida al objetivo de lograr la reproducción ampliada de la vida de sus miembros. Desde esta visión la ESS afirma una racionalidad reproductiva:<sup>1</sup>

---

1 Autores como el chileno Luis Razeto, en consonancia con Coraggio, presentan la noción de *racionalidad solidaria*, para dar cuenta del cambio de perspectiva, pensando en personas y sociedades de personas que se comportan con base a otros criterios: propiedad colectiva, autogestión democrática y articulación de fines sociales, sustentada en valores como los de igualdad, solidaridad y protección del medio ambiente.

La construcción de otra economía sobre la base del pensamiento crítico, derivando de ese marco los instrumentos eficaces. La solidaridad intraorganización es así valorada, pero fundamentalmente se aspira a una solidaridad sistémica que requiere Otro sistema económico, otros valores, otra institucionalidad. (Coraggio, 2015:1)

Sobre la base de lo analizado anteriormente, es posible hacer algunas inferencias respecto al desarrollo de una base metodológica que permita al menos, acercar una mirada integral en torno a la ESS, con especial énfasis en sus dimensiones empíricas/conceptual, de forma tal de otorgarle cierta funcionalidad al concepto sin perder de vista su dimensión proyectual. En tal sentido, mediante el reconocimiento de las vicisitudes que puedan desprenderse de esta esquematización, es posible observarla en relación con aquella que refiera a personas o grupos que, organizados colectivamente, llevan adelante actividades económicas en procura de satisfacer sus necesidades a través de la obtención de un ingreso por su actividad, haciendo uso principal del factor trabajo y gestionadas sobre la base de la autogestión, la asociación, la democracia y la cooperación; sin perjuicio de la existencia de tensiones entre estos principios constitutivos y sus dinámicas y modos de funcionamiento.

### **Mapear la ESS: antecedentes en la temática<sup>2</sup>**

Los mapeos de la ESS son una temática recurrente en la actualidad. Las cartografías de los territorios donde se sitúan las experiencias y las vinculaciones que se entretienen con otros actores forman parte de la generación de conocimiento de las experiencias que no tienen lugar en las mediciones formales de la economía. En este apartado, presentaremos un conjunto de trabajos que han abordado esta cuestión de mapear a la ESS para dar cuenta de su relevancia y especificidades.

En un artículo de Luiz Gaiger (2014), nos invita a realizar el mapeo para conocer globalmente a la ESS. Este llamado resulta interesante y desafiante, especialmente porque el autor señala la importancia que asume la identificación de las diferentes experiencias. Además, considera que la medición se vuelve una herramienta estratégica para América Latina en diversos grupos de investigación universitarios y del Estado en sus distintas escalas de actuación.

---

2 Los antecedentes de esta sección fueron presentados en instancias académicas (ver Cardozo y Serafino, 2015; Cardozo *et al.*, 2015) y publicados en un artículo sobre el caso santafesino (Cardozo *et al.*, 2017), para el presente capítulo fue modificado y ampliado el relevamiento bibliográfico.

En este sentido, tomar conocimiento de las experiencias, interactuar y fortalecer dichos espacios permite asumir desafíos metodológicos para la generación de información y la construcción de agendas para el sector.

La cartografía de la ESS tiene antecedentes, particularmente en Latinoamérica y en Canadá.<sup>3</sup> A continuación, se listarán las principales contribuciones que se realizaron en Latinoamérica destacando tanto el grupo de trabajo como las instituciones que contribuyeron en su elaboración.

En primer lugar, nos referiremos a la guía realizada por Coraggio, Arancibia y Deux, quienes ofrecen un interesante punto de partida para la descripción del sector, en especial el de las experiencias llevadas a cabo en Argentina y Brasil.

Para el caso argentino, el autor y las autoras comentan las dos experiencias; la primera fue desarrollada por el Instituto Nacional de Asociativismo de Economía Social (INAES) y la Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF) en el año 2007. El espacio muestral contempló al sector «tradicional» de la economía social, es decir, a las cooperativas y mutuales. La segunda estuvo organizada por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento (ICO-UNGS) en colaboración con la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social. El trabajo se focalizó en los emprendimientos socioeconómicos asociativos, mediante la ampliación de la propuesta de trabajo a diferentes universidades argentinas.

Como resultado de esta última se publicó el libro *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad* (Coraggio y Sabaté, 2010) con los resultados de una encuesta realizada en diferentes puntos de nuestro país. Las hipótesis del relevamiento se basan en que la lógica de la economía de los emprendimientos está estrechamente vinculada a la reproducción de las unidades domésticas y comunidades; estas no existen aisladas de redes y articulaciones más amplias que superan la relación exterior de intercambio con el mercado. Se relevaron organizaciones y emprendimientos que sean potenciales componentes de redes consolidadas de ESS, siendo estas la plataforma de acción compleja para transitar hacia estructuras de organización de producción y reproducción centradas en el trabajo y orientadas a la reproducción ampliada de la vida de todos.

En el caso brasilero, en los años 2005–2006 se realiza el Mapeamento da Economia Solidária, tarea llevada a cabo por el Ministerio do Trabalho e

---

3 En Quebec (Canadá), Vaillancourt analiza las experiencias que se desarrollaron en el periodo de más de una década. El autor divide las tareas desarrolladas en dos cohortes temporales. La primera, de 2000 a 2005, cuando intervinieron varios actores: instituciones universitarias, gobierno y asociaciones de la sociedad civil. La segunda corresponde a los años 2006–2011; el trabajo realizado se puede encontrar en el Canadian Social Economy HUB y el mapeo es en el ámbito nacional: allí se puede observar la heterogeneidad de la ESS canadiense.

Emprego de la Nación, Secretaria Nacional de Economía Solidária, Observatório di Mercado do Trabalho, Forum da Economia Solidária, representantes de emprendimientos económicos y entidades de apoyo al sector. El mapeo arrojó como resultado la existencia de 21 578 emprendimientos solidarios (Coraggio, Arancibia y Deux, 2010). Posteriormente, la segunda mensura se puede consultar en el Atlas Digital de Economía Solidária, información construida con los datos del Segundo Mapeamento Nacional de Emprendimentos Econômicos Solidários, realizado por la Secretaria Nacional de Economía Solidária, finalizado en 2013.<sup>4</sup> Con la participación del grupo de Pesquisa em Economia Solidária e Cooperativa da unisinos, Rilles y el CNPQ, entre otros. Como resultado de este trabajo se presentó el libro *As faces da Economia Solidária no Brasil*.

Otra de las experiencias de mapeo es la propuesta de Uruguay. La misma está a cargo de la Universidad de la República a través de la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) desde 2014. Como lo indica en la web:

El mapeo tiene por objetivo identificar, estudiar y ubicar en el territorio las experiencias económicas de Economía Solidaria (ECSOL) que se dan en Uruguay, tanto a nivel productivo (emprendimientos), como en la distribución (tiendas, redes de comercialización), el consumo (colectivos de consumidores), las finanzas (finanzas solidarias). También visualizar las entidades de apoyo o fomento de estas experiencias y estudiar el vínculo con ella. (Mapeo Economía Solidaria Uruguay).

Recientemente, miembros del equipo uruguayo publicaron un artículo titulado «Mapeo de las políticas públicas vinculadas a la ESS en Uruguay (2015): una perspectiva sobre su naturaleza y orientaciones a diez años de la asunción del gobierno progresista». En el trabajo se presentan los alcances de las políticas de promoción de la ESS a emprendimientos económicos y de apoyo a las redes que estos conforman. Además, se identifican áreas estatales específicas de distintos niveles que operan con programas y líneas de financiamiento (Torrelli *et al.*, 2019).

Otro de los grandes temas es el de las empresas recuperadas por sus trabajadores como fenómeno netamente argentino más allá que en la actualidad en muchos países las experiencias cobran relevancia. Una referencia obligada y con una larga trayectoria es el equipo dirigido por Andrés Ruggeri del Programa Facultad Abierta de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires que desde el año 2002 y a través de actividades de extensión universitaria trabajan conjuntamente con empresas recuperadas. A través de los informes que presentan sobre el sector se puede analizar su evolución a nivel nacional y por provincias (Ruggeri *et al.*, 2015).

---

4 Para mayor información se puede consultar: <http://sies.ecosol.org.br/atlas>

Siguiendo con la misma temática, Colombari y Molina (2014) presentan el mapeo del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionada (OSERA), el cual se realizó con los datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La escala de cobertura del mapa es nacional y cuenta con información actualizada por el equipo interdisciplinario de trabajo del osera.<sup>5</sup>

Desde la Universidad Nacional de Quilmes y en el marco de la Red de Universidades de Economía Social y Solidaria de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación se desarrolla el Proyecto MAPeSS, junto a cinco universidades nacionales (Rosario, Villa María, La Plata, San Juan y Cuyo). Este consiste en un mapeo de la ESS y sus organizaciones con alcance nacional. El trabajo de recolección de información se plantea de manera colectiva y se realizan actividades en diferentes encuentros académicos de ESS. También se puede visualizar la información recogida en una aplicación móvil,<sup>6</sup> que se actualiza constantemente, y donde se localizan georreferenciadas las experiencias de ESS en los distintos puntos del país.

## **Nuestro mapeo**

Los mapeos antes descriptos son los que nutren los resultados de este libro. En particular, el abordaje que proponemos para el caso santafesino versa sobre tres grandes grupos de experiencias de ESS: cooperativas de trabajo; emprendimientos socioeconómicos y experiencias en territorios rurales. Cada uno de ellos a su vez se encuentra atravesados por diversas intervenciones, tanto del Estado (a través de diversas políticas públicas) como de la academia (a partir de proyectos de investigación, docencia y extensión) y de organizaciones de la sociedad civil (acompañando en el desarrollo y sostenibilidad de las mismas).

A continuación, presentamos cada una de estas experiencias que luego serán desarrolladas en las partes que componen el presente trabajo.

---

5 Para ampliar información visitar: <http://empresasrecuperadas.org/mapa.php>

6 Para mayor información ver: ESSApp, conectando la solidaridad <https://www.essapp.coop/>

## Cooperativas de Trabajo

El cooperativismo de trabajo no es nuevo en la historia reciente. Su origen está ligado a los movimientos obreros frente al avance del modo de producción capitalista. Su punto de partida es el propio trabajo como valor social a través del cual, sin un camino predefinido, los trabajadores asumen el riesgo de producir de forma asociada sin la dependencia directa a lógica empresarial capitalista.

Estos modos alternativos de producción asociada establecen formas de organización de la producción y de distribución de los excedentes que se separa de la relación salarial patrón–empleado. En particular, la conceptualización Cooperativas de Trabajo refiere a entidades que ofrecen como servicio la ocupación del asociado. En sentido estricto, no se puede estar asociado a la misma si no se trabaja en ella, cobrando vigor, relevancia y trascendencia el uso de la fuerza de trabajo de sus miembros.

Esta es la particularidad central que le otorga especial relevancia, puesto que a diferencia de otras expresiones asociativas, esta depende casi exclusivamente del aporte de sus asociados/miembros/trabajadores. A la vez, al tratarse de un modo de organización productivo autogestivo, debe establecer sus propios mecanismos de organización y gestión, asumidos consecuentemente por los propios trabajadores.

En tal sentido, se trata de una entidad compleja, puesto que debe amalgamar el trabajo de los asociados y la administración de la organización, con su inserción mercantil, dentro de un sistema económico que no se presenta cercano a estos. A su vez, en esta interacción sistémica aparece el Estado, el cual, como sostiene França:

El mayor reconocimiento institucional y apoyo [a estos] por parte de los poderes públicos, en muchas situaciones, implica su instrumentalización, interfiriendo de ese modo directamente sobre el grado de autonomía de la iniciativa, así como la propia viabilidad de su proyecto, la organización, que corre el riesgo de perder el sentido como acción pública ciudadana. (2011:267, traducción propia)

De este modo, en nuestro trabajo se pondrán en evidencia las tensiones del cooperativismo de trabajo, tanto en su integración sectorial como en relación con su interacción sistémica; en especial con el Estado, puesto que, y más aún en Argentina, se asiste a un proceso de reconfiguración del cooperativismo y su vinculación con las políticas públicas.

## Emprendimientos Socioeconómicos

Los Emprendimientos Socioeconómicos representan uno de los más controvertidos en torno a su inclusión o no como experiencias de ESS para nuestro contexto de análisis. Si consideramos la mirada empresarial, la acepción «emprendedor» está estrechamente vinculada a la concepción mercantilista de la actividad económica. Desde esta perspectiva, se «separa» al emprendimiento de la Unidad Doméstica y se la concibe como unidad en sí misma, razón por la cual, el emprendedurismo se transforma en un proceso creativo empresarial, desde lo cual, partiendo una idea, y atravesando determinados «ciclos», será posible su materialización y su consecuente éxito. Según esta mirada, el éxito o fracaso no va a depender del emprendimiento en sí mismo, sino de la capacidad de quien lo gestiona para garantizar su correcto funcionamiento (Hespanha).

A los fines de otorgarle cierta identidad metodológica en clave de ESS, en nuestra conceptualización se enmarcan pequeñas unidades productivas que registran ciertas particularidades: la existencia de distintos grados de asociatividad (por ejemplo, intra unidad doméstica, en su proceso productivo; o con otras unidades económicas, a través de ferias, compras comunitarias, asociaciones con otros emprendimientos); el predominio de prácticas autogestivas, que las conducen a generar diversos lazos con el Estado, instituciones de apoyo y organizaciones mercantiles, en virtud de generar las mejores condiciones para su reproducción y la adopción de comportamientos solidarios y de cooperación (Gaiger, 2006) con otros emprendimientos para generar una sinergia que posibilite el mejoramiento colectivo.

Sobre esta base vale preguntarse entonces desde dónde pararse para analizar su comportamiento; y aquí cobra trascendencia nuevamente una mirada plural que pretenda analizar los mismos conforme a los mecanismos de sostenibilidad. Esta sostenibilidad estará dada por dos condiciones: por un lado, como plantea Abramovich (2008:228), por la vía de un apuntalamiento en su competitividad, puesto que deben enfrentarse necesariamente al mercado y sus normas de funcionamiento, sin deshacerse del orgullo por el trabajo propio, la valoración de la creatividad, la vinculación honesta con los consumidores, la búsqueda de los términos justos del intercambio y la valoración de la cooperación; por otro, y como sostén de lo anterior, mediante el fortalecimiento de los vínculos asociativos y de inserción en la comunidad como así también su articulación en diversas redes y las políticas públicas que lo identifiquen como destinatarios.

## Experiencias en territorios rurales

Desde los espacios rurales también se impulsaron experiencias de ESS que en estos últimos años cobraron relevancia; si bien es una constante histórica en los territorios latinoamericanos, en las últimas dos décadas se ha visibilizado un sector vinculado a las políticas públicas de promoción de la agricultura familiar.

En Argentina podemos mencionar las siguientes experiencias: mujeres rurales, trabajadores rurales sin tierra, pescadores artesanales, pastores, comunidades indígenas, agricultores del periurbano; ferias francas (Cittadini *et al.*, 2010; Cabellero, 2014; Del Campore, 2014).

Las experiencias en territorios rurales presentan una disputa por el uso de la tierra y la defensa de una producción diversa, opuesta a sistemas orientados exclusivamente a los *commodities*, que conllevan la destrucción de los sistemas productivos locales de alimentos básicos. En ese sentido, la soberanía alimentaria se plantea como reivindicación y lucha para las economías regionales y saberes locales poniendo de relieve problemáticas vinculadas a la cuestión territorial en sentido amplio, como a la acumulación del capital, a partir de las configuraciones espaciales del agronegocio y sus consecuencias: la configuración de una ruralidad sin campesinos y campesinas, la expulsión del trabajo, la depredación ambiental, junto a la pérdida de biodiversidad y de los saberes ancestrales.

En este marco, las diversas organizaciones sociales se consolidan y generan nuevos procesos de lucha colectiva, que en articulación con las universidades y el sistema científico-técnico ayudan a visibilizar la necesidad de garantizar derechos que aseguren la reproducción ampliada de la vida, la protección de la naturaleza y el resguardo de los saberes campesinos e indígenas. De esta manera se multiplican las prácticas de colaboración y solidaridad delineando estrategias como las redes de proximidad entre la producción y el consumo o la transformación de sistemas productivos hacia sistemas de base agroecológica. Al mismo tiempo, se instala fuertemente el debate por las políticas públicas con normativas inclusivas y de protección del agua, las semillas y la tierra, en un contexto de participación cada vez más activa de mujeres y jóvenes campesinos y de comunidades indígenas.

## **Consideraciones sobre el mapeo para el caso santafesino**

El relevamiento realizado, así como también las conclusiones a las que se han arribado, se traduce en una serie de capítulos puestos a consideración. Aquí interesa resaltar su estructura general, la cual pretende atravesar los tres grandes conglomerados presentados párrafos arriba: Cooperativismo de Trabajo; Emprendimientos Socioeconómicos y las experiencias en territorios rurales. A su vez, y por lo ya señalado, este universo se encuentra atravesado por políticas públicas de diferentes niveles de gobierno. Razón por la cual, también se introducen en el debate.

Como recorte geográfico se optó por circunscribir el mapeo en dos grandes distritos provinciales: Santa Fe y Reconquista donde se registran mayores experiencias de ESS (luego de Rosario).

En primer lugar, respecto a los Emprendimientos Socioeconómicos serán analizados conforme a determinadas instituciones de apoyo que han bregado por su sostenibilidad integral; donde sus intervenciones han reconfigurado las dinámicas de los actores que la componen, en especial las prácticas académicas.

En segundo lugar, y partiendo de una metodología de abordaje cuanti y cualitativo, que combinó la recolección de fuentes secundarias (en particular información estadística de acceso público ofrecidas por el INAES), la aplicación de encuestas a referentes y/o coordinadores de Cooperativas de Trabajo y entrevistas en profundidad a determinadas organizaciones cooperativas.

En tercer lugar, para el caso de Santa Fe, serán analizados a partir de trabajos con una política local denominada Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) que articula las tres escalas estatales de gobierno: local, provincial y nacional. Para el caso de Reconquista, se abordará la Asociación Multirubro Reconquista (AMRE), emprendedores que se identifican con la propuesta de la ESS y que trabajan conjuntamente con el Municipio y organizaciones sociales.

Por último, se pretende abordar una primera mirada sobre el desarrollo de experiencias en espacios rurales, en particular en torno a la ciudad del noreste provincial, puesto que es la región con mayor diversidad ambiental y social, y se destaca por tener el mayor porcentaje de población rural y ser la de mayores experiencias de ESS que este tipo anida.

## Referencias bibliográficas

**Altschuler, Bárbara y Pastore, Rodolfo** (2015). «Economía Social Y Solidaria En Clave De Desarrollo Socio-Territorial En Argentina. Conceptos, Políticas Públicas Y Experiencias Desde La Universidad». *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, n.º 7 (noviembre), 109-28. <https://doi.org/10.17141/eutopia.7.2015.1689>

**Abramovich, Ana Luz** (2008). Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades. En Alberto Cimadamore (Comp.). *La economía política de la pobreza* (221–260). Buenos Aires: Clacso.

**Abramovich, Ana Luz y Vázquez, Gonzalo** (2007). Experiencias de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. *Revista Estudios Fronterizos*, 8(15), 121–145.

**Caballero, Luis** (2014). No habrá otra economía... sin soberanía alimentaria. *Revista Voces del Fénix*. Recuperado de <https://n9.cl/s9j3>

**Cahián, Adolfo** (2004). *Las ONGs. La participación ciudadana, el liderazgo comunitario*. Buenos Aires: La Roca.

**Caillé, Alain** (2009). Sobre los conceptos de economía en general y de la economía solidaria en particular. En Coraggio, José Luis (Comp.). *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (13–46). Buenos Aires: CICUSS.

**Cardozo, Lucas y Serafino, Eugenio** (2105). *¿Economía Social y Solidaria, estás ahí? Mapa socioterritorial basado en el Registro de Emprendedores y Productores Locales (REPLo) del municipio de Santa Fe, Argentina*. Artículo presentado en las XIII Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo. Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires.

**Cardozo, Lucas; Serafino, Eugenio; Sotto, Orlando y Tealdo, Julio** (2015). *Cartografía(s) de la Economía Social y Solidaria en el municipio de Santa Fe (Argentina)*. Artículo presentado en las XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

**Cardozo, Lucas; Serafino, Eugenio; Sotto, Orlando y Tealdo, Julio** (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*, 110(25), 05–15. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/co.v25i110.1760>

**Carreras Roig, Lluís** (2007). El subsector empresarial no financiero de la economía social. La fiscalidad de las sociedades cooperativas, sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación (tesis doctoral). Universitat Rovira i Virgili (España). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10803/8759>

**Castelao Caruana, María Eugenia** (2016). Las políticas públicas y su visión de la Economía Social y Solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), 349–378. [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30032-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30032-0)

**Chaves, Rafael** (1999). La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (33), 115–139.

**Chaves, Rafael; Monzón Campos, José Luis; Zaragoza Pascual, Gustavo** (2013). La economía social: concepto, macromagnitudes y yacimiento de empleo para el Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 26(1), 19–29. <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/download/40269/40086>

- Cittadini, Roberto; Caballero, Luis; Moricz, Mariana y Mainella, María** (2010). *Agricultura Familiar y Economía Social*. Buenos Aires: Ed. INTA.
- Colombari, Bruno y Molina, Mariela** (2014). Mapeo de las experiencias de Fábricas y Empresas Recuperadas. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Auto-gestionadas*, (10), 60–63.
- Coraggio, José Luis** (2004). Economía del Trabajo. En Cattani, David (Org.). *La Otra Economía*, (151–163). Buenos Aires: Altamira.
- Coraggio, José Luis** (2007). *Economía social, acción pública y política (hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: CICCUS.
- Coraggio, José Luis** (2009). Polanyi y la Economía Social y Solidaria en América Latina. En J. L. Coraggio, J.L. (Comp). *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (109–154). Buenos Aires: CICCUS.
- Coraggio, José Luis** (2013). La Economía Social y Solidaria y el papel de la Economía Popular en la estructura económica. En *Seminario Internacional: el rol de la Economía Popular y solidaria y su aporte en el sistema económico social y solidario*. Ministerio de Inclusión Económica y Social, Quito, Ecuador.
- Coraggio, José Luis** (2015). La Economía Social y Solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores (inédito). Recuperado de <https://n9.cl/r00x>
- Coraggio, José Luis; Arancibia, María Inés y Deux, María Victoria** (2010). *Guía para el mapeo y relevamiento de la Economía Popular Solidaria en América Latina y el Caribe*. Lima: GRESP–RIPESS– RILESS.
- Coraggio, José Luis y Sabaté, Alberto** (Dir.) (2010). *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*. 1ra Edición. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Del Compare, Tomas** (2014). La agricultura familiar campesina e indígena y la economía popular. *Voces del Fénix*. <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-agricultura-familiar-campesina-e-ind%C3%ADgena-y-la-econom%C3%ADa-popular>
- França Filho, Genauto Carvalho** (2001). A problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional. *Revista Soc. estado*, 16(1/2), 245–275. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922001000100011>
- Gago, Verónica** (2014). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.
- Gaiger, Luiz Inácio** (2004). Emprendimientos Económicos Solidarios. En Cattani, David (Org.). *La Otra Economía* (151–163). Buenos Aires: Altamira.
- Gaiger, Luiz Inácio** (2006). A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. *Revista Sociedade e Estado*, 21(2), 513–545.
- Gaiger, Luiz Inácio** (2014). Conhecer globalmente: un desafío inadiável dos estudos sobre a Economia Solidária. *Revista Outra Economia*, 8(14), 99–111.
- Gaitán, Oscar** (2005). *Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario*. Bogotá: Uniempresarial, Cámara de Comercio.
- Grabois, Juan y Pérsico, Emilio** (2017). *Organización y economía popular*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CTEP–Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular. Recuperado de <http://www.ctepargentina.org/wp-content/uploads/2017/08/WEB-CTEP-R.pdf>
- Grosso Rincón, Carlos Arturo** (2013). La economía social desde tres perspectivas: tercer sector, organizaciones no gubernamentales y entidades sin ánimo de lucro. *Tendencias & Retos*, 18(1), 143–158.

- Hespanha, Pedro** (2009). Microemprendurismo. Cattani, D.; Coraggio, J.L. y Laville J-L. (Orgs). *Diccionario de la Otra Economía. Colección Lecturas sobre Economía Social* (259–267). Buenos Aires: Altamira.
- Hintze, Susana** (2007). Políticas sociales argentinas 1990–2006. En Vuotto, Mirta (Coord.). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la Economía Social* (111–135). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Hintze, Susana** (2013). Políticas públicas para Otra Economía. En Maidana, D. y Constanza, V. (Eds.). *Hacia otra economía* (31–39). Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Laville, Jean** (2009). Con Mauss y Polanyi, hacia una teoría de la economía plural. En Coraggio, José Luis (Comp.). *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (89–108). Buenos Aires: CICUSS.
- Pastore, Rodolfo** (2008). Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social. En *Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, N° 54.
- Pastore, Rodolfo** (2010). Un panorama del resurgimiento de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales: Segunda Época*, (18), (47–74).
- Pastore, Rodolfo y Altschuler, Bárbara** (2015). Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la Universidad. *Revista EUTOPIA*, (7), (109–128).
- Razeto Migliario, Luis** (2005). El concepto de solidaridad. En Salas Astrain, R. (Coord.). *Pensamiento crítico latinoamericano: conceptos fundamentales*. (971–985). Santiago de Chile (Chile): Universidad Católica Silva Henríquez.
- Ruggeri, Andrés; Polti, Natalia; Antivero, Javier y García, Fernando** (2015). Las empresas recuperadas en el período 2010–2013: síntesis del cuarto relevamiento del Programa Facultad Abierta. *Redes de Extensión*, 1, (37–54).
- Singer, Paul** (2007). Economía Solidaria. Un modo de producción y distribución. En Coraggio, José Luis (Comp.). *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (59–78). Buenos Aires: Altamira/UNGS.
- Torrelli, Milton; De Giacomi, Brisa; Falkin, Camila y Sarachu, Gerardo** (2019). Mapeo de las políticas públicas vinculadas a la ESS en Uruguay (2015): una perspectiva sobre su naturaleza y orientaciones a diez años de la asunción del gobierno progresista. *Revista Geograficando*, 15(1), e052. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe052>
- Vaillancourt, Yves** (2010). El mapeo de la Economía Social y Solidaria: algunos retos. *Otra Economía*, 7(IV), (178–185).
- Villar, Rodrigo** (2001). *El tercer sector en Colombia. Evolución, dimensión y tendencias*. Bogotá: Confederación Colombiana de ONG, Fundación DIS.
- Vuotto, Mirta** (2007). El cooperativismo de trabajo y la promoción del empleo. En Vuotto, M. (Coord.). *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la Economía Social*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 111–135.

## Capítulo 2.

# **El cooperativismo de trabajo: autogestión y democracia. Aproximaciones al sector en la provincia de Santa Fe**

Julio César Lozeco

### **Introducción**

El presente apartado pretende abordar las tensiones que se producen entre la génesis constitutiva del cooperativismo de trabajo y las transformaciones del mismo en el contexto argentino, producto del surgimiento y ejecución de políticas sociales asociadas a este. Se pretende conformar un marco analítico de referencia que nutra los sucesivos capítulos de este libro, y que problematice la vinculación entre políticas sociales, emancipación y trabajo autogestionado. Intenta, por tanto, preguntarse sobre el rol que ha jugado de las políticas públicas con relación al desarrollo u obstaculización del sector, en especial observando los territorios de Santa Fe, Rosario y Reconquista.

El capítulo comienza su recorrido ensayando una definición de Cooperativismo de Trabajo, su forma de organización y los principios y valores que lo definen normativamente, luego de lo cual indaga sobre su trayectoria histórica en el país y el crecimiento exponencial que ha tenido producto de programas públicos. Sobre esta base, se pregunta si este auge viene acompañado de un fortalecimiento de su autonomía y organización. Aspectos que luego son

analizados conforme la composición del sector en las localidades de Santa Fe, Rosario y Reconquista atendiendo a la recopilación de algunos indicadores estadísticos. El capítulo culmina con la problematización del análisis anterior y preguntándose si la metamorfosis que el sector ha atravesado producto de la intervención estatal no ha abierto las puertas de una forma de organización económica novedosa, que si bien surge de experiencias históricas, se presenta genuina, razón por la cual, debe ser comprendida en esta singularidad.

### **El cooperativismo de trabajo. Breve delimitación conceptual**

La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) define a las cooperativas como «asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y gestión democrática» (ACI, 2015) La acepción Cooperativas de Trabajo (CT), por su parte, hace referencia a un grupo de personas que se organizan asociativamente con el fin de hacer ejercicio de su actividad profesional o técnica en forma conjunta, de forma de asegurarse a través del uso de su fuerza de trabajo su subsistencia, a la vez de renovar sus medios de producción.

Por su génesis, el sector de CT es amplio y heterogéneo. En él se incluyen cooperativas de profesionales, obreras, de producción, de servicios de transporte, gráficas, de turismo, entre tantas, las cuales, más allá de sus particularidades, poseen rasgos distintivos, propios de la Economía Social tradicional que Defourny los sintetiza de la siguiente manera: autonomía en la gestión; decisión democrática; primacía del trabajo sobre el capital.

Las CT se configuran bajo un tipo de organización que ofrece a los trabajadores la posibilidad de participación directa tanto en la propiedad de los medios de producción, en la toma de decisiones democráticas y en la distribución de excedentes; y se elimina, por tanto, la relación asalariado/dueño de los medios de producción: «La transformación del trabajo asalariado en trabajo asociado, con la consiguiente liberación de los lazos de subordinación o dependencia que ligan a los trabajadores asalariados, se verifica pues únicamente en las cooperativas de trabajo» (Drimer y Drimer, 2016:83).

Esta forma de organización configura su principio rector: la Autogestión, en tanto elemento fundante de la vida asociada y «principio elemental de modificación de las relaciones sociales y personales, en el sentido de reapropiación del poder decisorio relativo a una esfera de actividad dada contra cualquier autoridad, aunque legitimada por anterior delegación» (Follins en Acosta y Verveke, 2016:18). Siguiendo a Alburquerque, la autogestión se entiende como:

Sistema de organización de las actividades sociales, desarrolladas mediante la acción intencional y convergente de varias personas donde las decisiones relativas a los destinos del grupo son directamente tomadas por los participantes, con base en la atribución del poder decisorio a las colectividades definidas por cada una de las estructuras específicas de actividad. (Albuquerque de Peixoto, 2004:44)

Así, adquieren relevancia dos aspectos esenciales:

- a) la superación de la división de decisiones entre quien las toma y quien las ejecuta;
- b) la autonomía decisoria, la superación de la interferencia de voluntades ajenas a las colectividades concretas, en la definición y elección de qué hacer.

Ahora bien, no se trata tan solo de un modo de producción y organización social del trabajo alternativo, sostenido desde la autogestión y la asociatividad, sino también refiere a un proceso social e histórico que se ha constituido como respuesta de los trabajadores excluidos del empleo asalariado generado por el sistema capitalista, donde quienes poseen la fuerza de trabajo encontraron en estos principios el elemento central para permitir su reproducción ampliada y hacerse del plusvalor generado por este, desandando «un camino de resistencia y construcción política» (Nuñez en Vazquez:14). Trabajo, asociación, democracia y autogestión son entonces los factores sustantivos de las CT. Sobre esta base, la Organización Internacional de Cooperativas Industriales Artesanales y de Servicio (cicopa)<sup>4</sup> en su Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo, subraya los rasgos constitutivos y caracteres básicos de las CT:

- Crear puestos de trabajo para permitir la subsistencia y/o mejora de la calidad de vida de sus asociados.
- Adhesión libre y voluntaria.
- Trabajo a cargo de sus miembros.
- No relación salarial.
- Regulación interna, concertada democráticamente.
- Autonomía e independencia ante el Estado y terceros, en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción.

---

1 Esta organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional integra como miembros de pleno derecho a las cooperativas de producción de diferentes sectores. Sus asociados son organizaciones de apoyo que promueven cooperativas en esos sectores. Muchas son cooperativas de trabajo asociado. Actualmente, CICOPA agrupa 57 organizaciones de 39 países.

En el contexto analizado, el cooperativismo de trabajo presenta fuertes ligazones con los procesos de integración social; ahora bien, como se expondrá a continuación, al interior del sector existen tensiones que es necesario poner en discusión; interesa hacer especial énfasis en aquellas que surgen de la diferenciación entre cooperativas de forma voluntaria, formada y sostenida por valores y principios opuestos a las lógicas del capital, con las generadas o inducidas por el Estado, motivado por la necesidad pública de generación de trabajo e ingresos a un vasto sector social excluido. Aunque la génesis de estas últimas está asociada a la agenda pública para la generación de empleo u ocupación por sobre la asociatividad y la ayuda mutua, su dinámica de funcionamiento se sostiene en una hibridación entre la injerencia del Estado y el desarrollo de estrategias autogestivas.

### **El cooperativismo de trabajo en tensión. Propuesta de transformación o cinturón de emergencia social**

En Argentina, si bien el movimiento cooperativo ha ido acompañando su historia social, política y económica, el CT es más reciente. No es sino con el advenimiento de las crisis del modelo neoliberal que comienza adquirir mayor protagonismo.

Según Mirta Vuotto (2011), hasta mediados de la década de 1950, el sector representado por las CT era exiguuo (3,9 % del total de cooperativas). Con el advenimiento del peronismo y el interés por ampliar los derechos de los trabajadores, se produce un fuerte impulso para la constitución de nuevas cooperativas al facilitar distintos medios para su estabilización y desarrollo. En las décadas postreras, su crecimiento fue muy lento, pero el empuje continuó producto de las cada vez más acuciantes condiciones del mercado de trabajo.

Con la consolidación de las políticas neoliberales a partir de 1990 (desregulación del comercio, privatizaciones, reducción del gasto público, flexibilización laboral, retracción del estado), que transformó la estructura económica y social del país y profundizó los procesos de desocupación, informalidad y precarización, se produce un «resurgimiento» de las CT, sostenido por la defensa del empleo, la satisfacción legítima de necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores excluidos:

A partir del año 2000 y hasta el presente se pueden distinguir dos escenarios: el de la crisis que siguió a la convertibilidad, en el que se inscribió el fenómeno de las empresas recuperadas, y el de comienzos de 2003 en que se implementaron programas sociales que contemplaban al cooperativismo de trabajo como herra-

mienta eficaz para favorecer la creación de empleo y estimular la participación colectiva. (Vuotto, 2017:18)

Así por ejemplo en la provincia de Buenos Aires, nacieron las primeras CT promovidas desde el gobierno nacional a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional dependiente, por aquel entonces, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. El mismo tenía por objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con ingresos por debajo del nivel de pobreza y grupos vulnerables. A su vez, procuraba la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por desempleo ya que para su ejecución, deberían conformarse Cooperativas de Trabajo.

Posteriormente se implementaron otros programas que ampliaron la incidencia de este tipo de cooperativas en otras actividades (especialmente en infraestructura sanitaria y social).<sup>2</sup> Se evidencia, por tanto, la reconstrucción del entramado de relaciones que conforman al cooperativismo de trabajo, donde ya no se trata tan solo de prácticas socioeconómicas engendradas en el seno de los trabajadores en puja por mantener su subsistencia, sino también (y quizás aquí se configura el elemento innovador y controvertido) se asiste a un proceso de interacción con el Estado y sus políticas públicas.

En tal sentido vale preguntarse: ¿se está en presencia de un verdadero proceso de emancipación asociativo y autogestionado, con autonomía e independencia ante el Estado? ¿Es posible que esto suceda cuando hay una interdependencia sectorial? ¿Qué rol juegan y han jugado las políticas públicas, a diferentes escalas, en la promoción de la autogestión y el desarrollo genuino del sector?

## **Un acercamiento del sector en la provincia de Santa Fe**

A continuación se presentará un breve análisis de la información disponible del sector a partir de la información suministrada por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), organismo público dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, que ejerce las funciones que le competen al Estado en materia de promoción, desarrollo y control de la acción de cooperativas y mutuales.

---

2 Para el año 2011, según Vuotto (2011) en este nuevo universo coexisten, 7315 cooperativas de trabajo de origen reciente, con 984 entidades tradicionales de las cuales 584 fueron creadas antes del año 2000.

Los datos expuestos a continuación corresponden a la información disponible en su sitio oficial.<sup>3</sup> Vale aclarar que hasta el año 2017 el listado oficial publicado por el mismo incluía todas las Cooperativas estén vigentes o no. En ese mismo año, comienza un proceso de actualización y normalización del cooperativismo en el que se publica solo información de aquellas Cooperativas vigentes (se denomina así a las que presentaron todos los estados contables).

Si bien en las bases de datos es posible encontrar todas las actividades reconocidas para el Cooperativismo de Trabajo, en este apartado solo son consideradas aquellas organizaciones cuya actividad se encuentra definida como «de trabajo» en sentido genérico. Para el año 2019 se encuentran registradas y vigentes, a nivel nacional, 19 211 CT. La provincia de Santa Fe se ubica en el tercer lugar de importancia con un total de 1091 representando el 5,68 % en el total del país (Ver Tabla 1. Cooperativas de Trabajo por provincias y CABA; 2019). Al interior de la provincia de Santa Fe, y por departamento, Rosario aloja al 57 % del total provincial (Ver Tabla 2. Cooperativas de Trabajo por departamentos de la provincia. de Santa Fe, 2019).

Los datos que a continuación se ofrecen han sido presentados en trabajos anteriores de investigadores de Universidad Nacional del Litoral (Cardozo *et al.*, 2015 y 2017), lo aquí presentado refiere a una actualización de dicha información conforme las modificaciones realizadas por el INAES.

**Tabla 1.** Cooperativas de Trabajo por provincias y CABA de Argentina, 2019

Provincia	Cantidad de CT	Porcentaje	Provincia	Cantidad de CT	Porcentaje
Buenos Aires	7689	40,02 %	Corrientes	248	1,29 %
Tucumán	888	4,62 %	Río Negro	323	1,68 %
CABA	1525	7,94 %	Formosa	445	2,32 %
Chaco	933	4,86 %	Mendoza	231	1,20 %
Jujuy	1056	5,50 %	San Juan	191	0,99 %
Santa Fe	1091	5,68 %	Santa Cruz	286	1,49 %
Misiones	645	3,36 %	La Rioja	219	1,14 %
Córdoba	711	3,70 %	Neuquén	223	1,16 %
Salta	645	3,36 %	Chubut	305	1,59 %
Entre Ríos	659	3,43 %	San Luis	162	0,84 %
S. del Estero	364	1,89 %	T. del Fuego	53	0,28 %
Catamarca	290	1,51 %	La Pampa	29	0,15 %
			<b>TOTAL</b>	<b>19 211</b>	<b>100,00 %</b>

Fuente: elaboración propia basada en datos del INAES, 2019

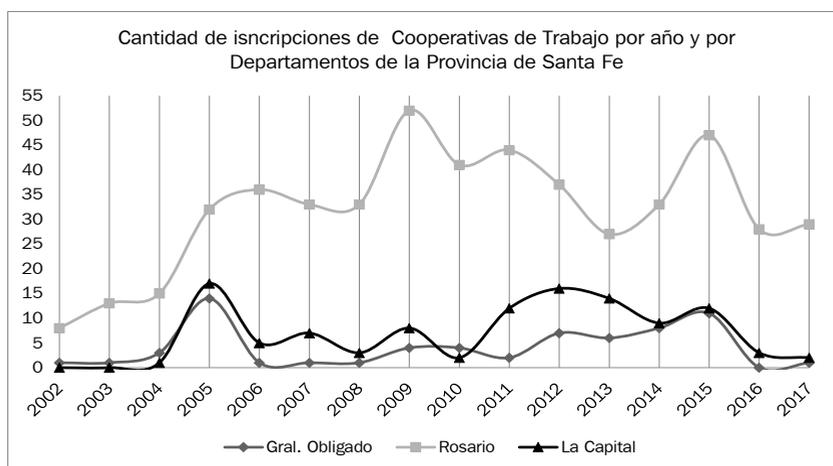
3 <https://vpo3.inaes.gob.ar/Entidades/BuscarEntidades#> Fecha de consulta 6/5/2019

**Tabla 2.** Cooperativas de Trabajo por departamentos de la provincia de Santa Fe, 2019

Departamentos	Cantidad de CT	% de CT	Departamentos	Cantidad de CT	% de CT
Rosario	626	57,38 %	Iriondo	14	1,28 %
La Capital	126	11,55 %	San Javier	1	0,09 %
G. Obligado	77	7,06 %	San Jerónimo	11	1,01 %
Gral. López	52	4,77 %	9 de Julio	1	0,09 %
Constitución	43	3,94 %	Las Colonias	7	0,64 %
Castellanos	33	3,02 %	San Martín	12	1,10 %
San Lorenzo	27	2,47 %	Belgrano	8	0,73 %
Vera	15	1,37 %	Caseros	7	0,64 %
San Cristóbal	5	0,46 %	San Justo	9	0,82 %
Garay	17	1,56 %	<b>TOTAL</b>	<b>1091</b>	<b>100,00 %</b>

Fuente: elaboración propia basada en datos del INAES

Si se analizan la cantidad de inscripciones por año de CT en los Departamentos con mayores porcentajes de CT, emergen los siguientes resultados (Ver Gráfico 1. Cantidad de inscripciones de Cooperativas de Trabajo por año y por Departamentos de la provincia de Santa Fe):



**Gráfico 1.** Cantidad de inscripciones de Cooperativas de Trabajo por año y por Departamentos de la provincia de Santa Fe.

Fuente: elaboración propia basada en datos del INAES

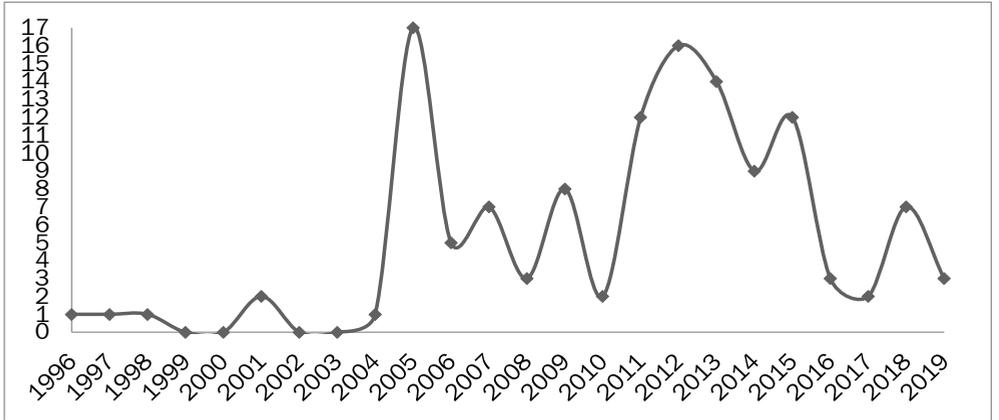
Los picos se dan en coincidencia con la aparición de determinadas políticas públicas, principalmente de anclaje nacional, aunque no es posible afirmar una correlación directa entre el surgimiento y ejecución de las líneas de intervención pública y el registro de nuevas CT. Los datos que arroja la base proporcionada por INAES con relación a las fechas de matriculación, presentan una cercanía que amerita poner en consideración. Así por ejemplo, en el año 2005, como se ha hecho mención, se puso en marcha el Plan de Emergencia Habitacional Federal. En dicho período, en el Departamento Rosario se inscribieron el 13,4 % (considerando el período 2005–2006) del total de CT vigentes en el mismo; en Gral. Obligado el 23 % y en La Capital el 19,8 %. Igual análisis podría hacerse para el año 2009 con el surgimiento del Plan Argentina Trabaja.<sup>4</sup> El bienio 2009–2010 registra un 19 % para Rosario; 12 % en Gral Obligado y el 9 % en La Capital.

Un ejemplo similar se enmarca en la ciudad de Santa Fe, cabecera del Departamento La Capital. En el año 2010, el gobierno local impulsó la conformación de cooperativas a través del Programa Iniciativa Comunitaria y Cooperativas de Trabajo, regulado por la ordenanza n° 10 100 y las modificaciones introducidas por la ordenanza n° 11 6727/10. Este Programa cobró impulso años postreros, con lo cual se incrementó el presupuesto público a sus efectos.

Entre otras acciones, la normativa instituyó un Registro de Cooperativas Proveedoras, y dio impulso proyectos que iniciados por CT existentes o en formación, tenían por fin el desarrollo de obras públicas menores (mantenimiento y limpieza en espacios públicos, desobstrucción de desagües a cielo abierto, obras de extensión de agua y red cloacal, entre otras). Considerando el trienio 2011–2013, en el departamento La Capital del total de CT vigentes en la actualidad, el 37,8 % se inscribió en dicho período. De estas, el 75 % fue registrado en la ciudad de Santa Fe. Si a su vez se tienen en cuenta la matriculación histórica de la ciudad, el trienio mencionado es el que registra mayor cantidad de inscripciones como se aprecia en el tercer gráfico (Gráfico 3. Cantidad de Cooperativas de Trabajo Matriculadas en la ciudad de Santa Fe, en porcentaje) (Tabla 3. Cantidad de Cooperativas de Trabajo Matriculadas en la ciudad de Santa Fe. Por trienio).

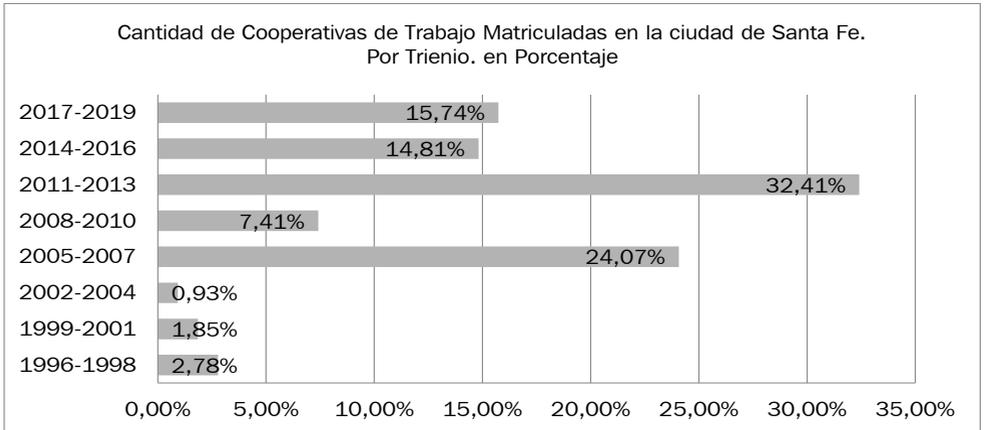
---

4 Su finalidad era adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» (Res. n° 1375/04 MDS), y se lo reconstituye en torno a dos dimensiones: una operativa, que lo asocia al financiamiento y/o apoyo a proyectos socioproductivos (integrales, familiares o pequeñas cooperativas) y otra programática, en tanto la denominación «Manos a la Obra» se registra ahora con la rúbrica ARGENTINA TRABAJA, e incorpora a: a) el Programa de Promoción de proyectos socioproductivos o «Manos a la Obra» propiamente dicho; b) el Programa de Promoción del Microcrédito; c) el Programa de Inversión Social y d) el Programa Ingreso Social con Trabajo (Res. MDS n° 3182/ 09). Este último es el de mayor relevancia y es la razón por la cual se propone la modificación del «Manos a la Obra».



**Gráfico 2.** Cantidad de matriculaciones, por año, de CT en el departamento La Capital, provincia de Santa Fe

Fuente: elaboración propia basada en datos del INAES



**Gráfico 3.** Cantidad de Cooperativas de Trabajo Matriculadas en la ciudad de Santa Fe, en porcentaje

Fuente: elaboración propia basada en datos del INAES

**Tabla 3.** Cantidad de Cooperativas de Trabajo Matriculadas en la ciudad de Santa Fe, por trienio

<b>Período de Matriculación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
1996–1998	3	2,78 %
1999–2001	2	1,85 %
2002–2004	1	0,93 %
2005–2007	26	24,07 %
2008–2010	8	7,41 %
2011–2013	35	32,41 %
2014–2016	16	14,81 %
2017–2019	17	15,74 %
Total de cooperativas matriculadas (1996–2019)	108	100,00 %

Fuente: elaboración propia basada en datos del INAES

### **La reconfiguración del cooperativismo de trabajo y su vinculación con las políticas públicas**

Lo expuesto anteriormente, sin caer en eufemismos, abre un paréntesis en la discusión sobre las dinámicas que configuran al entramado del Cooperativismo de Trabajo, ya que interpela no solamente al cooperativismo de trabajo tradicional sino también a la interacción del sector en su integridad con el Estado. Vuotto (2017:21) realiza una presentación de tres grandes tipos de Cooperativas de Trabajo: las «integradas», donde su surgimiento está ligado a una visión compartida de los miembros sobre la organización cooperativa; la «reivindicativa», en particular las Empresas Recuperadas por sus Trabajadores; y las «inducidas» por el Estado, cuyo origen se basa en sujetos excluidos que fueron objeto de políticas públicas donde la conformación de cooperativas era un medio para un fin mayor: empleo e inclusión.

Esta última tipología es la que ha permitido, como se ha visto, un auge en la creación de CT en los últimos 20 años, razón por la cual será objeto de análisis en sucesivos capítulos de este libro. Sin embargo, podría caerse en la tentación de analizarlas en comparación con otras expresiones del cooperativismo (en general y el de trabajo en particular) y colocarlas en tensión respecto al cumplimiento o no de sus principios y valores: la estructura de administración y su gestión, la posesión y uso de los medios de producción por parte de los asociados, entre diversas variables que pretenderían «enfrascarlas» en un determinismo cooperativista y juzgarlas conforme a ello.

Estas nuevas expresiones no hacen más que nutrir la heterogeneidad de prácticas que componen el universo de experiencias de Economía Social y Solidaria. Coraggio (2013), al analizar la interacción sistémica de las distintas experiencias de Economía Social y Solidaria con el Estado y el Sector Empresarial privado, sostiene que el sistema económico capitalista ha expulsado histórica y sistemáticamente a los sectores populares, quienes se ven obligados a despegar diversas alternativas para permitir la reproducción de ellos y sus familias (solidarias o no). Dentro de estas, la formación de cooperativas ha sido una de ellas.

En este sentido entonces, las *nuevas* cooperativas de trabajo no son más que alternativas de reproducción ampliada que han encontrado en estas una forma de obtención de los medios necesarios para su subsistencia. Así y más allá que hayan sido promovidas por el Estado (en sus diversos niveles) enfrentan una forma de organización y gestión diferente a la tradicional relación laboral de dependencia que amerita ser analizada en su complejidad.

Es necesario en primer lugar, reconocer su singularidad; es decir, los elementos que la definen en sí mismas, y si estos, tal como se presentan, allanan el camino para una organización asociativa y autogestionada.

En segundo lugar, desandar las tramas que la atraviesan en su relación con el Estado, los surcos de poder que se tejen y cómo estos impactan positiva o negativamente en su sostenibilidad, para de esta forma «lograr efectividad en la convergencia de las intervenciones públicas, sectoriales y regionales y, en caso necesario, el desarrollo de nuevas arquitecturas institucionales» (Coraggio:35) que consoliden el sector.

En tercer lugar, reconocer que solo en la medida en que se advierta la riqueza que encierra la heterogeneidad de experiencias de Economía Social y Solidaria y su fuerza productiva, sin parangones o comparaciones, será posible pensar en Otras formas de organización (social, política, económica) en la cual solidaridad, inclusión, economía, derechos sociales y trabajo constituyan un nuevo entramado social.

Por lo anteriormente expuesto, en el próximo capítulo se analizarán dichas tensiones conforme al relevamiento sobre Cooperativas de Trabajo en las localidades de Santa Fe y Reconquista.

## Referencias bibliográficas

- Alianza Cooperativa Internacional** (2015). Notas de orientación para los principios cooperativos. Recuperado de [https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/guidance\\_notes\\_es.pdf](https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/guidance_notes_es.pdf)
- Acosta, María Cristina y Verbeke, Griselda** (2016). *Economía Social histórica o Institucional-Cooperativismo*. Documento de Clase 3: Trayectorias empíricas y políticas públicas. EGESS-UNQ.
- Alburquerque de Peixoto, Paulo** (2004). Autogestión. En Cattani (Org). *La Otra Economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Cardozo, Lucas; Serafino, Eugenio; Sotto, Orlando y Tealdo, Julio** (2015). Cartografía(s) de la Economía Social y Solidaria en el municipio de Santa Fe (Argentina). *XI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Cardozo, Lucas; Serafino, Eugenio; Sotto, Orlando y Tealdo, Julio** (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. *Cooperativismo & Desarrollo*, 110(25), 05–15. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/co.v25i110.1760>
- Coraggio, José Luis** (2013). La Economía Social y Solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica. *La economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital, 2007–2013* (21–46). Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Defourny, Jacque** (1992). Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector. En Monzón Campos, José Luis y Defourny, Jacque (Dir.). *Economía Social. Entre economía capitalista y economía pública*, (79–104). Valencia: Ciriéc, España.
- Drimer, Aicia y Drimer, Bernardo** (1981). *Las Cooperativas Fundamentos, historia, doctrina*. Buenos Aires: Intercoop Editora Coopeativa.
- Follins, M.** (1986). Autogestao. En Norberto Bobbio y N. Mateucci (Comps.). *Diccionario de política*. UnB.
- Hintze, Susana** (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vazquez, Gonzalo** (2010). El debate sobre la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. *Revista de Ciencias Sociales, segunda Época*, (18), 97–120.
- Vuotto, Mirta** (2011). Acerca del cooperativismo de trabajo en la Argentina. *Voces en el Fénix* 2(6), 18–23. Recuperado de [http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/Voces%20N.6%20-%20completa%20en%20baja.pdf](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces%20N.6%20-%20completa%20en%20baja.pdf)
- Vuotto, Mirta** (2017). *El cooperativismo de trabajo en Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## Capítulo 3.

# **Mapeo del cooperativismo de trabajo: relevamiento y diagnóstico en las localidades de Santa Fe y Reconquista**

Julio César Lozeco y Orlando Mariano Sotto

### **Introducción**

Producto de la crisis que azotó a Argentina a principios de este siglo, emergieron en vastos sectores populares modalidades de trabajo colaborativo, generados esencialmente para permitir la reproducción ampliada de un gran número de personas o grupos, tanto para hacerse de medios de subsistencia como en defensa de fuentes de trabajo.

Estas nuevas organizaciones, que en su mayoría adquirieron la forma jurídica de Cooperativas de Trabajo (CT), comenzaron a interpelar las propias dinámicas del cooperativismo tradicional, a la vez que impulsaron el interés de los agentes públicos de incorporar este formato institucional y organizacional como política, buscando generar inclusión social mediante el empleo y una mayor participación ciudadana de amplios grupo sociales excluidos.

Así, desde diversos niveles de gobierno comenzaron a delinearse sendos programas para acompañar, promover, gestionar y fortalecer nuevas CT, transformando definitivamente el escenario del sector cooperativo en general. Siguiendo el relevamiento realizado por Acosta, Levin y Verbeke (35), vemos que la participación de las CT en el total de cooperativas a nivel país presenta

su explosión a partir del año 2001. Para el año 2012, del total de cooperativas matriculadas, el 72 % eran de trabajo; de ellas, el 93 % lo hicieron entre 2003 y 2012. Esta trascendencia que adquiere el sector a nivel global abarca también a la provincia de Santa Fe como ha sido posible apreciar en el capítulo anterior. La metamorfosis a la que asiste el sector cooperativo obliga a comprender a las CT en su diversidad y heterogeneidad, atendiendo a sus particularidades y las condiciones que favorecen, dinamizan u obstaculizan su desarrollo.

Los resultados que se exponen a continuación se han generado con la finalidad de acercar un primer diagnóstico del sector tanto en la localidad de Santa Fe como en la de Reconquista, que favorezca a la generación de información tanto para el sector público, los actores cooperativos, así como a las organizadas involucradas, con la finalidad de contribuir a la creación de estructuras de organización de la producción centradas en el trabajo, la colaboración y la asociación, y orientadas «a la reproducción ampliada de la vida de todos» (Coraggio, 1999:3).

El capítulo se organiza en cuatro apartados. En el primero se presenta la metodología de trabajo aplicada en el relevamiento de campo desarrollado, la cual consistió principalmente en encuestas presenciales realizadas a integrantes de cooperativas de trabajo. En segunda instancia se presentan las características transversales que se extraen de diferentes autores teóricos de las ESS, las que permiten establecer una serie de parámetros comunes para analizar a las CT, sus características e interacciones. Asimismo se describen las dimensiones que fueron analizadas en el trabajo de campo, así como los indicadores y componentes que permiten dar cuenta de las mismas. En el tercer apartado se despliegan los principales resultados obtenidos en las ciudades de Santa Fe y Reconquista, acompañados de una serie de comentarios que complementan el análisis. Se culmina el capítulo con un cúmulo de consideraciones preliminares que permiten profundizar aspectos centrales que atañen a las CT en su integridad, atendiendo a las dinámicas propias y a las particularidades de este sector socioeconómico.

## **Metodología de trabajo**

Con el objetivo de realizar un primer acercamiento al sector, a la vez de analizar tanto los aspectos nodales que lo caracterizan como así también indagar en sus dinámicas internas y externas, se aplicó una encuesta a 28 cooperativas: 20 de la ciudad de Santa Fe y 8 de Reconquista. La misma se desarrolló en el año 2017 teniendo como antecedentes diversas instancias de investigación y extensión en las que se encontraba trabajando el Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria.

Se trató de un relevamiento de tipo descriptivo, en el que se trató de ofrecer una primera mirada del cooperativismo de trabajo examinándolo del mejor modo posible. La metodología de relevamiento consistió en encuestas presenciales a referentes y coordinadores de dichas organizaciones. Los resultados obtenidos fueron procesados a través del paquete estadístico SPSS.

Originalmente se pretendió confeccionar una muestra de mayor representatividad, pero por razones estructurales debió concentrarse en la población definida. Por tal motivo, los datos que se muestran a continuación no pueden considerarse bajo ningún aspecto representativos del comportamiento del sector en su conjunto; sin embargo, permite un primer acercamiento a partir del cual realizar algunas deducciones.

Siguiendo a Hyman (1971:102): «la investigación descriptiva debe comenzar con una apropiada conceptualización de los fenómenos, para proceder a continuación con la selección de la población objeto de estudio»; entonces, para establecer una base metodológica robusta, inicialmente fue necesario adoptar un determinado posicionamiento conceptual.

Reconociendo la dificultad manifiesta de definir un concepto que dialogue con el amplio espectro de fundamentos teóricos existentes, se decidió indagar respecto a las semejanzas que se registran. A tales efectos, siguiendo a diversos autores (Coraggio, 2009; Razeto, 2005; Laville, 2009; Singer, 2007; Gaiger, 2004; Pastore, 2010; entre otros) presentados en el capítulo I, se han recopilado ciertos tópicos transversales:

- en primer lugar, se trata de organizaciones que llevan adelante actividades económicas (de producción, distribución —de bienes o servicios, incluidos los financieros—, consumo);
- segundo, estas actividades se organizan colectivamente a través de vínculos de asociatividad para satisfacer necesidades (de trabajo, de alimentación, de salud, de educación, de vivienda, etc.) con la intención de obtener algún tipo de ingreso (monetario o material) a través de la oferta de bienes o servicios en el mercado;
- tercero, su principal factor de producción es el trabajo (lo que no significa ausencia de capital);
- cuarto, hay una primacía de ciertos valores y principios entre los que destacan: autogestión, democracia participativa, cooperación (se incluye aquí la solidaridad) y reciprocidad;
- quinto, todos los planteos coinciden en el vínculo de las organizaciones con la comunidad en la cual se insertan (principalmente local), el cual busca propiciar la generación y despliegue de diversos satisfactores de necesidades tanto al interior de la organización como en la relación con las personas de la colectividad cercana;

—sexto, hay un punto de partida común: los sectores populares; pero a su vez, es compartida la visión de que lo trasciende,<sup>1</sup> y por tanto no puede ser reducido tan solo a ello.

Considerando los mismos, en segundo término debían determinarse qué elementos serían relevados. Así, se abogó por analizar tanto su gestión y dinámica interna como también sus vinculaciones externas (sectoriales e intersectoriales), y a través de ello realizar un primer diagnóstico situacional.

Se pretendían indagar cuatro aspectos centrales relacionados a:

1. Actividad: para reconocer las formas, modalidades y características del modo de producción (y/o prestación de servicios) de las cooperativas de trabajo.
2. Participación: para identificar las diversas formas de interacción de los asociados, vinculadas a decisiones institucionales, organizacionales y normativas de la entidad.
3. Asociatividad: para reconocer la inscripción de los sujetos al colectivo de pertenencia. Se esperaban indagar particularmente cómo los asociados se vinculan para aunar esfuerzos y conocimientos en logro de un objetivo común.
4. Autogestión: enlazado a la capacidad de los sujetos para decidir y generar de forma autónoma acciones y soluciones.

Sin embargo, estos no se presentan como compartimentos estancos sino que están íntimamente relacionados, razón por la cual se sintetizaron en dos dimensiones más abarcativas: Asociatividad y Actividad.

A partir de ello, se planteó como objetivo analizar:

- a) Si existe una visión de la organización como proyección que se da *en y como* parte de un proyecto de mayor dimensión, o bien se evidencia una organización centrada más en los intereses inmediatos del grupo de pertenencia.
- b) Si se evidencia cierta autonomía en su funcionamiento frente a factores políticos, empresariales y sociales, o bien hay una manifiesta dependencia a estos.
- c) Si se manifiesta una integración con otros entes de la ESS o de la comunidad para enfrentar juntos la solución de sus problemas o para incidir en su entorno, o bien hay escasa vinculación.

---

1 Pastore lo plantea como iniciativas «desconectadas»; Gaiger, de inflexión; Coraggio (2009) la complementa bajo la órbita de Economía Popular Solidaria; Razeto define a las Organizaciones Económicas Populares como «potenciales» células organizativas de una economía de solidaridad; por último, Singer excluye al campo de lo popular, enfocándose en los trabajadores de la EP, quienes, excluidos de las relaciones económicas existentes encuentran en la opción cooperativa la alternativa al desempleo basada en la autogestión y la cooperación.

d) Si tiene como norte la organización y las necesidades de sus integrantes (y por lo tanto las analiza y crea nuevas soluciones), o es una entidad que gira alrededor de la actividad inicial que atiende y se enfoca en una sola o pocas de las necesidades que tienen sus integrantes.

e) Si el trabajo que realizan se lleva adelante en equipo, con normas definidas y acorde a valores solidarios, o el mismo se realiza con los criterios y normas propias de una relación jerárquica tradicional.

f) Con relación a su actividad económica, si se trata de organizaciones auto-sustentables que satisfacen las necesidades que han decidido enfrentar y producen excedentes, o bien no alcanzan la auto-sustentabilidad.

g) Con relación al vínculo con la comunidad o barrio donde la misma está inserta, si tiene compromiso con el entorno social que la contiene o solo se preocupa por su propio desarrollo.

## Dimensiones, indicadores y componentes

La dimensión Asociatividad, si se tiene en consideración los aportes de Albuquerque, se presenta como un conjunto de prácticas que propone la autonomía colectiva que tiene como base la cooperación entre las personas, dado que estas se asientan en la reciprocidad, en la confianza y en la pluralidad. El autor precisa tres aspectos a delimitar: definición normativa, representación y participación (35), los cuales fueron considerados para definir la siguiente estructura (ver siguiente cuadro):

**Cuadro 1.** Indicadores y componentes de la dimensión Asociatividad

<b>DIMENSIÓN ASOCIATIVIDAD</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Componentes</b>
1. Participación	1. Comunicación interna 2. Toma de decisiones 3. Género y participación
2. Vinculación sectorial	1. Relación con Organizaciones de ESyS 2. Redes 3. Federaciones y Organización de 2º Grado
3. Vinculación intersectorial	1. Sindicatos 2. Estado 3. Universidad 4. Partidos Políticos 5. Comunidad

El indicador Participación, al igual que lo mencionado en párrafos anteriores, refiere a las diversas modalidades de interacción de los asociados, relacionadas a disposiciones institucionales, organizacionales y normativas de la entidad. La Vinculación Sectorial se refiere a la relación que tiene la CT con otros actores cooperativos y de la ESS, y a la forma que adopta la misma (redes, mesas de trabajo, federaciones). Por último, la Vinculación intersectorial se asocia al modo de relacionarse de la CT con actores externos no vinculados directamente a la ESS, como ser: sindicatos, el Estado en sus distintos niveles y formatos, las universidades, los partidos políticos y la comunidad.

Con relación a la dimensión Actividad, vale aclarar en primer lugar, que las CT han sido consideradas por diversos autores como un determinado tipo de empresa con características particulares, pero que deben producir bienes o prestar servicios, principalmente, a través del mercado (sin perjuicio de otras formas de intercambio). En este sentido, su sostenibilidad debe considerarse de forma integral.

Vázquez (2010:154) afirma que esta debe generarse atendiendo a una dimensión plural que propicie tanto la sostenibilidad colectiva del sector (la cual dependerá a su vez, de las capacidades para construir alianzas y relaciones de fuerza), como también en torno al fortalecimiento de sus capacidades productivas que favorezca su sostenibilidad económica. Para dar cuenta de esto, se definió la siguiente estructura:

**Cuadro 2.** Indicadores y Componentes de la Dimensión Actividad

<b>DIMENSIÓN ACTIVIDAD</b>	
<b>Indicador</b>	<b>Componentes</b>
1. Gestión Interna	1. Forma Jurídica de la Organización 2. Elección de los miembros del Consejo de Administración 3. Distribución de excedentes (ingresos obtenidos) y retribución externa
2. Actividad económica	1. Tipo de actividad 2. Infraestructura/Equipamiento 3. Proveedores 4. Comercialización

En los párrafos siguientes se presentan los principales resultados obtenidos y se realizan algunas inferencias para permitir una mejor comprensión de los mismos.

## Presentación de resultados

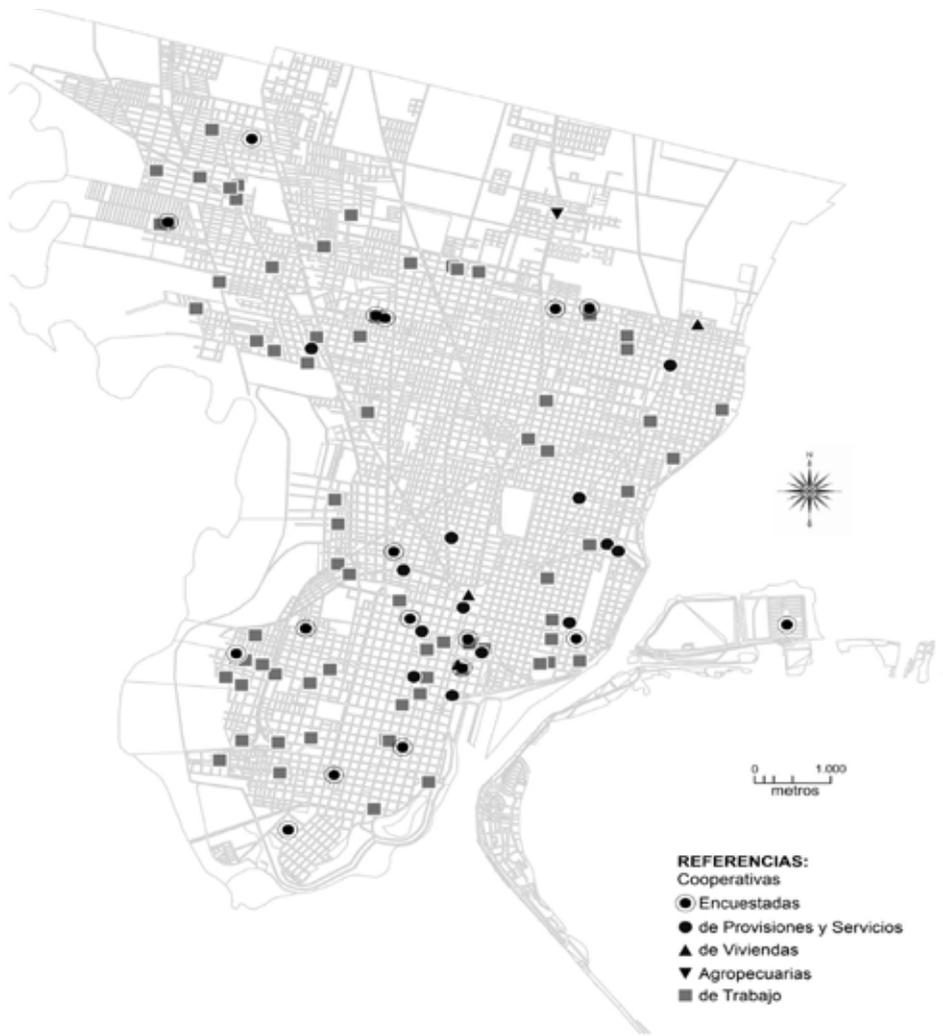
Las CT relevadas se asientan en las localidades de Santa Fe y Reconquista. Como se aprecia en el mapa, se distribuyen en el ejido urbano o periurbano e interactúan con estructuras de sociabilidad vulnerables.

La ciudad de Santa Fe, en términos de calidad de vida y tal como expresan Gómez y Velázquez (2014:179) registra «una distribución en anillos, donde la categoría “más favorable” acapara los sectores centrales (micro y macrocentro); la situación “favorable” se dispone a modo de un “anillo” que envuelve al anterior, continuando con las categorías “desfavorable” y “más desfavorable” en los sectores eminentemente periféricos». En estos sectores es donde se ubican las CT relevadas.

En Reconquista por su parte, si bien las CT se sitúan dentro del espacio con condiciones de vida más favorables, la ciudad en su conjunto presenta niveles de vulnerabilidad mayor a las de Santa Fe, por lo cual las propias CT también se ven atravesadas por dicho contexto<sup>2</sup> (ver Mapa 1 y Mapa 2).

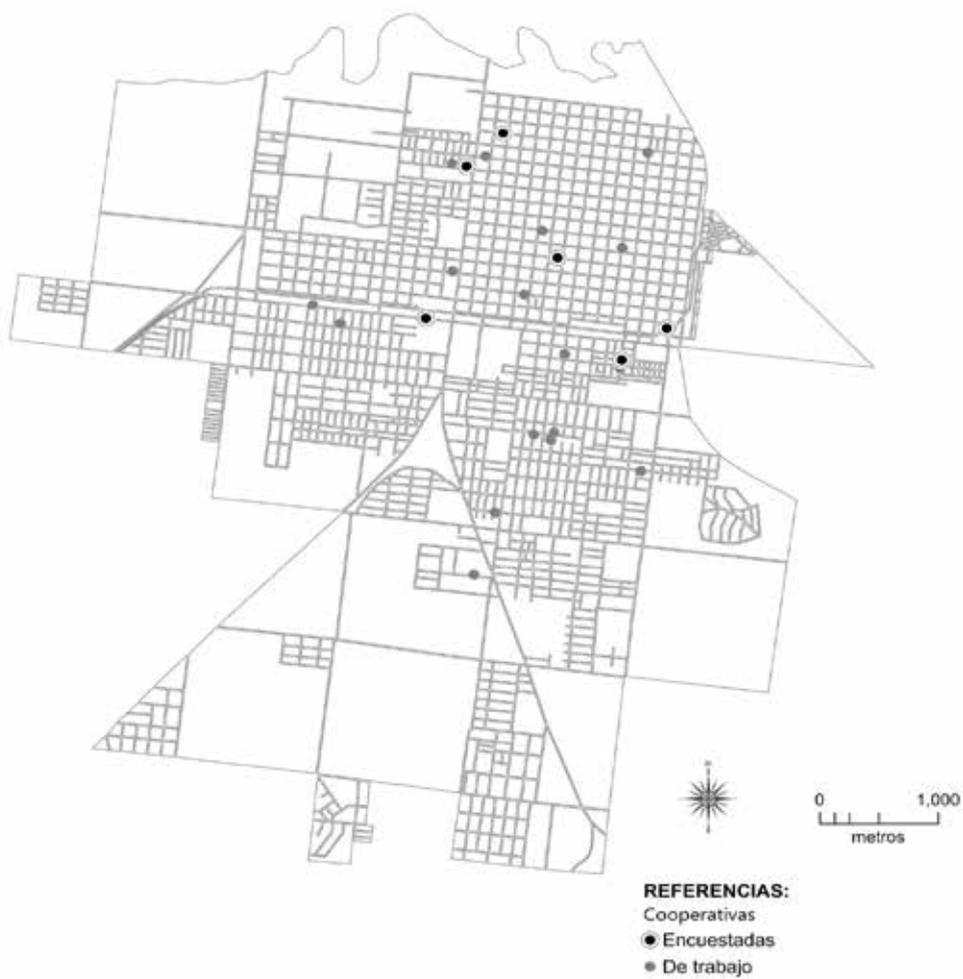
---

2 Puede profundizarse el mapa social de ambas localidades a través del siguiente informe: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/229470/1201412/version/3/file/Mapa+Social+2010.pdf>



**Mapa 1.** Distribución geográfica de las CT en Santa Fe

*Fuente: Elaboración cartográfica de Eduardo Rabellino, basadas en datos del INAES y trabajo campo.*



**Mapa 2.** Distribución geográfica de las CT en Reconquista

Fuente: *Elaboración cartográfica de Eduardo Rabellino, basadas en datos del INAES y trabajo campo.*

Las CT encuestadas en su mayoría son organizaciones relativamente jóvenes, surgidas en concordancia con los períodos en que sucesivas gestiones de gobiernos nacionales (2003–2015) generaron gran cantidad de políticas públicas destinadas a la creación, fomento y fortalecimiento de CT, tal como muestra la Tabla 2.

**Tabla 1.** Antigüedad de las CT encuestadas

<b>Antigüedad</b>	<b>Cantidad de respuestas</b>	<b>Porcentaje de respuestas</b>
Entre 1 y 5 años (2012–2017)	11	39,3
Entre 5 y 10 años (2007–2011)	5	17,9
Entre 10 y 15 años (2002–2006)	11	39,3
Más de 15 años (Antes de 2001)	1	3,6
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: elaboración propia*

Teniendo en cuenta la tabla 1, del total de CT relevadas, el 96 % surgieron después del año 2002. Para el caso de Reconquista, todas tienen su matriz de surgimiento asociada a algún programa público de índole nacional.

**Tabla 2.** Principales Políticas Públicas Nacionales vinculadas a Cooperativas de Trabajo durante el período 2003–2017

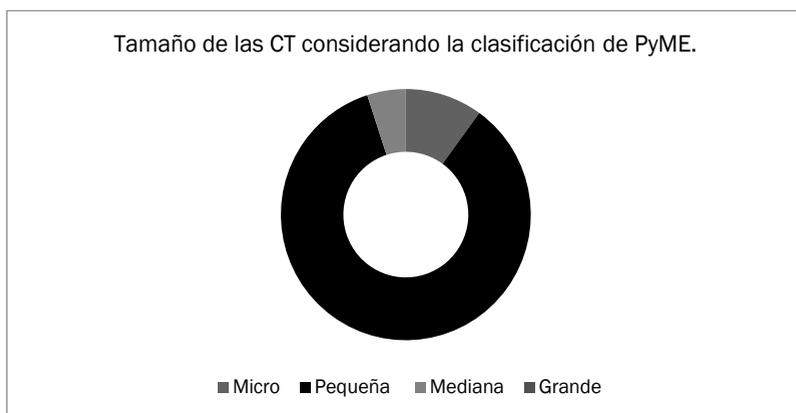
<p>2003 Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra</p>	<p>Destinado a personas que tengan o desarrollen un proyecto productivo, comercial, industrial o de servicios en forma asociativa, en vías a formalizarse, que cuenten con personería jurídica, la cual les permite acceder a un subsidio no reintegrable para adquirir maquinarias, herramientas, equipamiento e insumos.</p>
<p>2004 Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social</p>	<p>«Monotributo Social». Registro creado para facilitar, a aquellas personas que están realizando una única actividad productiva en situación de informalidad, permitiendo el acceso a la seguridad social y la «formalización» a partir de la emisión de facturas.</p>
<p>2005 Plan Federal de Emergencia Habitacional</p>	<p>A través de este programa, los receptores accedían a una vivienda social construida por las propias organizaciones cooperativas, que recibían capacitación sobre cooperativismo y en el oficio de la construcción.</p>
<p>2006 Programa Nacional Agua y Cloacas + Trabajo</p>	<p>Programa con el objetivo de brindar servicios sanitarios a hogares de alta vulnerabilidad social, a través del trabajo de cooperativas constituidas al efecto.</p>
<p>2006 Resolución INAES 3026/06</p>	<p>Las cooperativas constituidas en el marco de esta resolución están vinculadas a un programa de orden nacional, provincial o municipal, que garantizaría su viabilidad.</p>
<p>2008 Programa de Trabajo Auto-gestionado (PTA)</p>	<p>Creado con el fin de promocionar y fortaleciendo unidades productivas auto-gestionadas por los trabajadores, mejorando su competitividad y sustentabilidad, así como las condiciones de trabajo.</p>
<p>2009 Plan Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja»</p>	<p>Ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de la infraestructura local a través del trabajo de Cooperativas.</p>
<p>2016 Plan Nacional de Economía Social y Solidaria «Crear y Crear»</p>	<p>Programa Nacional creado, en reemplazo del Plan Argentina trabaja, con el fin de centralizar el cúmulo de políticas y programas nacionales de promoción y fortalecimiento de Cooperativas de trabajo y otras organizaciones de la ESS.</p>

Fuente: elaboración propia

## Tamaño organizacional según el número de asociados

Como primer aspecto a considerar, resulta interesante observar su tamaño en función del número de trabajadores-asociados que la componen. Para la Fundación Observatorio PYME<sup>3</sup> (2013) clasificar a las empresas según la cantidad de ocupados, es un criterio que presenta mayor estabilidad en el tiempo. Según esta, una empresa es considerada micro si no supera los 5 trabajadores; pequeña si el número oscila entre 6 y 50; mediana entre 51 y 200; y grande si es mayor a 200. Tomando esta distinción como referencia encontramos que del total de cooperativas encuestadas el 95 % responde a la clasificación de «Micro y Pequeña Empresa» (ver Gráfico 1).

Si bien para realizar un análisis profuso deberían considerarse también otros criterios, como ser el tamaño de los Activos y los niveles de facturación anual, esta identificación permite dimensionar la estructura y arquitectura organizacional de las CT. Vale aclarar que algunas de las características idiosincrásicas de las PYME no son cuantificables o medibles, o bien no se utilizan como criterio clasificatorio, como por ejemplo la forma de administración colectiva. Tal como menciona el informe «hay una alta correspondencia entre la cantidad de trabajadores de las empresas, el nivel de formalidad, el desarrollo organizativo y su tamaño» (Fundación Observatorio PYME:5).



**Gráfico 1.** Tamaño de las CT considerando la clasificación de PyME

Fuente: elaboración propia

3 El observatorio Pyme contempla esta clasificación atendiendo a la información suministrada tanto por la Secretaría PyME (SEPYME) del Ministerio de Industria de la Nación como las definiciones de MiPyME utilizadas por el Banco Mundial.

Como se observa en el gráfico anterior, la mayor parte de las CT se corresponden con la caracterización de la pequeña empresa y en menor medida, con micro y medianas empresas.

## Comunicación

Al tratarse de organizaciones económicas de pequeña escala, los vínculos comunicacionales quedan circunscriptos a mecanismos informales, especialmente a través del encuentro personal entre los asociados. Según la información recopilada, los principales canales de comunicación son el «boca a boca» y reuniones para tratar temas de interés común.

Ahora bien, aunque la comunicación a priori puede considerarse democráticamente organizada al momento de reconocer qué tipo de información es compartida, emergen algunas particularidades. En general, los encuestados manifiestan una apertura al diálogo y discusión, tanto en lo relacionado a la información general de la misma, como así también a la información contable/financiera y con relación al uso y gasto de los recursos (57 %); no obstante, se registró también un alto porcentaje de respuestas (30 %) que manifiesta que solo comparte información básica.<sup>4</sup>

Si bien las respuestas no pueden ser tenidas en cuenta en forma taxativa, sí colocan de manifiesto ciertas tensiones en relación con la gestión democrática y participativa de las CT, uno de los principios genuinos del cooperativismo.

## Generación de excedentes

Si bien las CT manifiestan que se encuentran trabajando activamente, se perciben ciertas dificultades en la generación de ingresos propios y genuinos.<sup>5</sup> Según los datos recolectados, más de la mitad de ellas declara que recibe algún tipo de retribución externa para complementar sus ingresos monetarios, los cuales, mayoritariamente se distribuyen basados en criterios equitativos (68 %) en función de la cantidad de fuerza de trabajo aportada por cada asociado.

---

4 En este apartado se preguntaba lo siguiente: ¿en cuáles aspectos se promueve la participación de los asociados con relación a la información de la organización? Y las respuestas se presentaban en orden acumulativo: 1) Información básica sobre la organización; 2) lo anterior, más información contable/financiera; 3) lo anterior, más apertura a la discusión con relación al uso y gasto de los recursos.

5 Se entiende por ingreso genuino a aquel generado por la venta del bien o servicio ofrecido por la cooperativa.

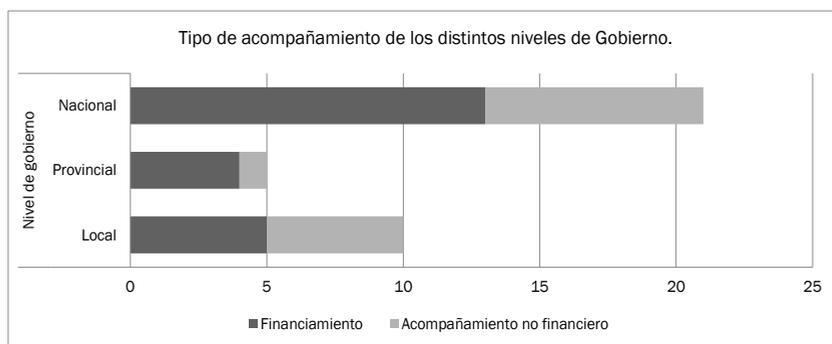
Un dato relevante es el elevado nivel de vinculación entre las CT y el Estado con relación a los ingresos externos (ver Tabla 3). Al cruzar las variables «retribución externa» con «financiamiento» se detecta que de aquellos que afirman que perciben una retribución externa, el 86 % declara recibir algún tipo de financiamiento del gobierno nacional, el 26,7 % del gobierno local y el 20 % del gobierno provincial. Desagregando entre las localidades de Santa Fe y Reconquista, aunque la tendencia se mantiene, es marcada la diferencia con relación al rol que juega el gobierno local en las políticas de financiamiento en la primera.

**Tabla 3.** Acceso a financiamiento externo público de las CT que indicaron recibir algún tipo de retribución externa. Resultados del relevamiento

Fuente de financiamiento	Total relevado %	CT de Santa Fe %	CT de Reconquista %
Gobierno Local	26,70	50,00	–
Gobierno Provincial	20,00	25,00	14,30
Gobierno Nacional	86,70	75,00	100,00

Fuente: elaboración propia

Si a lo anterior se adiciona el acompañamiento «no financiero» a través de programas y proyectos de trabajo,<sup>6</sup> se reafirman los planteos anteriores sobre la fuerte presencia del Estado (ver gráfico siguiente):



**Gráfico 2.** Tipo de acompañamiento de los distintos niveles de Gobierno

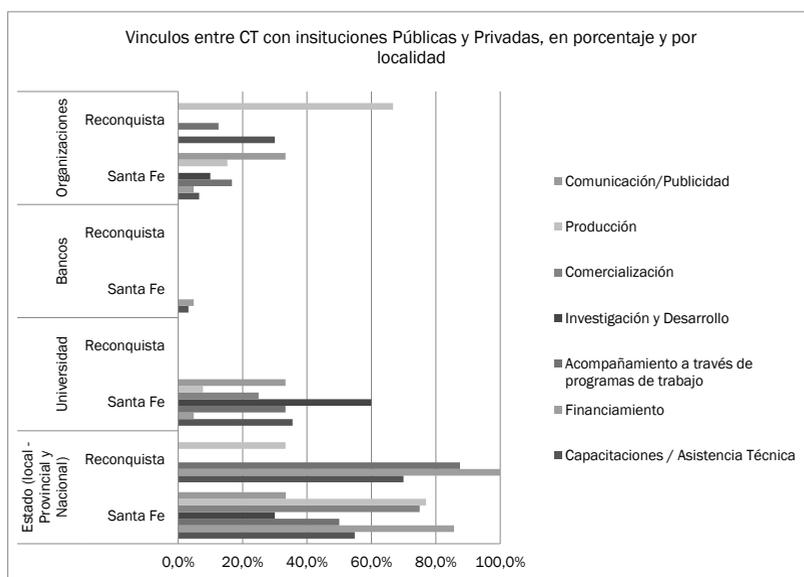
Fuente: elaboración propia

<sup>6</sup> Estos proyectos involucran actividades como capacitaciones, asistencias técnicas y productivas, asesoramientos, entre otros.

Esto puede tener cierta vinculación con lo mencionado al inicio, respecto a la batería de políticas públicas que han sido desplegadas en los últimos 15 años desde el gobierno nacional. Las mismas han propiciado a las CT acceso a financiamiento (principalmente subsidios destinados tanto a equipamientos como a ayudas económicas individuales), capacitaciones y asistencias técnicas, a proyectos de trabajo<sup>7</sup> y han contribuido a la sostenibilidad en el tiempo de las mismas.

### Vinculación intersectorial

Si se amplían las variables de observancia en relación con otras instituciones públicas, como es el caso de la Universidad y la integración con organizaciones privadas, emergen otros factores que amplían el universo de relaciones del sector y sus disparidades.



**Gráfico 3.** Vínculos entre CT con instituciones Públicas y Privadas, en porcentaje y por localidad  
Fuente: elaboración propia

7 Se incluyen planes nacionales que tenían por finalidad la construcción de viviendas sociales, Centros Integrales Comunitarios (CIC), la instalación de infraestructura sanitaria (agua y cloacas) y la refacción, mejora y mantenimiento de espacios públicos.

En primer lugar, es marcada la presencia del Estado en todos los indicadores, pero lo que más se destaca aquí es la disparidad de integración de las CT a las instituciones en función del espacio geográfico.

Con relación a la Universidad, la vinculación de ella con las CT es una herramienta de apoyo para agregar valor y calidad a sus productos, lo cual es fundamental para su sostenibilidad y diversificación productiva. En este sentido, las CT de la ciudad de Santa Fe manifiestan contacto con la Universidad, especialmente a través de capacitaciones y apoyo a la investigación y el desarrollo (35,5 % y 60 % respectivamente). En las antípodas, las de la ciudad de Reconquista no expresan cercanía, por lo que quedan las funciones de fortalecimiento de capacidades productivas y administrativas exclusivamente en manos de las agencias estatales.

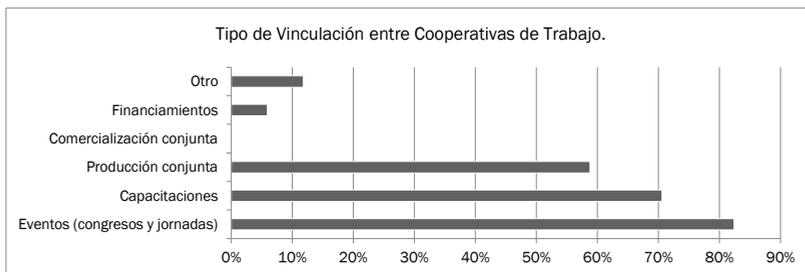
Esto evidencia el fuerte anclaje territorial que presentan las intervenciones académicas, lo que evidentemente limita el desarrollo de capacidades en aquellas regiones donde estas no actúan.

Con respecto al sistema bancario formal (tanto la Banca Cooperativa como la privada), no refieren vínculo alguno, lo cual acrecienta el déficit de acceso a financiamiento y en consecuencia, su mejora productiva, comercial e institucional.

#### Vinculación intrasectorial

De lo anterior emerge una última apreciación respecto al entramado de relaciones que tejen las CT con el cúmulo de actores e instituciones que conforman su entorno. Al indagar respecto de la vinculación intrasectorial, es decir al interior del propio sector cooperativo, se observa a nivel cuantitativo un alto nivel de pertenencia en alguna red u organización de Economía Social y Solidaria. El 65 % de las relevadas manifiesta que pertenece o participa de alguna organización que las aglutina (ver Gráfico 4).

Sin embargo, al componer sus agregados, se manifiesta que los vínculos entre estas están mayormente concentrados en compartir espacios de fortalecimiento de sus capacidades antes que en el desarrollo y despliegue de acciones propias de la administración, gestión y desarrollo productivo de las mismas, lo cual esgrime la dificultad del sector para desplegar estrategias de desarrollo asociativo y colaborativo:



**Gráfico 4.** Tipo de Vinculación entre Cooperativas de Trabajo en porcentajes

Fuente: elaboración propia

Un aspecto interesante a destacar tiene que ver con la relación directa que se evidencia entre la participación de las CT en espacios u organizaciones que reúnen experiencias de ESys y su antigüedad (ver Tabla 4). Del total de CT que poseen este tipo de integración, el 61 % tienen entre 10 y 15 años. En este sentido, en la ciudad de Santa Fe se afirma esta tendencia a una mayor integración intrasectorial de aquellas cooperativas con mayor antigüedad (ver Tabla 5).

**Tabla 4.** Relación global entre la participación en organizaciones de ESS y la antigüedad de CT encuestadas

		Antigüedad en años			Total
		entre 1 y 5	entre 5 y 10	más de 10 años	
Participación en organizaciones que aglutinan experiencias de ESys	Sí	22,20 %	16,70 %	61,10 %	100,00 %
	No	70,00 %	20,00 %	10,00 %	100,00 %

Fuente: elaboración propia

**Tabla 5.** Cantidad de Cooperativas que participan en organizaciones de ESS según antigüedad. Santa Fe Ciudad

Antigüedad	Cantidad de cooperativas	Participación intrasectorial	Participación intersectorial según antigüedad
Entre 1 y 5 años	10	3	30 %
Entre 5 y 10 años	5	3	60 %
Entre 10 y 15 años	4	4	100 %
Más de 15 años	1	n/r	(n/r): sin respuesta

Fuente: elaboración propia

Por su parte, en Reconquista, el total de CT relevadas que poseen entre 10 y 15 años, mencionaron algún tipo integración sectorial.

Es interesante observar también la referencia a la escasa vinculación con los Sindicatos. En Santa Fe, por ejemplo, solo una CT manifestó tener un vínculo fuerte con estos (ver Tabla 6), mientras que en Reconquista, el total de entrevistadas refieren a un vínculo nulo. Ello reafirma y acompaña los planteos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), la cual en un reciente informe, afirma que

a pesar de sus mencionados orígenes comunes y objetivos compartidos de promover la seguridad económica y la democracia laboral, es justo reconocer que, en tiempos recientes, la genuina colaboración entre sindicato y cooperativas ha sido bastante limitada, con una tendencia de ambos lados a ocuparse de sus respectivas cuestiones más urgentes e inmediatas. (2013:195)

**Tabla 6.** Grado de relación de total de CT con los Sindicatos

	<b>Porcentaje</b>
Fuerte	3,6
Medianamente	7,1
Débil	3,6
Nulo	85,7
Total	100,0

Fuente: elaboración propia

En los párrafos anteriores se presentó una serie de aspectos generales para enmarcar al cooperativismo de trabajo en un determinado contexto social e institucional considerando como claves de relevancia la autogestión, la asociatividad y la vinculación intrasectorial e intersectorial. Dichas dimensiones, siguiendo a Vázquez, encuentran su síntesis en el concepto de «trabajo asociativo y autogestionado», para referir a:

Asociación voluntaria de trabajadores que cooperan en la producción y distribución de bienes o servicios; propiedad compartida de los medios de producción; toma de decisiones participativa y democrática; relaciones internas, basadas en la confianza y la solidaridad y distribución con tendencia igualitaria de los resultados. (Vázquez en Hintze, 2013:1)

En este sentido, resulta relevante avanzar en otros componentes de las dimensiones analizadas, los cuales permitan acercar una mejor radiografía de

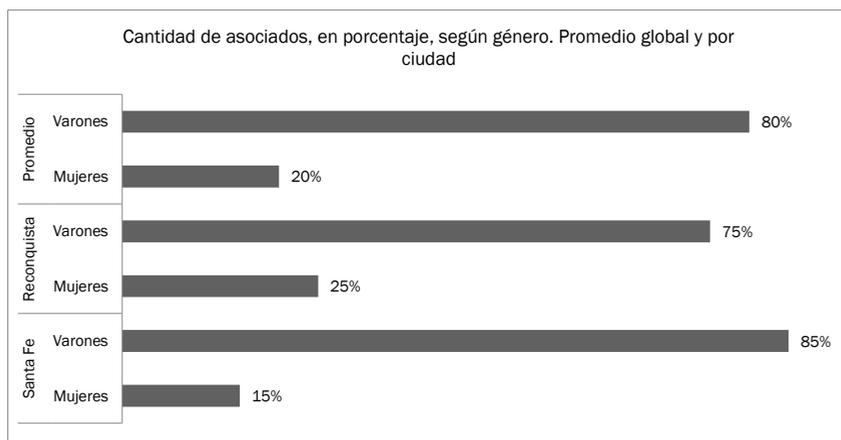
los mismos en relación con el trabajo asociativo y autogestionado. Interesa hacerlo contemplando 2 aspectos: a) Género y participación de la mujer; b) Administración y gestión de la producción, comercialización y distribución.

## Género y participación de la mujer

Si bien no fue objetivo de la encuesta analizar en profundidad cuestiones de género, sí amerita e interesa revisar qué lugar ocupan las mujeres dentro de las entidades asociativas, atendiendo aún más a la importancia que la forma de organización cooperativa ofrece a la igualdad y participación de todas las personas.

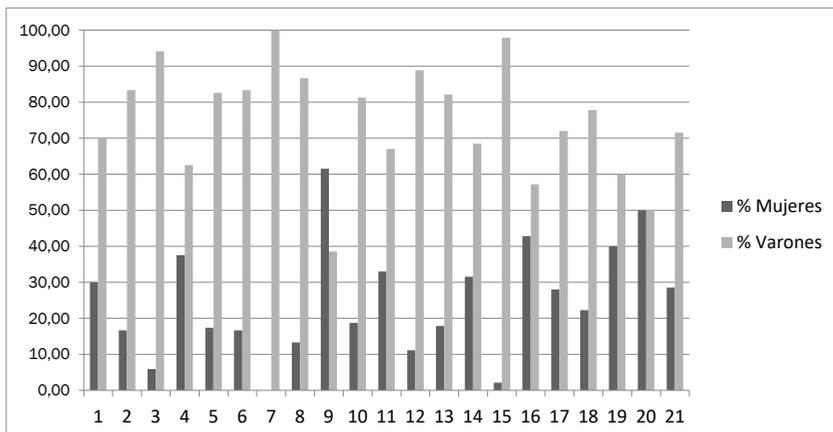
Las cooperativas, siguiendo a Mora Pizano (2013:3): «ha representado para las mujeres un espacio de participación no solo social o económico sino también político, pues permite replantear las relaciones jerárquicas y de subordinación que la desigualdad estructural de las sociedades ha impuesto como natural».

Los principios de igualdad, democracia, autonomía, responsabilidad, ayuda mutua y solidaridad del cooperativismo ofrecen para las mujeres, tal como señala Ana María Hernández (Mora Pizano:3) «una opción de equifonía, es decir, una posibilidad de que la voz de las mujeres sea escuchada y considerada portadora de significado, goce y credibilidad». Sin embargo, en los relevamientos efectuados, este ideal de participación no se ofrece del todo claro:



**Gráfico 5.** Cantidad de asociados, en porcentaje, según género. Promedio global y por ciudad

Fuente: elaboración propia



**Gráfico 6.** Porcentaje de mujeres y hombres por cooperativa. Resultados Globales  
Fuente: elaboración propia

En las cooperativas encuestadas la cantidad de mujeres asociadas es relativamente escasa (ver Gráfico 6). En promedio, ocho de cada diez asociados son hombres. Solo una CT informó que la cantidad de mujeres es mayor en relación con la de varones y en otra se registra paridad de género. Si se analizan estos datos en función del lugar que estas ocupan en los cargos directivos, si bien hay una alta participación relativa en dichos claustros, (57 %) las funciones que ejercen son reveladoras: 35 % tiene rol de Secretaria; y 30 % se desempeñan como Tesorera.

**Tabla 7.** Rol de la mujer en los Consejos Directivos de las CT encuestadas

Tipo de Cargo Ocupado	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Acumulado
Tesorera	6	30,00	30,00
Secretaria	7	35,00	65,00
Síndica	2	10,00	75,00
Consejera	1	5,00	80,00
Presidenta	4	20,00	100,00

Fuente: elaboración propia

El rol de la mujer se circunscribe a puestos relacionados con la administración, la gestión y las finanzas. Su presencia es muy baja en direcciones de contralor, gerencia y presidencia. Las mujeres no se introducen o son excluidas de los puestos más estratégicos de la organización y, por lo tanto, su proyección institucional es menor.

Lo anterior, acompaña las apreciaciones realizadas por Cemborain:

A medida que se profundiza en el aspecto social de las organizaciones a través de sus principios y valores y se analiza el impacto de su actividad en la sociedad, queda en evidencia que la falta de diversidad de género en los distintos niveles cooperativos ni cumple con los principios cooperativos, ni son comportamientos socialmente responsables. La mayoría de los órganos de decisión actuales de las cooperativas no son reflejo de una sociedad paritaria. (Cemborain:37)

### Administración y gestión de la producción, comercialización y distribución

Con relación a la gestión de la actividad productiva, es importante considerarla en torno a una mirada global de los procesos productivos y las distintas etapas que atraviesa su organización, la cual, en forma sintética, pueden definirse conforme a tres bloques: producción, distribución y comercialización. Dzembrowski, al referirse a los procesos productivos asociados a las CT, afirma que «la impronta del proceso productivo es imborrable en las cooperativas y, si bien la idea de horizontalidad está presente en el discurso de los sujetos, los trabajadores asociados recrean sus propias instancias de organización del trabajo y del proceso productivo» (2010:8).<sup>8</sup>

Estos argumentos complejizan el análisis de los procesos productivos de las CT, puesto que se genera una simbiosis entre la propia dinámica mercantil con la imbricación que se produce en la división de tareas de una organización sostenida por otros principios, ajenos a la eficiencia y acumulación capitalista. Por tal motivo, la información relevada se centró en detectar algunos factores que permitan revisar los vínculos relacionales que tejen las cooperativas con relación a su proceso productivo. Los componentes que fueron analizados estaban vinculados a: a) Infraestructura/Equipamiento; b) Comercialización/Distribución; c) Proveedores.

Con relación a Infraestructura/Equipamiento, la primera cuestión a relevar tenía que ver con el propio espacio físico. Si bien las cooperativas, en tanto persona jurídica declaran un determinado «domicilio legal», es común observar que las actividades de estas no se realizan en dicho espacio.

---

8 Si bien el autor trabaja en relación con las cooperativas surgidas de la Recuperación de Empresas, y por tanto, la estructura de su proceso productivo está íntimamente ligada a la empresa tradicional, indica algunos puntos que resultan interesantes considerar.

Según Singer, la característica central de toda organización de Economía Solidaria es que se trata de un modo de producción y distribución donde se unifica la posesión y uso de los medios de producción y distribución con la socialización de esos medios; esta conceptualización habilita a analizar si al interior de estas organizaciones, se manifiesta lo señalado o si bien presenta tensiones.

Así, al consultar sobre la propiedad del espacio físico de producción o desarrollo de la actividad, el 28 % informa que no posee espacio físico, mientras que aproximadamente el 32 % lo recibió o en comodato, donación o préstamo, con lo cual, un 60 % no tiene propiedad sobre el espacio de trabajo/producción.

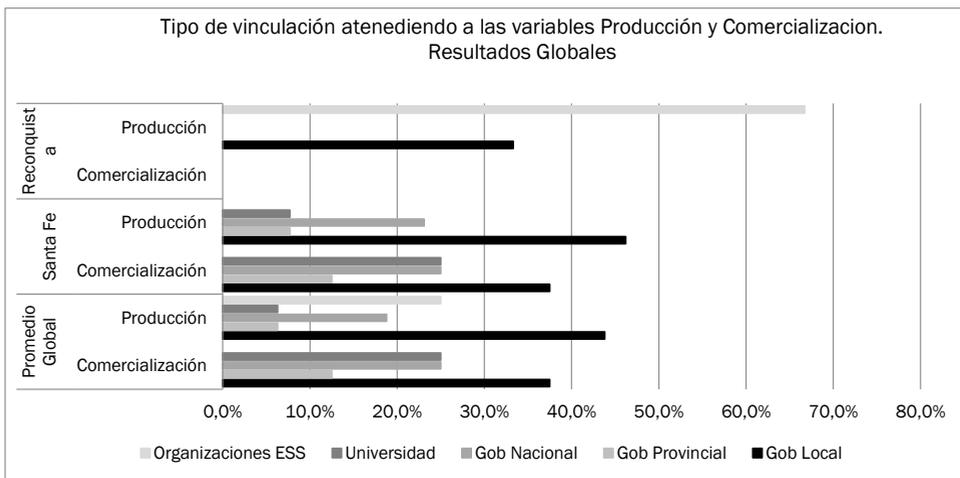
**Tabla 8.** Propiedad del espacio físico de la organización según resultados del relevamiento

<b>Tipo de propiedad del espacio físico</b>	<b>Porcentaje</b>
Propio (adquirido)	17,90
Propio (donado o cedido)	17,90
En comodato	14,30
Ocupado de hecho	3,60
Alquilado	7,10
No tiene	28,60
Otro (indicar)	7,10
Total	100,00

Fuente: elaboración propia

Analizado geográficamente, esta problemática se intensifica aún más en la región de Reconquista, donde el 75 % no cuenta con espacio físico propio. Para el caso de Santa Fe, el 45 % indicó que el mismo ha sido cedido o entregado en comodato.

En relación con la producción y comercialización se retoma la constante vinculación con el Estado (ver Gráfico 7). A su vez, la inexistente vinculación entre CT para encargar estrategias de comercialización conjunta y por último, la aparente integración sectorial entre las Cooperativas de Trabajo de Reconquista en relación con aspectos vinculados a la producción que ameritaría un análisis más detallado.



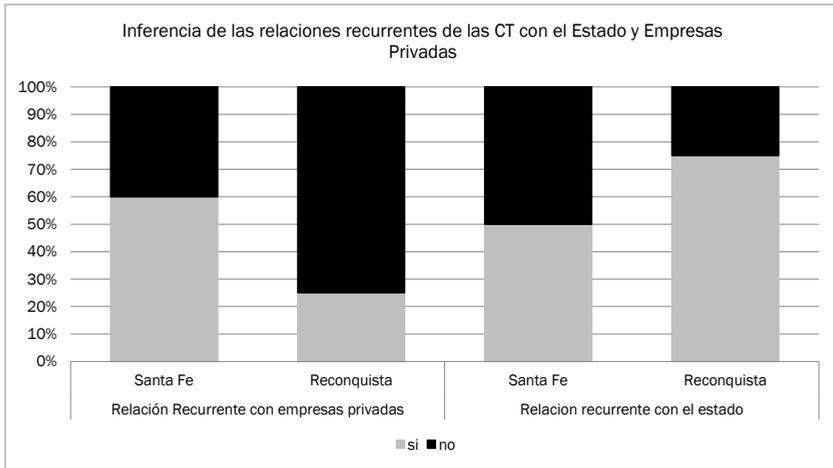
**Gráfico 7.** Tipo de vinculación atendiendo a las variables producción y comercialización. Resultados Globales  
Fuente: elaboración propia

## Proveedores

Este último indicador presenta ciertas dificultades analíticas propias de errores metodológicos en la conformación de la encuesta. En un principio, la pregunta estaba destinada a indagar respecto a los insumos y materias primas y sus mecanismos de adquisición, buscando profundizar el tipo de relación que se tejen con distintos agentes sociales; pero la misma resultó difusa y su respuesta no puede considerarse para el análisis.<sup>9</sup> Sin embargo, permitió enfatizar en el tipo de relación mantenida con los dos principales proveedores: el Estado y las Empresas Privadas.

Por esta razón, se incorporaron las variables «Relación frecuente con Empresas Privadas» y «Relación frecuente con Estado»; sobre la base de la combinación de los valores «Esporádico», «Muy Esporádico» y «Principal» de la pregunta anterior. Lo cual, reafirmó los planteos iniciales con relación a la fuerte ligazón que tienen las CT con el Estado (con mayor énfasis en Reconquista).

<sup>9</sup> La pregunta se confeccionó de la siguiente manera: ¿Quiénes son sus principales proveedores?; la misma debía responderse según los siguientes criterios: 0 no recibe – 1 escasa recepción – 2 a 4 esporádico – 5 Principal y los actores a relevar eran: Estado; Particulares; Organizaciones Sociales; Empresas Privadas; los Asociados/miembros. Estaba confeccionada como cuadro de doble entrada.



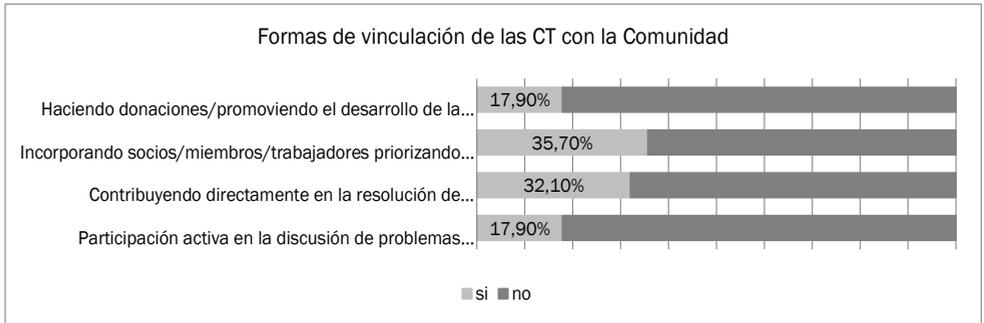
**Gráfico 8.** Inferencia de las relaciones recurrentes de las CT con el Estado y Empresas Privadas en relación a la producción

Fuente: elaboración propia

### Vínculo con la comunidad

Como último aspecto a señalar, y retomando las dimensiones propuestas, inicialmente resulta pertinente analizar la inserción con la comunidad cercana. En particular, para el movimiento cooperativo, su séptimo principio versa: «preocupación (o interés) por la comunidad». La Alianza Cooperativa Internacional, a partir del Congreso de 1995 plantea que «con frecuencia las cooperativas están estrechamente unidas a sus comunidades. Tienen una especial responsabilidad de asegurar que su desarrollo (económico, social y cultural) sea sostenido»; a su vez la Declaración Mundial sobre Cooperativismo de Trabajo (CICOPA, 2005) establece como regla de funcionamiento «contribuir a la mejora de las condiciones de vida del núcleo familiar de los socios trabajadores y al desarrollo sostenible de la comunidad donde viven». Por tales argumentos, reconocer cómo se teje el vínculo con su comunidad más cercana amerita ser tenido en cuenta (ver Gráfico 9).

Según los datos de la encuesta, el 85 % de las CT confirma el compromiso de trabajo con la comunidad, y si bien las dinámicas de integración a estas son heterogéneas, se destaca el interés que marcan las mismas en contribuir directamente a problemas del barrio y a la priorización de incorporación de trabajadores–asociados que tengan pertenencia a este.



**Gráfico 9.** Formas de vinculación de las CT con la Comunidad. Total de Cooperativas  
Fuente: elaboración propia

## Consideraciones finales

Los resultados presentados en este capítulo, si bien no aplican como muestra representativa del comportamiento del Cooperativismo de Trabajo en la región, han permitido vislumbrar algunas dinámicas que lo definen. Interesa en estas apreciaciones realizar una síntesis de los aspectos reconocidos.

Al definir a las experiencias de ESS como organizaciones que llevan adelante actividades económicas, organizadas colectivamente, a través de vínculos de asociatividad para satisfacer sus necesidades, se han marcado algunos criterios de observancia respecto a:

- a) la visión de la organización y su autonomía o dependencia frente a actores externos, en especial el Estado;
- b) la integración de la organización a otros entes de la ESS para el desarrollo de estrategias colaborativas;
- c) las dinámicas de participación y gestión interna, y el funcionamiento de esta conforme a principios democráticos e igualitarios;
- d) la sostenibilidad económica de sus actividades;
- e) el vínculo con la comunidad o barrio donde está inserta.

Para ello, se optó por trabajar en torno a dos dimensiones: Asociatividad y Actividad, con sus respectivos componentes. De los resultados expuestos, y vinculado con lo presentado anteriormente se puede inferir lo siguiente:

Sobre la visión de la organización y su autonomía o dependencia frente a actores externos, en especial el Estado; se observa una marcada dependencia al mismo, tensionando uno de sus principios nodales: la autogestión. El trabajo asociativo autogestivo requiere principalmente de un proceso de creación y

fortalecimiento de lazos, de determinación de reglas de convivencias y de construcción de consensos entre los miembros de la cooperativa, que luego se extienden a sus relaciones intersectoriales.

En este sentido, entre las problemáticas reconocidas, se destaca la dificultad de sustitución del principio de heterogestión (toma de decisiones jerárquica llevadas a cabo desde afuera, en especial por el Estado, con foco en la recuperación de empleo y asistencia social).

Esta (in)definición acarrea nuevos obstáculos: fuerte presencia del Estado en todo el ciclo productivo, financiador predominante, capacitador y (en muchas experiencias) principal remunerador al trabajo de los asociados; tensiones con relación al grado de valorización del trabajo colectivo; dependencia de las organizaciones para encontrar nuevos mecanismos de comercialización; entre otras.

Sobre las dinámicas de participación y gestión interna, y el funcionamiento de esta conforme a principios democráticos e igualitarios, las CT atraviesan problemáticas propias del sector de organizaciones más pequeñas, en especial el acceso a fuentes de financiamiento y la generación de opciones para dar un salto de calidad que les permita ganar nuevos mercados.

En contraposición, y producto de la impronta de cercanía entre sus asociados, afloran positivamente vínculos comunicacionales y el compromiso para ofrecer sustento a personas o grupos de personas en situación de mayor vulnerabilidad, aunque tales vínculos presentan ciertas debilidades. Persiste la dificultad en torno a la autogestión en su propia gestión interna y al acceso igualitario a la información; a su vez, hay deficiencias con relación a equidad de género y el rol de la mujer. Estas cuestiones, que si bien ameritan ser tratadas en profundidad para evitar falsas interpretaciones, interpelan a las propias organizaciones y sus dinámicas participativas.

En donde se han manifestado interesantes particularidades es en torno a la integración de la organización a otros entes de la ESS para el desarrollo de estrategias colaborativas. Se vislumbra la presencia de lazos entre CT, integración que se profundiza conforme avanza la antigüedad de las mismas, lo cual permite inferir acerca de los procesos de maduración por los que atraviesa toda organización, donde, en un determinado momento emerge la necesidad de integrarse para generar sinergia y propiciar un desarrollo colectivo.

Complementariamente, y ateniendo al análisis por región, aquellas organizaciones ubicadas territorialmente en espacios donde se registra escasa vinculación intersectorial (con instituciones y/o actores externos) son mayores los lazos de unidad entre las CT, cuestión que tensiona también el rol que juegan las instituciones de apoyo para promover u obstaculizar procesos de integración sectorial.

Sin embargo, los niveles de participación quedan circunscriptos a compartir instancias de capacitación. Aunque nuevamente en la región de Reconquista,

avizoran estrategias de integración comercial y productiva que colocan en la escena del debate las dinámicas que atraviesan los procesos de autogestión y asociatividad, y la relación entre estos y la intervención de actores externos.

Estas apreciaciones, interpelan también los procesos de sostenibilidad económica de las Cooperativas de Trabajo. Partiendo de una perspectiva amplia de sostenibilidad, no reducida meramente a la mercantil, pero destacando la importancia de ello en organizaciones que intercambian sus bienes y servicios casi exclusivamente con el mercado, se pretendió ahondar con relación a ello.

Así, cobró trascendencia la problemática de la propiedad de los medios de producción, en especial las escasas organizaciones que tienen potestad sobre el edificio donde realizan sus actividades; en segundo término, y retomando los planteos iniciales, la fuerte dependencia con el Estado, esencialmente en el acceso a los recursos productivos y la prestación del servicio y/o comercialización del bien; y en tercer lugar, la debilidad de las organizaciones para tejer estrategias asociativas de nivel meso para hacer frente a las demandas del mercado (estrategias de producción y comercialización conjunta).

Por último, es destacable la cercanía de las CT con la comunidad o barrio donde la misma está inserta, propia de la identidad cooperativa y la importancia que se le atribuye a este vínculo que en el cooperativismo de trabajo adquiere significancia por el arraigo de estas con las necesidades de su entorno, en particular la inclusión de personas con necesidades básicas insatisfechas.

Lo expuesto en los párrafos anteriores ha permitido profundizar aspectos centrales que atañen a las CT en su integridad, atendiendo a las dinámicas propias y a la singularidad de tal movimiento que difiere de otras formas de organización de la Economía Social y Solidaria. Se reafirma los argumentos iniciales respecto de que se trata de organizaciones que llevan adelante actividades económicas; en virtud de lo cual, se organizan colectivamente para satisfacer necesidades comunes. La primera reflexión responde a si este tipo de asociatividad es una asociatividad libre o no; en este sentido, y sin desmedro de las mismas, se plantea cuáles son los mecanismos más asequibles para dar cuenta de este tipo de integración.

Si bien es evidente que su actividad económica principal las vincula al mercado (y a reglas de funcionamiento que este impone), es claro también que es justamente esta interacción la que genera los principales obstáculos para su normal desarrollo; más aún cuando en su integración con el Estado y otras instituciones de apoyo, emerge una relación más de tipo asistencialista que de promoción. Razón por la cual, el abanico de dificultades se amplía y consecuentemente, el genuino acceso a un ingreso que permita la subsistencia de quienes la conforman.

Aun así, su integración sectorial no depende de la intervención pública, sino por el contrario, se percibe que cuanto menor intervención hay de actores

externos, mayor es la necesidad de integración entre las organizaciones. Aspecto central que interpela las discusiones del rol del Estado en el fomento de la ESS. Conforme a esto, las CT son motorizadas teniendo como horizonte la primacía de valores y principios constitutivos del movimiento cooperativo. Es clara la tendencia a propiciar la participación, la gestión democrática y la asociación; aun así, estos principios se muestran interpelados en la interacción con un contexto que obliga a actuar conforme a lógicas individualistas y de competencia.

En síntesis, el Cooperativismo de Trabajo envuelve una forma de organización productiva genuina. El mismo presenta una hibridación entre un modo de producción alternativo, autogestivo, asociativo y participativo, y un comportamiento heterogestivo. Por un lado y al interior de las mismas, hay una marcada participación activa de los dirigentes y coordinadores en la gestión de recursos, la promoción y organización que no se extiende con fuerza al resto de los asociados/miembros. Por otro, en su interacción sistémica, hay una dependencia estructural al Estado, razón por la cual, su sostenibilidad temporal depende de ello.

Amerita entonces, avanzar en un fuerte proceso de reconocimiento del sector, de las características y dinámicas que le son propias, los modos en que a nivel *meso* se interrelaciona con los demás agentes económicos; el rol de las políticas públicas, mediante un análisis del tipo y calidad de las mismas; las problemáticas y desafíos que las atraviesan y el papel que debe jugar la academia en este contexto. Solo en la medida que se reconozca claramente su singularidad será posible definir una agenda integral para el sector.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, María Cristina; Levin, Andrea; Verbeke, Griselda Edit** (2013). El sector cooperativo en Argentina la última década. *Cooperativismo & Desarrollo*, 21(102), 27–39. <http://doi.org/10.16925/co.v21i102.657>
- Albuquerque, Paulo Peixoto** (2004). Asociativismo. En Cattani, A.D. (Org.). *La otra Economía* (31–38). Buenos Aires: Altamira.
- Alianza Cooperativa Internacional** (2013). *Reglamento*. Recuperado de <https://www.ica.coop/sites/default/files/attachments/ICA%20Bylaws%20-%20Updated%202013%20-%20Spanish.pdf>
- Cardozo, Lucas.; Lozeco, Julio; Sotto, Orlando; Tealdo, Julio** (2017). Las Cooperativas de Trabajo en la ciudad de Santa Fe, análisis de trayectorias e interacciones con las políticas públicas del sector. Artículo presentado en las *XI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales*. Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.
- Cemborain, Elio** (2006). Responsabilidad social en las cooperativas: igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. *GEZKI*, (2), 37–71.
- Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo** (2014, 02 de Mayo). *Hacia una Ley de Cooperativas de Trabajo*. Recuperado de <http://www.cnct.org.ar/hacia-una-ley-de-cooperativas-de-trabajo>
- Coraggio, José Luis** (1999). *Una perspectiva alternativa para la Economía Social: de la economía popular a la economía del trabajo*. Recuperado [http://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-document-135\\_es.html](http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-135_es.html)
- Coraggio, José Luis** (2009). Polanyi y la Economía Social y Solidaria en América Latina. En Coraggio, J.L. (Org.). *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (109–154). Buenos Aires: CICCUS.
- Coraggio, José Luis** (2016). Desafíos en la formación profesional vinculados a la economía popular, las políticas públicas y el desarrollo local. El rol de la universidad. +E: *Revista De Extensión Universitaria*, 5(5), 6–19. Recuperado de <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5137>
- Dzembrowski, Nicolás** (2010). Cooperativas de trabajo provenientes de procesos de recuperación de empresas en el área Metropolitana de Buenos Aires: organización del trabajo, solidaridad y cooperación. *Instituto de Investigaciones Gino Germani; OSERA* (4), 1–17.
- Fundación Observatorio PyME** (2013). *Informe especial: Definiciones de PyME en Argentina y el resto del mundo*. Buenos Aires. Recuperado de [http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2014/09/FOP\\_IE\\_1304\\_Definiciones-de-PyME-en-Argentina-y-el-resto-del-mundo.pdf](http://www.observatoriopyme.org.ar/newsite/wp-content/uploads/2014/09/FOP_IE_1304_Definiciones-de-PyME-en-Argentina-y-el-resto-del-mundo.pdf)
- Gaiger, Luis Inácio** (2004). Emprendimientos Económicos Solidarios. En Cattani, A.D. (Org.). *La Otra Economía* (229–242). UNGS–Fundación OSDE.
- Gómez, Néstor Javier; Velázquez, Guillermo Ángel** (2014). Calidad de vida y crecimiento demográfico en el Gran Santa Fe. *Cuaderno de Geografía*, 24(42), 169–197. [doi.org/10.5752/P2318-2962.2014v24n42p169](http://doi.org/10.5752/P2318-2962.2014v24n42p169)
- Hernández Cárdenas, Ana María** (2009, 28 de Junio). Ciudadanía y Participación de las Mujeres: a Tres Años de la Rebelión del Movimiento Social en Oaxaca. *La Ventana*.

- Hintze, Susana** (2010). *La política es un arma cargada de futuro: la economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. 1ra edición. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Hintze, Susana** (2013). Las políticas públicas de promoción del trabajo asociativo autogestionado en América Latina. *OSERA*, (9). *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, 1–12. Recuperado de [webiigg.sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/Sumario\\_9.html](http://webiigg.sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/Sumario_9.html)
- Hyman, Herbert** (1971). *Diseño y análisis de las encuestas sociales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Laville, Jean-Louis** (2009). Con Mauss y Polanyi, hacia una teoría de la economía plural. En Coraggio, J.L. (Org.). *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (89–108). Buenos Aires: CICUSS.
- Mora Pizano, Alma Rosa** (2013). *Mujeres cooperativistas: una experiencia de empoderamiento a través de la Economía Solidaria en la Cooperativa UNDECO en Morelos, México*. Artículo presentado en el *Seminario Internacional Fazendo Género 10 (Anais Eletrônicos)*. Florianópolis. Recuperado de [http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1384435994\\_ARQUIVO\\_AlmaRosaMoraPizano.pdf](http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1384435994_ARQUIVO_AlmaRosaMoraPizano.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo** (2013). *Sindicatos y cooperativas de Trabajo: balance y prospectivo*. Boletín Internacional de Investigación Sindical. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_240535.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_240535.pdf)
- Organización Internacional de las Cooperativas de Producción Industrial, Artesanal y de Servicios (CICOPA) (2005). *Declaración Mundial Sobre el Cooperativismo de Trabajo Asociado*. Cartagena, Colombia.
- Pastore, Rodolfo** (2010). Un panorama del resurgimiento de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales: Segunda Época*, (18), 47–74.
- Razeto Migliario, Luis** (2005). El concepto de solidaridad. En Henríquez, S. *Pensamiento Crítico Latinoamericano. Conceptos fundamentales* (971–985). Santiago de Chile: Universidad Católica Silva Henríquez.
- Razeto Migliario, Luis** (2005). El concepto de solidaridad. En *Pensamiento Crítico Latinoamericano. Conceptos Fundamentales*, 971–985. Volumen III. Ediciones Universidad Católica Silva Henríquez.
- Singer, Paul** (2007). Economía Solidaria. Un modo de producción y distribución. En Coraggio, José Luis (Org.). *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (59–78). Buenos Aires: Altamira/UNGS.
- Vázquez, Gonzalo** (2010). *La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. Perspectivas y aportes conceptuales desde América* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional General Sarmiento.
- Vuotto, Mirta** (2011). *El Cooperativismo de Trabajo en Argentina: Contribuciones para el diálogo social*. Documento de Trabajo N° 217. Organización Internacional del Trabajo.

## **SEGUNDA PARTE**

La promoción de los emprendimientos  
socioproductivos desde la política  
pública en la ciudad de Santa Fe



## Capítulo 4.

# **Implicancias de la intervención social en Extensión. Resignificando sentidos y prácticas académicas desde el Centro de Emprendedores de la Economía Social**

Julio César Lozeco

### **Introducción**

En la ciudad de Santa Fe, producto de la articulación institucional, se crea el Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES). El mismo es un ámbito de gestión pública coordinado entre la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), el Ministerio de Producción de Santa Fe y la Dirección de Escuelas de Trabajo del Municipio Local. Ha sido constituido con el objetivo central de promover la sostenibilidad integral de Pequeñas Unidades Productivas (en adelante PUP) a la vez de generar procesos de integración entre estas, los agentes públicos y experiencias asociadas al campo de la Economía Social y Solidaria (ESS).

El CEES y sus implicancias en el marco de la ESS ha sido objeto de numerosos estudios y trabajos (Casella, 2015; Lozeco; Massera; Risso, Tottereau-Díaz, y Ramassotti; entre otros), dirigidos a develar las potencialidades y tensiones que se producen en relación con la integración institucional para la promoción de la Economía Social y Solidaria a escala local y los aportes en términos de sostenibilidad para las PUP que lo conforman.

Sin embargo, no se registran aportes tendientes a develar, en términos de Giddens, la «doble hermenéutica» del espacio de articulación, que responde a la condición de la academia de interpretar hechos ya interpretados por los sujetos sociales y a la posibilidad de reintegrar los productos de sus intervenciones en esos mismos marcos de interpretación. Este doble proceso, siguiendo a Menéndez, genera acciones que se retroalimentan mutuamente:

Validando la percepción social en algunos casos, reconociendo dimensiones analíticas que emergen de la sociedad para ser indagadas desde lo técnico en otros, abriendo campos de dudas e incertidumbres que deben ser retomadas para su análisis desde los sectores sociales involucrados; buscando causas explicativas (razones de fondo) de los problemas identificados por el grupo o la comunidad; señalando fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que no son percibidas o reconocidas por parte de la sociedad, las cuales pasan a ser consideradas y evaluadas por la misma. (Menéndez, 2011:24)

En el presente trabajo, por tanto, se intentará hacer especial referencia a las implicancias que la intersección entre la Universidad y el CEES ha tenido en el desarrollo y construcción de procesos de intervención que re-significan el sentido de la prácticas académicas, interpelando a la docencia, en pensar en otras formas de enseñar y de aprender, e invitando a la investigación y a la extensión a pensar en nuevas formas de construcción de conocimientos y su apropiación social.

Se abordará lo expuesto sobre la base de 4 momentos: 1) un posicionamiento teórico/metodológico que otorgue perspectiva a las intervenciones; 2) una mirada retrospectiva de la articulación institucional, que dé cuenta del proceso de conformación del Centro de Emprendedores de la Economía Social; 3) un momento explicativo de las actuales intervenciones de la Universidad Nacional del Litoral, a través del Programa de Economía Social y Solidaria; y 4) un momento analítico que permita develar las implicancias de esta retroalimentación en la construcción de procesos de intervención social desde la universidad.

### **La intervención social en clave de Economía Social y Solidaria**

Toda acción institucional que busca dar respuesta, en un espacio determinado y en un entramado de relaciones particulares, a necesidades sociales e intenta incidir significativamente en la interacción de las personas aspirando a una legitimación, constituye un proceso de intervención (Kessler *et al.*, 2011). La

misma se conforma como composición programática en la que se articulan conocimientos, capacidades, tradiciones, territorio y contexto en miras de producir la transformación de una dinámica de comportamiento preestablecida, gestando, en términos de Carballada (2008) tramas escénicas, y en donde coexisten: a) actores, quienes llevan adelante las prácticas; b) un sistema de apoyo, organizaciones e instituciones que acompañan los procesos y ofrecen elementos de acción; c) un guion, el posicionamiento teórico, metodológico, discursivo, desde el cual se actúa; d) el propio espacio escénico: el territorio, entramado cultural–político–ambiental sobre el cual la intervención se realiza; e) el público: entorno de relaciones, por vínculo directo: familiares, amigos; o por reconocimiento: comunidad.

En el contexto de la ESS, la intervención social se encuentra definida por un entramado particular: la interacción entre una realidad social, un enfoque metodológico singular y un proyecto político alternativo que procura trascender el actual sistema de relaciones socioeconómicas imperante y su lógica de acumulación y exclusión (Pastore, 2008). Como realidad social, yuxtapone dos grandes universos: un sector consolidado institucionalmente —en el que se integra el cooperativismo y el mutualismo tradicional y otras asociaciones socioeconómicas que producen y/o proveen bienes o servicios—, con otro más cercano a las dinámicas de la economía popular —aquellas formas de organización que tengan como principal objetivo la reproducción ampliada de las Unidades Domésticas (Coraggio, 2009)—: redes de cooperación formales e informales, agrupamientos voluntarios, y organizaciones de producción, distribución y relación con el mercado.

Estas últimas, como sostiene Castela Caruana (2016), comparten una dinámica de funcionamiento que se aleja de la obtención de excedentes monetarios para el intercambio en el mercado y prioriza la reproducción ampliada de la vida. Poseen una lógica de organización fundamentalmente híbrida (integrada a la economía de mercado y a la economía no monetaria) y no necesariamente constituyen una estrategia de transición política. El trabajo es la categoría dominante, predominan las relaciones de reciprocidad y cooperación, existe un reconocimiento mutuo entre sus integrantes y una identidad compartida, aunque con ciertas tensiones asociadas a la lógica de la competencia y el individualismo presente en el actual sistema de relaciones sociales.

Al momento de analizarla conforme a su trayectoria y a un objetivo de orden superior, esta realidad comienza a redefinirse dentro un enfoque metodológico particular, que es a la vez un proyecto político en tanto se asimila al rompimiento de una identidad ya dada y, con ella, a un orden de identidades preestablecidas, para buscar una nueva racionalidad que se constituya en torno a valores de reciprocidad, ayuda mutua, solidaridad e igualdad.

Esta triple dimensión y su hermenéutica es objeto de debate y constante redefinición, donde se pone en juego no solo el punto de partida sino también su horizonte: los sujetos intervinientes expresan sus intencionalidades creando, construyendo, produciendo significaciones de conceptos, interpretaciones y, por lo tanto, sus «enfoques» de la realidad, gestando determinados escenarios de intervención. Para Carballada (2010:49) pensar la intervención en lo social como dispositivo, supone un diálogo que abarque diferentes perspectivas de visibilidad, de enunciación, de surcos de poder y, especialmente, de las formas de construcción de subjetividad que se ligan a la intervención.

Como realidad inmersa en un determinado sistema institucionalizado de relaciones, las tensiones se efectivizan de igual forma en el campo de las acciones públicas. Los problemas de construcción de agendas, programas y proyectos forman parte, también, del campo dialéctico de la ESS. Se incluyen en ella los debates acerca de los supuestos sobre los participantes en relación con la naturaleza de las políticas públicas, el rol del Estado, la Academia y el cúmulo de actores o sujetos que es preciso o deseable involucrar en esa construcción, cuáles son los límites a los que las acciones públicas enfrentan al dar cuenta de determinados fenómenos y no de otros y cómo estas intervenciones retroalimentan los propios dispositivos de intervención.

En esta trama, la Universidad emerge como actor estratégico: entendida en su función sustantiva de democratizar el conocimiento, su apropiación social y el encuentro de saberes, adquiere potencial para erguirse como interlocutor válido y legitimado capaz de operar en la interfaz entre la sostenibilidad económica —vinculada al fortalecimiento social y productivo de las unidades productivas— y la política, —asociada a la promoción e impulso de acciones coordinadas entre los diversos actores en aras de gestar acuerdos y consensos—, y a la vez de servir de multiplicador de teorías, prácticas e intervenciones en el marco de la ESS. Sin embargo, como sostiene Coraggio:

Está probado que las universidades son altamente reacias al cambio en función de las necesidades sociales. Sin duda es necesaria una combinación de voluntad política y acción estatal desestructurante de la institucionalidad anquilosada, con la genuina apertura de un espacio de libertad y creatividad de los actores universitarios, fórmula no fácil de conseguir cuando el pragmatismo de los gobiernos los tienta a ver la universidad como un instrumento. (2015:17)

En el contexto de las intervenciones universitarias en el marco de la economía social y solidaria, aparece a su vez un factor fundamental: la cuestión de la sostenibilidad de las formas no capitalistas de producción. El problema de la sostenibilidad, sostiene Coraggio:

Suele ser planteado a nivel de un emprendimiento, [...] está muy instalado en el sentido común no solo del público, sino de técnicos y profesionales así como de los mismos emprendedores, que sostenibilidad significa que «cierren las cuentas» y eventualmente que quede un saldo monetario favorable entre ingresos y gastos. (2006:11)

Si bien el análisis integral de estos argumentos trasciende los objetivos de este trabajo, pone de manifiesto el rol que le compete a la universidad y su responsabilidad social al aceptar ser permeable a las demandas sociales, especialmente aquellas originadas en grupos que no tienen el poder para imponerlas. Solo a través de este proceso de encuentro y retroalimentación puede jugar un rol prioritario, tanto para otorgar visibilidad a los actores individuales y colectivos, como también para avanzar y profundizar sus acciones sustantivas de investigación, extensión y docencia.

En lo que sigue, se intentará dar cuenta de cómo la integración institucional y el encuentro con la realidad de la Economía Social en la ciudad de Santa Fe han iniciado al interior de la Universidad Nacional del Litoral, un proceso de legitimación de las necesidades sociales y la incorporación de estas en el diseño de estrategias, dispositivos y del impulso de acciones que admitan la construcción y apropiación por parte de estudiantes y docentes de prácticas académicas.

### **El Programa de Economía Social y Solidaria como dispositivo institucional de integración e intervención universitaria**

Siguiendo a Menéndez, «la Universidad Nacional del Litoral, a través de la Extensión, promueve la apropiación social del conocimiento y la democratización del capital social y cultural, aspectos claves para contribuir a la transformación social» (2011:22). A partir de concebir al conocimiento como construcción social, aborda la extensión desde cinco dimensiones (académica–institucional, social, comunicacional, pedagógica y política)<sup>1</sup> y define

---

1 1) Dimensión académica–institucional: considera el aporte de la extensión a la construcción y apropiación social del conocimiento. Genera dispositivos de gestión que apuestan al fortalecimiento de las instituciones democráticas y de las políticas públicas; 2) Dimensión social: reconoce a la Universidad como institución social que construye y se construye en las dinámicas sociales, culturales y productivas, en un tiempo y espacio determinado, definiendo a las prácticas de extensión en el horizonte de la inclusión y la cohesión social; 3) Dimensión comunicacional: comunicación dialógica en procesos de interacción y construcción mutua con grupos, instituciones y poblaciones; 4) Dimensión pedagógica: se privilegia la educación como dispositivo que promueve prácticas de producción de conocimiento desde una perspectiva interdisciplinaria; 5) Dimensión política: en tanto toda acción tiene por objeto transformar una situación determinada, interpela necesariamente al Estado y las políticas públicas.

como ejes estratégicos: la institucionalización y reconocimiento académico de la extensión, la integración de la extensión con la docencia y la investigación, la construcción de la agenda territorial con distintos actores y el análisis y aportes a las políticas públicas (2016:230).

Desde esta política de gestión, desarrolló el Sistema Integrado de Programas y Proyectos de Extensión (SIPPE),<sup>2</sup> cuyo objetivo principal es planificar y llevar adelante líneas de extensión que articulen las capacidades institucionales de la UNL y sus prioridades, las necesidades territoriales, las políticas públicas y los actores involucrados en una determinada problemática; a través de distintos dispositivos.<sup>3</sup> El Programa de Economía Social y Solidaria (PESS) es uno de los ocho Programas que conforman el sippe; promovido con el objetivo de propiciar la creación, desarrollo y fomento de acciones las sustantivas de investigación, docencia y extensión en el marco de la ESS. Pretende aportar desde un enfoque interdisciplinario, a la reflexión crítica y análisis respecto del rol de las políticas públicas; fortalecer las experiencias de ESS; articular con instituciones (públicas y privadas) de apoyo; y desarrollar mecanismos institucionales que permitan relacionar las agendas públicas con las problemáticas del sector en la región y las líneas de intervención de la Universidad.

Aprobado en el año 2013, logró institucionalizar las diferentes acciones que se venían desarrollando y definir las líneas estratégicas de trabajo, concibiendo a la ESS desde una dimensión plural, además de incorporar diversidad de trayectorias, principios y prácticas y vincularlas a una multiplicidad de temáticas y propuestas.<sup>4</sup>

En este marco, acompaña y coordina líneas y proyectos de extensión, docencia e investigación, pero dispersas en todo el territorio de incidencia de la UNL. Los proyectos asociados abordan una multiplicidad de temas tales como:

---

2 Para un análisis más detallado respecto al SIPPE y las políticas de extensión universitaria, leer Menéndez (2016).

3 Vinculados a la Extensión: Proyectos de Extensión de Interés Social (PEIS) (surgen del trabajo con organizaciones sobre problemas de interés social que son considerados relevantes); Proyectos de Interés Institucional (PEII) (combinan una respuesta a demandas concretas y un interés particular para la Universidad); Acciones de Extensión al Territorio (AET) (propuestas de formación y capacitación, tienen el propósito de construir promotores para la comunidad). En Docencia: Proyectos de Extensión de Educación Experiencial (PEEE) (actividades curriculares que implican diversos niveles de interacción e intervención en el medio social); Cátedras electivas y optativas (seminarios y cursos en donde los actores sociales son parte de los equipos docentes, incorporados en el currículum universitario). En investigación: Cursos de Acción de Investigación y Desarrollo Orientado a problemas sociales y productivos (CAI+D Orientados) (investigaciones que articulan identificación social de los problemas y participación de actores interesados —organizaciones, organismos públicos e instituciones—).

4 Un abordaje en profundidad lo realiza Tealdo, J. (2016).

comercio solidario, consumo responsable; precio justo; promoción de huertas familiares; fortalecimiento de cooperativas de trabajo; autogestión, vecinales y movimientos sociales; entre otros. Se destaca también la cátedra electiva de Economía Social y Solidaria (junto a la Facultad de Ciencias Económicas), espacio académico que estimula a la confrontación del análisis teórico con las prácticas emergentes de casos seleccionados por los docentes y estudiantes, de forma tal de analizar diversas modalidades y experiencias de ESS de la ciudad, fomentando el compromiso y aportando a la transformación social.

Una de las grandes problemáticas asociadas a los procesos de intervención social del PEES radica en los fuertes obstáculos que se presentan para llevar a cabo un proceso de integración entre proyectos, actores, instituciones y territorio, y establecer un funcionamiento sinérgico entre ellos y las prácticas extensionistas existentes.

Por tal motivo, y como se presentará a continuación, el CEES se ha convertido en una manifestación cabal de la trascendencia que posee una clara delimitación del escenario de intervención y la importancia que esto supone sobre el contexto de las prácticas sociales. Haciendo propias las palabras de Ana Gómez (4), comienzan a tejerse nuevas tramas, enriquecidas por la participación de la Universidad como ámbito de una socialización ampliada, dónde no solo se transforma una determinada realidad social sino también, a nivel académico, incide positivamente en la base de los marcos comprensivos explicativos; experiencias estas que le suman a los actores universitarios una mirada de los hechos, de la historia, de la cultura, que es diferente a la construida por los tradicionales sujetos de la educación superior.

### **El Centro de Emprendedores de la Economía Social: arena en la que se inscriben y transforman las tramas de intervención social**

El CEES se conforma en el año 2012 producto de un diálogo fructífero entre la UNL, el Gobierno Provincial y el Municipio Local. Estas instituciones presenciaban el entrecruzamiento de instancias de acompañamiento y fortalecimiento a la misma población objetivo: Pequeñas Unidades Productivas (PUP), individuales o familiares que producen para el intercambio mercantil, donde el trabajo sea su factor productivo fundamental y cuyo fin es la integración social, material y simbólica. Superposición que traía aparejada cierta fragmentación y una mirada parcial de las necesidades del sector.

A los efectos de su constitución, se acuerda una serie de acciones coordinadas, cuya finalidad sea la generación de un ámbito de referencia local y regional,

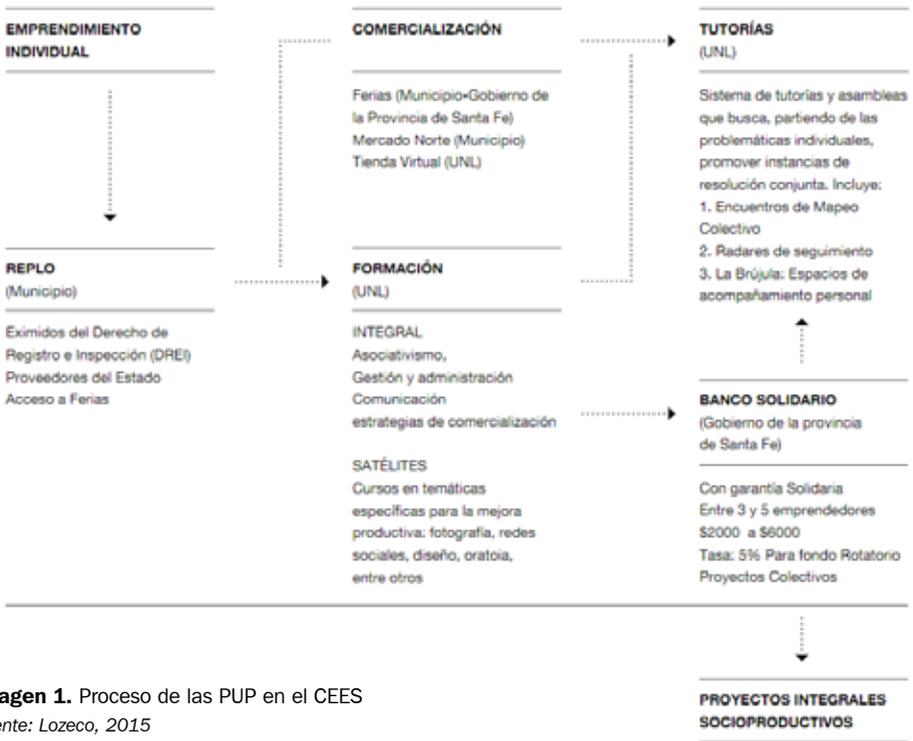
y que promueva, coopere y colabore con agentes, instituciones y organismos públicos y privados en el diseño y ejecución de procesos y estrategias de fortalecimiento de la ESS.<sup>5</sup> En su convenio, se fijaron los siguientes objetivos: 1) brindar capacitación y asistencia técnica a las PUP a través de cursos, talleres y jornadas de acuerdo a las necesidades y perfil de sus integrantes; 2) constituir un espacio de encuentro e intercambio de entre iniciativas de economía social en la ciudad; 3) promover la comercialización en el mercado local y regional; 4) vincular líneas de financiamiento públicas y privadas con proyectos de la economía social; 5) propiciar el fortalecimiento de las PUP como grupo de acción colectiva, fomentando instancias de diálogo y debate que contribuyan a dar representatividad a sus intereses.

En este marco, los organismos públicos orientaron al espacio algunas líneas de acción, planes, políticas, capital humano y financiero: La provincia de Santa Fe destinó partidas presupuestarias y redefinió determinadas líneas y políticas públicas en virtud de integrarlas a la propuesta.<sup>6</sup> El Municipio local colocó al servicio del CEES la gestión del Registro de Emprendedores y Productores Locales (REPLO) y el Registro Único de Gestión de Inocuidad de Producto (RUGIP), a la vez que ejecutó la puesta en valor del espacio y avanzó en la coordinación con otras áreas del municipio. Por su parte la UNL, a través del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria, focalizó su intervención en la capacitación y asistencia técnica. Si bien su origen fue pragmático, inicialmente logró definir un programa de acción, que puede resumirse esquemáticamente:

---

5 Una descripción mayor del CEES y la articulación institucional, puede encontrarse en un trabajo anterior realizado por Lozeco, J. (2015).

6 Al respecto, se destaca el Fondo Rotatorio de Microcrédito (el cual surge de una resignificación de la Ley Provincial 12375/04: Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales) y la Campaña «Justo lo que necesito», de promoción del comercio justo y el consumo responsable.



**Imagen 1.** Proceso de las PUP en el CEES

Fuente: Lozeco, 2015

Inicialmente en este esquema, la Universidad ofrecía dos instancias de capacitación y el desarrollo de algunas tutorías de acompañamiento; una formación inicial e integral para emprendedores destinadas a brindar herramientas de gestión y organización del emprendimiento en clave de *ess* sobre la base de encuentros teórico-prácticos,<sup>7</sup> y una serie de cursos «satélites»<sup>8</sup> sobre temáticas específicas que abordaban problemas concretos de las PUP.

Estos momentos de capacitación, que aún permanecen, son llevados adelante por estudiantes, docentes y equipos universitarios, quienes, si bien poseen los conocimientos técnicos para desarrollarlos, no registran vinculaciones con este tipo de experiencias. El encuentro de saberes entre quienes poseen conocimiento científico-técnico y aquellos que detentan el saber social (o popular)

7 Algunos de los contenidos abarcados son: Economía Social y Solidaria, Planificación, Comercialización, Producción, Costos, y marcos normativos.

8 Algunos de los cursos/talleres que se han dictado: Del objeto al producto; Identidad Visual; Los emprendimientos y las redes de colaboración solidarias; Costo y gestión de productos; Fotografía aplicada; Diseño de stands; entre otros.

permitió la gestación de nuevos procesos que se fueron profundizando y complejizando con los aportes sinérgicos de los agentes públicos, las PUP y los dispositivos de intervención que se proponen desde la propia Universidad. En tal sentido, en el año 2013 se llevó a cabo un primer estudio de diagnóstico en el cual se identificaron las siguientes problemáticas:

–Las instancias de capacitación no logran torcer la lógica de la individualidad y la competencia. Los emprendedores/as aún seguían concibiendo individualmente sus prácticas. Si bien se han conformado distintos grupos de trabajo, aún no se habían visto fortalecidos como colectivos asociativos.

–Las instituciones públicas que participan no encuentran un camino hacia el enfoque integral de las prácticas que permita allanar el horizonte hacia la construcción de un sector de Economía Social y Solidaria en la ciudad.

Con esto se evidencia, desde la coordinación institucional, una preponderancia de acciones pragmáticas tendientes a resolver necesidades de contexto.

Esto motivó la presentación del primer Proyecto de Extensión (PEIS): «De la autogestión al asociativismo: elaboración de un Sistema de Apoyo para el acompañamiento a pequeñas unidades productivas en el marco de la Economía Social y Solidaria» el cual tenía como fin diseñar e implementar una propuesta metodológica integral y participativa para promover y otorgar sostenibilidad a los emprendimientos locales en clave de ESS. Los resultados alcanzados permitieron:

–Iniciar un proceso motivacional al interior de las PUP. Esto estimuló la adopción de comportamientos para el desarrollo de acciones conjuntas en el marco de la Economía Social y Solidaria. Además se impulsó la formación de proyectos de integración productiva estimulando el desarrollo de estrategias asociativas para la resolución de problemas: integración de emprendimientos para la solicitud de microcréditos, acuerdos para el desarrollo de «La Feria de la ciclovía» y organización para la comercialización conjunta en el Mercado Norte.

–Generar un protocolo para la promoción y apoyo del asociativismo en sus múltiples formas, teniendo en cuenta la adecuación de las diversas modalidades formativas a las características de las PUP. Para ello se confeccionó una cartilla de trabajo para emprendedores que sistematizó las capacitaciones y redefinió los contenidos, adaptando los mismos a la capacidad de las PUP.

Conjuntamente con este proyecto, y en el marco de la Cátedra Electiva de Economía Social y Solidaria con asiento en la Facultad de Ciencias Económicas, comenzaron a realizarse propuestas de acompañamiento por parte de los estudiantes. Por su característica de seminario electivo, donde confluyen jóvenes de diversas carreras (Ciencias Jurídicas, Sociales, Políticas, Médicas, Ingenierías, Contabilidad, Administración, entre otras) se llevan a cabo abor-

dajes multidisciplinares, a la vez de lograr un acercamiento a los estudiantes al encuentro con experiencias territoriales que enriquecen la generación de conocimiento socialmente responsable. Entre los resultados se destacan:

- Aportes para la resolución de problemas concretos de las PUP: desarrollo de metodologías de relevamiento de información asociadas a demandas de consumo, organización de espacios de ventas, estrategias de promoción, boletines informativos, entre otros.
- Incorporación de los estudiantes en proyectos institucionales (de investigación, extensión, voluntariado) asociados a la Economía Social y Solidaria.

Los antecedentes de estas experiencias permitieron reconocer que la capacitación es una etapa relevante en los procesos de sostenibilidad de las PUP. Sin embargo no son el proceso mismo. Capacitar en técnicas de gestión, administración y comercialización es una etapa necesaria pero no suficiente. Se ha comprendido la necesidad de abordar propuestas integrales y programáticas que dirijan las acciones a objetivos directos desde donde acercar los aportes técnicos y metodológicos.

Así, y tomando por caso una de las dificultades mayormente manifiestas por las PUP, la gestión y administración de los costos de producción, desde el año 2015, entre la Cátedra de Costos y Gestión (CYG) y Economía Social y Solidaria, se desarrolla e implementa la Práctica de Extensión en Educación Experiencial (PEEE): «Fortalecimiento en la gestión de costos a emprendedores de la Economía Social y Solidaria de la ciudad de Santa Fe», la cual busca fortalecer las capacidades productivas de las PUP a través de la gestión para la generación de resultados.<sup>9</sup> La pretensión es estimular desde la planificación participativa, el intercambio de saberes entre estudiantes y emprendedores mediante la construcción compartida de las matrices de costos de los productos y servicios de los respectivos emprendimientos.

La modalidad de esta práctica experiencial se organiza de la siguiente manera: las clases teóricas se dictan siguiendo el cronograma habitual, y al momento de la ejercitación práctica en la comisión que realiza la educación experiencial, en lugar de utilizar modelos ideales y situaciones problemáticas hipotéticas, se implementa el trabajo de campo con los emprendedores. La PEEE transita por su tercer período, ha acompañado alrededor de 50 PUP, y confecciona sus respectivas matrices de costos vinculándolas con un total de 140 alumnos.

---

9 Los miembros de la cátedra de Costos hacen uso de la expresión «gestión para la generación de resultados» porque entienden que involucra ingresos además de costos; esto resulta más integrador que la conocida y frecuente «gestión de costos».

Los equipos responsables de la Cátedra de cyG dan cuenta de los siguientes resultados (Puccio *et al.* 2017:444).

–Diferencias significativas al comparar lo ocurrido en las comisiones de modalidad habitual con la comisión de educación experiencial: el requisito de elaboración y presentación del informe a cada emprendedor resultó para los alumnos un aporte tanto al crecimiento de la capacidad para analizar y argumentar con manejo adecuado de la expresión oral y escrita, como al desarrollo de espíritu crítico e innovador y la generación de nuevos conocimientos.

–Abordar la discrepancia doctrinaria en el campo de la Gestión para la Generación de Resultados alcanza nueva dimensión ya que la experiencia en la acción hace que aquella discusión sea retomada por cada alumno individualmente y por los alumnos frente a los emprendedores con toda la riqueza que aporta el caso concreto y en el que al «mundo científico» se lo pone en discusión con el «mundo real» para construir un saber compartido.

En sintonía con la génesis del proyecto anterior, pero en el marco de los Proyectos de Extensión de Interés Social, la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, desde el año 2016 y por primera vez en este ámbito, está ejecutando dos proyectos: «EMPRENDER, el diseño estratégico para la formalización y profesionalización de mi emprendimiento» y «El Valor de incorporar diseño en emprendimientos de la Economía Social». Ambos se presentan complementarios e intentan darle un encuadre programático a otros obstáculos técnicos de las PUP. El primero propone aportar herramientas a nuevos emprendedores en materias referidas al derecho laboral y comercial, procesos administrativos–contables y estrategias de diseños en comunicación visual como herramienta de diferenciación. El otro busca generar buenas prácticas para la incorporación del diseño como valor, y para ello trabaja desde el diseño en la totalidad de las etapas de los proyectos abordados por cada una de las PUP, incorporando valor tanto a los procesos productivos como a los resultados obtenidos como producto final.

Una de las intervenciones que quizá sea la de mayor incidencia en la integración de las funciones sustantivas de la universidad en el cees, es el proyecto de investigación de Desarrollo Tecnológico y Social pds, aprobado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN–CONICET): «Análisis de las iniciativas de Economía Social y Solidaria en la ciudad de Santa Fe. Desarrollo de un Mercado Solidario», a través del cual se está construyendo colectivamente un espacio de comercialización virtual,<sup>10</sup> el cual se articula con 50 emprendimientos. Su eje problemático refiere a los obstáculos de mercado que se

---

10 <http://tiendacees.com.ar/>

presentan en las PUP, y se focaliza la investigación en el desarrollo del comercio virtual como mercado alternativo y en el análisis del marco regulatorio de las políticas públicas en los aspectos legales e impositivos relacionados con la comercialización y el problema de la informalidad. Indicamos su importancia porque este proyecto ha sido concebido íntegramente en clave de ESS:

–Su desarrollo está a cargo de una cooperativa de trabajo (Colectivo Libre) quien lleva adelante el proceso de armado, haciendo uso de las herramientas de software libre, a la vez se encarga de capacitar a los emprendedores en el uso y manejo de la plataforma (con el objeto de que la misma sea autogestionada); promoviendo el trabajo en red.

–Propone al CEES como espacio de referencia para la administración y distribución.

–Incorpora la participación activa de estudiantes, quienes a través de la metodología de investigación–acción participativa,<sup>11</sup> buscan obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas de las PUP. En pos de esto basan la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar.

–La propia universidad se presenta como espacio para el encuentro y trabajo asociativo.

–Incide fuertemente sobre las agendas públicas al requerir de sus avales para alcanzar los resultados previstos.

Por último, y haciendo un análisis desde la dimensión política del espacio de articulación, producto de los lazos institucionales que se han ido consolidando temporalmente, el Programa de ESS está llevando a cabo a través del Curso de Acción para la Investigación y el Desarrollo Orientado a problemáticas sociales y productivas (CAID Orientado) un estudio diagnóstico para el mapeo, caracterización e interacción de los actores de la ESS en la ciudad de Santa Fe. El mismo es el primer relevamiento de importancia que se realiza en la ciudad y significa un avance con relación a la generación de información robusta para aportar al conocimiento del estado de situación del sector, la elaboración de indicadores y la generación de agendas de políticas públicas.

---

11 Investigaciones/tesis de los estudiantes: 1. «Asociativismo y autogestión. Un estudio sobre la experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe»; 2. «Análisis de la comercialización virtual con software libre para emprendedores sociales en clave a ESS. Perspectivas y propuestas para su desarrollo»; 3. «Análisis de la definición de mercado solidario, consumo responsable, precio justo y comercio solidario en clave a Economía Social y Solidaria».

En síntesis, como se ha podido observar, el CEES se presenta como arena en la que se inscriben y reconfiguran las tramas de intervención social universitaria. Donde en su función de contribuir a la solución de los problemas críticos de las PUP, ha visto interpeladas sus acciones y ha generado nuevos dispositivos que a su vez producen nuevas significaciones.

### **La construcción de nuevas subjetividades como dispositivo innovador de transformación**

Luis Razeto sostiene que para construir un proyecto transformador como el que se propone desde la Economía Social y Solidaria es necesario concebir una racionalidad diferente: una nueva racionalidad solidaria. Para ello, debe existir un punto de partida que permita trascender las dinámicas imperantes y construya sujetos comunitarios, conscientes de la realidad en la que están insertos y dispuestos a transformarla.

El sujeto antecede, por tanto, el sentido primario de cualquier intervención en el campo de la ESS. Debe estar puesto en la construcción de una nueva subjetividad, emancipadora e identitaria. Rincón Gamba (2012), citando a Gibson–Graham (2007), plantea que

el ejercicio consciente y reflexivo de transformación de referentes, deseos y prácticas de los nuevos sujetos económicos, emergen de las prácticas cotidianas en los procesos mismos de construcción de alternativas económicas en «el lugar», entendido como el espacio de la cotidianidad. En ese sentido, el nuevo sujeto económico se construye a partir de lo que llaman una «micropolítica de la autotransformación». (Gibson–Graham en Rincón Gamba, 2012:26, comillas en el original)

Además se construye desde la articulación con lugares y sujetos con los que se comparten afectos y afinidades.

En tal sentido, el proceso de intervención social concebido con la creación del CEES da cuenta del surgimiento de una paradigmática transición subjetiva: partiendo del reconocimiento de una correspondencia entre problemas–acciones–soluciones, los actores e instituciones descubren que solo en la medida en que se piensan con otros y busquen resolver colectivamente los obstáculos y desafíos que se les presentan, pueden beneficiarse prodigiosamente. Esta retroalimentación recíproca es la que se está colocando en el horizonte una nueva alternativa: es posible construir un sujeto

colectivo que sin perder la propia identidad<sup>12</sup> sea capaz de sostenerse y desarrollarse. Posibilidad que interpela también, como se ha podido apreciar, a la propia Universidad.

Conforme esta se ha ido amalgamando con la propuesta de integración institucional del CEES, ha encontrado intersticios en los cuales no solo poner en juego sus dimensiones sustantivas sino también producir, parafraseando a Pichón Rivière (1985:127), una *espiral dialéctica* donde la propia acción de intervención sobre la realidad de las PUP va modificando tanto a la realidad misma como a quienes intervienen, promoviendo nuevas acciones creativas o adaptativas según lo que se considere más oportuno. Con las distintas intervenciones realizadas, la Universidad Nacional del Litoral ha comprendido la trascendencia que posee construir espacios de reflexión, estudio y análisis sobre estas prácticas desde una perspectiva amplia, acompañada por el desarrollo de una intensa interacción y discusión con las diferentes explicaciones teóricas.

Coraggio (2015) enfatiza en el hecho de que las intervenciones públicas de promoción de emprendimientos de economía social y solidaria que pretenden desarrollar la dimensión asociativa y la solidaridad (entre sí y con la comunidad), en general deben combinar la sostenibilidad de las prácticas socioeconómicas con la apertura a exploraciones ricas en aprendizajes,

por ello es necesario no solo incentivar la creatividad de beneficiarios y agentes mediadores, sino generar una esfera pública donde se pueda definir y especificar democráticamente ese sentido en cada realidad concreta, y sus hipótesis de trabajo puestas a prueba, con responsabilidad compartida entre gobierno, universidad y sociedad. (17)

La experiencia actual del CEES permite indagar al respecto: construido en un espacio-tiempo determinado, con preponderancia de prácticas productivas de subsistencia, donde Estado y Universidad avanzan en acuerdos para su fortalecimiento, a través de lo cual las UP en busca de su sostenibilidad se integran a otras y descubren en ello un nuevo modo operativo de acción colectiva, sienta las bases para la construcción de un nuevo escenario, el cual, indefectiblemente reconfigura las dinámicas de intervención.

---

12 Tomando los postulados de Carballada (2010:8): «la identidad puede ser entendida como una serie de elementos culturales que atraviesan el lazo social y la noción de diferencia. Desde la identidad se construyen las formas de sociabilidad, intercambio, comunicación y pertenencia».

Sin embargo, aún quedan factores a develar. Quizás el de mayor trascendencia sea el de delinear formas de trabajo participativas y de gestión asociada, enfocadas en la intersectorialidad donde, y como señala Nuria Cunill–Grau (2019), los sectores estatales «no solo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes» (8).

El desafío a futuro debe centrarse en promover la participación de las PUP en tanto agentes decisores del CEES, de forma tal de que las mismas adquieran representatividad, protagonismo y asuman el compromiso de cogestión. Con lo cual, las instituciones que articulan dicho espacio propicien una sostenida acción recíproca para generar visiones compartidas y diseñar estrategias de desarrollo social con foco en la ESS. Contemplar estos aspectos permitirá avanzar en el diálogo social, donde los que actúen en este escenario encuentren puntos de acuerdo con las instituciones de apoyo en los mecanismos más asequibles para permitir su sostenibilidad y el fomento de la Economía Social y Solidaria a escala local y regional.

## Referencias bibliográficas

- Carballeda, Alfredo Juan** (2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto*. Buenos Aires: PAIDOS.
- Carballeda, Alfredo Juan** (2010). La intervención en lo social como dispositivo. Una mirada desde los escenarios actuales. *VI Época-Trabajo Social UNAM*, 46–59.
- 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. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 142–149. DOI: <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5154>
- Castelao Caruana, María Eugenia** (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Nueva Época, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(227), 349–378. [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30032-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30032-0)
- Coraggio, José Luis** (2006). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. *Cuadernos del Cendes*, 23(61), 39–67.
- Coraggio, José Luis** (2009). Economía del Trabajo. En Cattani, Antonio David (Ed.). *Diccionario de la Otra Economía*. Buenos Aires: UNGS/Altamira.
- Coraggio, José Luis** (2015). Desafíos en la formación profesional vinculados a la economía popular, las políticas públicas y el desarrollo local. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 6–19. <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5137>
- Cunill-Grau, Nuria** (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. *Revista Gestión y Política Pública*, XXIII(I), 1–46.
- Giddens Anthony** (2006). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. 1° ed., 3° reimpresión. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Gómez, Ana** (2016). Epistemología de la Intervención Social. *Revista Margen82*, (82). Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/margen82/gomez82.pdf>
- Kessler, María Elena; Lozeco, Julio; Beltramino, Tamara y Bertero, María Belén** (2011). Una articulación posible entre la intervención para el desarrollo comunitario y la investigación orientada a problemáticas sociales. *XI Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria: integración, extensión, docencia e investigación para la inclusión y cohesión social*. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Lozeco, Julio** (2015). La integración institucional para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria. La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 174–191. <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5158>
- Massera, Maricel** (2016). La arquitectura institucional y las potencialidades de un centro de emprendedores de la economía social en la provincia de Santa Fe. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (8), 3–34.
- Menéndez, Gustavo** (2011). Los desafíos presentes y futuros de la extensión universitaria. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (1), 22–31. <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5180>
- Menéndez, Gustavo** (2016). El Sistema Integrado de Programas y Proyectos de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral: 20 años de trabajo sistemático con la comunidad. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 230–234.

**Pastore, Rodolfo** (2008). Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social. *Documento de Trabajo N° 54*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo.

**Pichon Rivière, Enrique** (1985). *El Proceso Grupal. Del psicoanálisis a la psicología social*. Buenos Aires: Nueva Visión.

**Puccio, José; Valli, Romina; De Greef, Melisa y Fail, A.** (2017). Resultados y desafíos de la educación experiencial en costos y gestión para el Centro de Emprendedores de la Economía Social y Solidaria. +E: *Revista De Extensión Universitaria*, 6(6), 438–445. <https://doi.org/10.14409/extension.v1i6.6376>

**Razeto, Luis** (1999). La Economía Solidaria: concepto, realidad y proyecto. *Revista Persona y Sociedad*, XIII(2). Disponible en [https://base.socioeco.org/docs/razeto\\_la\\_economia\\_de\\_solidaridad\\_06.pdf](https://base.socioeco.org/docs/razeto_la_economia_de_solidaridad_06.pdf)

**Rincón Gamba, Laura** (2012). Territorios y sujetos de la economía social y solidaria. *Revista Otra Economía*, 6(10), 24–36.

**Risso, Cecilia; Tottereau-Díaz, Luciana y Ramassotti, Evangelina** (2015). Proyecto de incubación de pequeñas unidades productivas enmarcadas en los valores de la economía social y solidaria. *Revista Ingeniería Solidaria*, XI(18), 87–95.

**Tealdo, Julio** (2016). El Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 136–141. <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5153>

## Capítulo 5.

# **Experiencias de comercialización virtual para emprendedores de la ciudad de Santa Fe**

María Rut Azerrad; María Laura Rabasedas; Germán Rossler  
y Rocío López Delzar

### **Introducción**

El presente capítulo analiza las potencialidades y limitaciones en términos de promoción del trabajo autogestivo y asociativo para emprendedores sociales de la ciudad de Santa Fe, en clave de la Economía Social y Solidaria (ESS). Esta experiencia se sustentó en el desarrollo de una plataforma de comercialización virtual en entorno de software libre, con un diseño integral, complejo, en la que se involucró la participación de emprendedores, académicos, funcionarios del gobierno local y provincial en todas las etapas.

Esta plataforma de comercialización comenzó con la idea original de un espacio de comercio nucleado a través del Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES), el cual se planteó como una vidriera de los emprendedores desde un espacio virtual, lo que permitió a cada uno autogestionar sus compra-ventas sin necesidad de pasar por un espacio físico de control establecido y realizar la facturación correspondiente en forma autónoma. La misma se encuentra disponible actualmente en el siguiente link: <http://tiendaemprendedores.com.ar/>

En este sentido, se busca sistematizar las experiencias metodológicas generadas en los procesos de investigación–acción en torno a las ESS en la ciudad de Santa Fe, desarrollados en el marco institucional del (CEES). Estos procesos son el resultado de proyectos de investigación, extensión y de prácticas docentes implementadas en el período 2010–2017, por parte del equipo interdisciplinario del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria con sede en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).<sup>1</sup> En esta oportunidad, se socializan estas contribuciones metodológicas y resultados surgidos de estos proyectos de investigación y extensión.<sup>2</sup>

El capítulo comienza identificando el marco teórico que respalda las investigaciones realizadas en torno a las definiciones de ESS, autogestión, asociativismo y emprendedurismo. En el segundo y tercer apartado, se expone la metodología utilizada en los proyectos y se presentan las discusiones y resultados obtenidos. Por último, en el apartado final, se reflexiona respecto de las principales conclusiones sobre las potencialidades y limitaciones en la promoción de prácticas asociativas y autogestivas.

- 
- 1 Proyecto de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTS–CIN 86) denominado «Análisis de las iniciativas de Economía Social y Solidaria en la ciudad de Santa Fe (2010–2014). Desarrollo de un mercado solidario». Proyecto de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) denominado «Análisis de las iniciativas de Economía Social y Solidaria en la ciudad de Santa Fe. Desarrollo de un mercado solidario (2012–2016)».
  - 2 Como parte de las experiencias obtenidas en la investigación–acción en torno a ESS, se desarrollaron cuatro becas en el marco de las carreras de grado de la universidad, cada una profundizando una línea de objetivos en particular dentro de los proyectos referidos: A) Cientibeca «Análisis de la normativa fiscal aplicable a emprendedores de Economía Social y Solidaria en la ciudad de Santa Fe. Situación actual, perspectivas y propuestas alternativas para su formalización» otorgada por resolución CS UNL 570/2015. B) Cientibeca «Análisis de la definición de mercado solidario, consumo responsable, precio justo y comercio solidario en clave a Economía Social y Solidaria. Perspectivas y propuestas alternativas para su instrumentación» otorgada por resolución CS UNL 570/2015. C) Cientibeca denominada «Análisis de la comercialización virtual con software libre para emprendedores sociales en clave a ESS. Perspectivas y propuestas para su desarrollo» otorgada por resolución CS UNL 272/2017. D) Beca de Estímulo a la Vocación Científica «Asociativismo y autogestión. Un estudio sobre la experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social de la ciudad de Santa Fe (2013–2015)».

## **Autogestión y asociativismo en clave a emprendedores de la ESS**

El abordaje conceptual y metodológico se realizó desde la interpretación epistemológica de tres conceptos centrales: ESS, autogestión y asociativismo. En las siguientes líneas se exponen los fundamentos teóricos bases de esas definiciones que sirvieron de guía para el desarrollo de los proyectos llevados adelante por el equipo.

Según José Luis Coraggio, la ESS es definida como:

un modo de hacer economía, organizando de manera asociada y cooperativa la producción, distribución, circulación y consumo de bienes y servicios no en base al motivo de lucro privado sino a la resolución de las necesidades, buscando condiciones de vida de alta calidad para todos los que en ella participan, sus familiares y comunidades, en colaboración con otras comunidades para resolver las necesidades materiales a la vez que estableciendo lazos sociales fraternales y solidarios, asumiendo con responsabilidad el manejo de los recursos naturales y el respeto a las generaciones futuras, consolidando vínculos sociales armónicos y duraderos entre comunidades, sin explotación del trabajo ajeno. (2008:4-5)

Dentro del campo de la ESS es posible identificar diversas modalidades de organización económica y actores entre los cuales se encuentran los emprendedores sociales, caracterizados como sujetos productivos situados, con múltiples implicancias, trayectorias y arraigos socioculturales. En este sentido, María Carla Rodríguez y Vanesa Ciolli (2011) sostienen que los emprendimientos existentes en la actualidad se sustentan a partir del uso intensivo de la fuerza de trabajo familiar, con diversos grados de informalidad e integración al mercado. Pero los rasgos distintivos de los emprendedores sociales son su asociatividad, sus prácticas solidarias y una visión integral del desarrollo humano.

La construcción de un proceso de comercialización colectiva, como el que se llevó a cabo con la implementación de esta plataforma virtual implica necesariamente, la adopción por parte de los emprendedores de nuevas formas de trabajo, basadas en la autogestión y el asociativismo en tanto principios y valores de la ESS, como estrategia fundamental para permitir un salto en su sostenibilidad a largo plazo.

## La complejidad teórica de la autogestión

El concepto de autogestión es uno de los puntos nodales sobre los que se estructuran los debates al interior del espacio de ESS en Latinoamérica. En la actualidad esta noción se encuentra fuertemente emparentada con el emprendedurismo, por lo cual el significado de autogestión se constituye en un campo de disputa (Rodríguez y Ciolli, 2011). Por esta razón se indagará sobre la complejidad teórica de este concepto desde la perspectiva de los espacios asociativos y cooperativos. En este sentido, siguiendo a Peixoto de Albuquerque (2004b), es posible diferenciar cinco dimensiones del concepto: social, económica, política, técnica y ética.

1. La dimensión social se refiere a la autogestión como una construcción social, resultado de un proceso capaz de generar acciones y soluciones aceptables para todos los individuos y grupos que participan en ella. Como sostienen Nelson Méndez y Alfredo Vallota:

la autogestión a la que nos referimos es social, no individual, pues aunque su meta es el individuo, no lo entiende en carácter aislado sino como un ente que convive con sus iguales, de los que depende y que, a su vez, también dependen de él. (2006:61)

2. La dimensión económica se asienta sobre relaciones sociales de producción, en las cuales se privilegia el factor del trabajo sobre el capital, con el propósito de asegurar la reproducción ampliada de la vida. Como sostiene Massimo Folins (1991), se trata de restituir a los trabajadores el control sobre su situación de trabajo.

3. La dimensión política se refiere a la democratización de los espacios de trabajo, que se caracteriza por el pleno ejercicio de la democracia y la capacidad de las personas para participar y decidir sobre sus asuntos (Guerra, 2013).

4. La dimensión técnica se refiere a la posibilidad de crear otra forma de organización y de división del trabajo. Esta dimensión se vincula con la maximización de la racionalidad de los actores sociales involucrados, y la articulación de dos tipos de conocimiento: el científico y el popular.<sup>3</sup>

5. La dimensión ética de la autogestión deriva de su carácter social y hace referencia a la interdependencia entre cada acción individual que surge en el proceso de cooperación. En este sentido, si la autogestión se basa en la

---

3 Fischer y Tiriba (2009) sostienen que el conocimiento representa el talón de Aquiles de este tipo de organizaciones de trabajadores asociados. Por lo tanto, uno de los mayores desafíos es lograr articular los saberes de la experiencia anteriormente adquiridos en situación de trabajo asalariado y en otras instancias de las relaciones sociales.

libertad de manejar los asuntos propios, en la interacción con los demás implica un ejercicio responsable de la libertad.

Las múltiples dimensiones del concepto de autogestión permiten dar cuenta de la complejidad que implican las prácticas sociales que abarca esta categoría teórica, lo cual será fundamental al momento de considerar la propuesta metodológica para la construcción de la plataforma de comercialización virtual, como espacio autogestionado por los propios emprendedores.

### Asociativismo: definición y elementos constitutivos

Diversos autores (Peixoto de Albuquerque, 2004a; Núñez, 2000; Tiriba, 2008) dentro de la Economía Social y Solidaria en Latinoamérica definen el asociativismo como el conjunto de prácticas sociales desarrolladas de forma colectiva por grupos de personas que cooperan uniendo sus esfuerzos y recursos por tener intereses y objetivos en común. En esta definición se pueden identificar algunos elementos centrales para profundizar sobre el concepto de asociativismo.

El asociativismo implica la decisión de dos o más personas y/o grupos de reunirse de forma regular para atender sus demandas comunes (Peixoto de Albuquerque, 2004a). En estas reuniones las personas interactúan y establecen relaciones entre sí, generando sentimientos y emociones compartidas. Sin embargo, estos vínculos no se encuentran determinados desde el principio, sino que se transforman y varían a lo largo del tiempo construyendo de esta forma una historia compartida (Burin, Karl y Levin).

Estas prácticas asociativas generalmente se encuentran reguladas por un sistema de normas y pautas que pueden ser formales o informales, para situaciones de orden general o particulares. Estas regulaciones se vinculan con las funciones y roles que asumen los miembros de las asociaciones porque distribuyen sus responsabilidades y las actividades en las que participan (Burin, Karl y Levin).

A su vez, las prácticas asociativas también suponen el desarrollo de un sentido de pertenencia que surge a partir del sentimiento de lealtad compartido por los miembros de una asociación, y el compromiso de aceptar las normas que se acordaron para lograr alcanzar los objetivos en común. Estos responden a problemas que se tratan de resolver, relacionados con necesidades compartidas (Burin, Karl y Levin, 2008). Como sostiene Tiriba (2008), el asociativismo se caracteriza «por la construcción de lazos sociales basados en la confianza, la cooperación y la reciprocidad, lo que confiere a sus miembros el sentimiento de pertenencia al grupo» (81).

Este sentido de pertenencia es uno de los pilares de la identidad colectiva, a partir de la cual cada miembro considera y siente al grupo como una totalidad, conformándose como un «nosotros».

Ahora bien, la sostenibilidad de los emprendimientos sociales depende en gran medida de su capacidad para establecer vinculaciones, entramados, redes de contactos y apoyos. Al vincularse entre sí a partir del asociativismo, pueden desarrollar distintas estrategias en las etapas del proceso de trabajo (compra de insumos y materias primas – producción – comercialización – distribución), en la conformación de otros espacios vinculados a la obtención de financiamiento, capacitación y para reclamo por sus derechos. A través del asociativismo las unidades productivas pueden establecer alianzas, retroalimentándose entre sí con características particulares. Las mismas pueden variar de acuerdo al propósito que se busca lograr, la duración temporal, la existencia de valores o intereses compartidos, a las motivaciones con las que surgen y al grado de formalización. Estas variables estructuraron la investigación en la etapa de diagnóstico, indagando sobre los rasgos que pueden reunir las relaciones asociativas entre los emprendedores y particularmente en la fase de comercialización.

### Abordaje metodológico

La propuesta metodológica es de investigación–acción de diseño emergente e implica una estrategia situada, con una serie de acciones que contemple una mirada integral sobre la problemática identificada, recuperando los saberes de todos aquellos que forman parte (funcionarios públicos, emprendedores, universitarios) para la construcción conjunta de soluciones participativas en cada una de las etapas del proceso. Este tipo de diseño confronta la metodología cerrada–secuencial, que se estructura en una temporalidad lineal y a partir de una reacción causa–efecto unidireccional.

En este marco, se desarrolló un proceso de alfabetización y acompañamiento en la gestión de los emprendimientos en cada una de las etapas y hasta la evaluación de los resultados, con una estrategia metodológica integral y colaborativa. En este sentido, se consideraron los aportes de la investigación–acción que permitieran resolver las tensiones entre teoría y práctica, y que conduzcan a un diálogo entre saberes teóricos y saberes prácticos. De esta forma, los procesos de investigación se construyen subordinando el conocimiento teórico a los interrogantes de problemas situados, con la intencionalidad de desarrollar resultados para la transformación social.

Para llevar adelante lo dicho anteriormente, se decidió utilizar una estrategia metodológica de acompañamiento en red (Gráfico N°1) que propicia la sosteni-

bilidad de los emprendedores sociales en el corto, mediano y largo plazo. Este abordaje fue desarrollado por el equipo de trabajo de la Incubadora Regional de Cooperativas Populares (INCOOP);<sup>4</sup> esta es una propuesta de trabajo que involucra una dinámica integral generada a partir de un proceso de diseño emergente, lo que acompañó el proceso de incubación de la plataforma de comercialización virtual. De esta forma, se fue construyendo tal diseño con una estructura flexible para acompañar los cambios y redefiniciones que pudieran surgir del contexto y del propio proceso de incubación. En este sentido, fue se tuvo en cuenta un espacio y tiempo particular para intentar equilibrar las demandas de cada una de las partes y a su vez, el alcance del proyecto. Se promovió que los emprendedores hablen por sí mismos con el objetivo de que, a través de la comprensión, puedan conocer sus experiencias particulares y colectivas, los significados que elaboran y la perspectiva de la realidad que poseen. De este modo, se lograba fortalecer a estos actores sociales como protagonistas del proceso de construcción de la plataforma de comercialización virtual.



**Gráfico 1.** Metodología de trabajo en red

Fuente: INCOOP - Incubadora regional de Cooperativas Populares ana Lucía Cortegoso María zanin (2009)

4 Este abordaje metodológico es aprendido a partir de la experiencia desarrollada por una de las autoras, en una visita a la Universidad Federal de San Carlos en el Estado de San Pablo, Brasil con el objetivo de conocer e intercambiar experiencias con el equipo de trabajo de la Incubadora Regional de Cooperativas Populares (INCOOP) en el marco del Programa de Movilidad Escala Docente, articulado en el Comité Académico sobre Procesos Cooperativos e Iniciativas Económicas Asociativas (PROCOAS) de la AUGM.

Este abordaje metodológico se estructura a partir de tres ejes o andamiajes: la promoción, el asesoramiento y la sensibilización de cada una de las dimensiones de la plataforma de comercialización virtual, y en cada una de las etapas de su incubación que se desarrollarán en el próximo apartado. A continuación, se expone sintéticamente la adaptación de este modelo al proyecto de plataforma de comercialización virtual —entre otras:

- 1) Procesamiento de la demanda por parte de emprendedores sociales que participaron del espacio institucional del CEES en la incubación de nuevos espacios de comercialización.
- 2) Identificación de la población con potencialidades para la conformación de la plataforma de comercialización virtual compatibles con la demanda. Aquí se conformó un grupo de prueba piloto de cincuenta (50) emprendedores sociales seleccionados en conjunto con representantes del CEES. Estos emprendedores fueron escogidos desde un primer momento por ser el grupo que más participó del resto de las actividades del CEES y que además, demostraron un interés por formar parte del proyecto.
- 3) Caracterización de cada uno de los actores que formaron parte del proyecto (de diferentes tipos), implicados o que debían ser incluidos en el proceso de incubación a desarrollar.
- 4) Presentación de la propuesta en clave de ESS como posibilidad de organización a partir de sus principios y prácticas.
- 5) Desarrollo de una propuesta conjunta de trabajo con la participación de los miembros con potencialidades dentro del grupo a ser «incubado» (funcionarios públicos del CEES, docentes, investigadores y emprendedores sociales). Se explicitaron las responsabilidades mutuas en el proceso de incubación de la plataforma de comercialización, sus objetivos, metas, plazos y otros aspectos que pudieran contribuir para la regulación de las formas de trabajo entre los participantes.
- 6) Promoción de la formación de los miembros del grupo de emprendedores sociales sobre el tema de la ESS de forma continua y permanente, que permitiera aumentar la autonomía del grupo.
- 7) Promoción de la formación continua y permanente de los emprendedores sociales sobre la autogestión y la administración de la plataforma de comercialización virtual, para que todos sus participantes tuvieran oportunidades de aprendizaje y fuesen gradualmente más capaces de participar de su administración, utilizando técnicas y procedimientos adecuados y compatibles con los principios del movimiento de la Economía Solidaria y el software libre.

8) Promoción de la capacitación técnica de los participantes con relación a cómo presentar los productos ofertados por los emprendimientos, de modo que sea posible mantener y ampliar la viabilidad económica de la plataforma de comercialización virtual. Incentivar que el grupo esté buscando oportunidades de capacitación técnica de forma autónoma de modo de establecer alianzas en este sentido y que cada participante pueda alcanzar un desempeño técnico de alta calidad, mejorando la autoestima y las condiciones para colaborar con el grupo.

9) Elaboración de pautas de funcionamiento de la plataforma de comercialización virtual de forma participativa, en donde se indique claramente comportamientos esperados de los participantes, definidos por el grupo de acuerdo con sus necesidades y características. Estas pautas debieron ser compatibles con la legislación existente y se trató de minimizar la probabilidad de conflictos entre los emprendedores sociales.

10) Apoyar al grupo en la implantación y utilización de la plataforma de comercialización virtual, posibilitando evaluaciones sobre su funcionamiento y la ampliación de las condiciones de su viabilidad económica.

11) Apoyar al grupo para que participe en redes de cooperación y en iniciativas del movimiento de ESS a los fines de que estos emprendedores sociales puedan llegar a capacitar a otro grupo, y aumentar así el mayor número posible de iniciativas organizativas de este campo, fortaleciendo de esta forma la viabilidad económica de la plataforma de comercialización virtual y la defensa política de este proyecto.

De esta forma, desde la perspectiva del equipo de trabajo, la implementación del comercio virtual solidario fue una estrategia para promover el trabajo asociativo y la autogestión entre los emprendedores en la etapa de comercialización, algo que permitió superar a su vez, las tensiones que se generan en la etapa de producción.<sup>5</sup>

Simultáneamente, el aporte de la concepción tecnológica asociada para la plataforma de comercialización virtual constituida a partir de la lógica del software libre representaba un estímulo para lograr una transformación en la subjetividad misma de los emprendedores. Tal como sostiene Marco Labarca Baeza (2007), detrás de Software Libre hay una lógica colaborativa de trabajo;

---

5 Como resultado del Proyecto de Extensión de Interés Social (PEIS), desarrollado durante los años 2012–2014, denominado «Fortalecimiento a emprendimientos socioproductivos populares en el marco de la Economía Social y Solidaria» es posible sostener que la capacidad emprendedora no necesariamente va acompañada a la capacidad asociativa. Sin embargo, la etapa de comercialización presentaba alto grado de adhesión para el trabajo asociativo por parte de los emprendedores seleccionados para el proyecto.

hay una nueva forma de producir en equipo; hay una nueva racionalidad comunitaria en la forma de vislumbrar y hacer las cosas. En este sentido, la participación en el proyecto de la Cooperativa de Trabajo Colectivo Libre con el rol de responsable del diseño y desarrollo de la plataforma de comercialización virtual fue un factor estratégico, intencional y determinante.

### **Proceso de desarrollo e implementación de la plataforma de comercialización virtual**

En el presente apartado, a partir de tener en cuenta analíticamente las etapas desarrolladas por el equipo interdisciplinario del proyecto, se narran y describen las actividades implementadas durante el desarrollo del mismo, destacando los resultados logrados.

#### **Etapa I: diagnóstico**

Con el propósito de identificar tensiones y potencialidades de la comercialización en entornos virtuales desde los principios y valores de la ESS, se efectuó un diagnóstico de la situación inicial desde las perspectivas de todos los actores involucrados en el proyecto. Con este propósito se realizó una encuesta a los emprendedores que formaban parte del proyecto. Los resultados permitieron concluir que los emprendedores utilizan diferentes canales de comercialización en simultáneo. El 100 % de los encuestados participa de las ferias, el 73 % ofrece sus productos en internet (fundamentalmente a través de redes sociales) y el 65 % del total vende en sus domicilios particulares. Si bien la feria es el canal más utilizado, los emprendedores también sostuvieron que la misma presenta diversos inconvenientes, tales como: desfavorables condiciones climáticas que impiden su realización; la imposibilidad de exhibir la totalidad de los productos en stands; los elevados costos de movilidad; la dificultad en que todos los emprendedores puedan participar; y que la concurrencia queda acotada al público que habitualmente asiste (Rodeles Antonelli, 2017).

Posteriormente, con el objetivo de diseñar, desarrollar e instalar colectivamente la plataforma de comercio electrónico, el equipo de trabajo llevó adelante un relevamiento de los emprendedores que participaron en la plataforma de comercialización virtual con sus datos personales y del emprendimiento, además de identificar los distintos productos que comercializaban y sus características distintivas (categoría, medida y precio). A partir de esta

información recabada se generó un banco de datos de los emprendimientos y sus productos, estructurada en una matriz de doble entrada. Luego se construyó un acervo fotográfico de los productos a mostrar y comercializar en la plataforma virtual, y se procedió a un tratamiento digital de las fotografías.

## Etapa II: diseño y desarrollo de la plataforma de comercialización virtual

Una vez que se contó con este sustento informativo los integrantes de la cooperativa de software libre Colectivo Libre desarrollaron la web de la plataforma en un proceso complejo que abarcó distintas tareas y actividades.<sup>6</sup> Posteriormente se realizaron reuniones entre integrantes del equipo de trabajo y representantes del CEES en donde se debatieron y consensuaron las normas internas para la administración y organización del espacio de comercialización entre todos los actores.

Teniendo en cuenta la posibilidad que algunos emprendedores no cuentan con las herramientas tecnológicas en sus hogares para poder administrar sus perfiles en la plataforma, se dispusieron dos espacios totalmente equipados con PC, cámara digital e impresora. Uno fue ubicado en el CEES y el otro en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNL.

## Etapa III: alfabetización en clave de ESS

Una vez desarrollada la plataforma de comercialización virtual y contando con los equipos necesarios para que pueda funcionar se procedió a generar propuestas colectivas de capacitación en el uso de esta herramienta virtual de comercialización a partir del reconocimiento de las necesidades de los emprendedores y de sus propias demandas.

---

6 Estas tareas abarcan: A. análisis comparativo entre diversas plataformas de comercio electrónico de licencias libre; B. registro del nombre de dominio; C. configuración de base del servidor web donde residirá la plataforma; D. instalación y configuración de la plataforma de comercio electrónico seleccionada E. diseño de la estructura general; F. diseño gráfico: tipografías, gama cromática; G. diseño de: menús, footer, botones, banners estáticos y dinámicos; H. maquetado del diseño general, de las secciones (inicio, productos, contacto, etc.); I. configuración de módulos básicos: Pagos: selección métodos de pago, instalación y configuración de los módulos de pagos a utilizar en la plataforma. Envío: Instalación y configuración de los módulos de envío para la tienda, Proveedores: Configuración y carga de datos de proveedores; J. prueba de los módulos y de compra de un producto.

El encuentro cara a cara con los emprendedores develó la necesidad de realizar intercambios periódicos. Así surgen los talleres de intercambio de saberes y experiencias en relación con la forma de organización adoptada, para compartir la trayectoria de los distintos emprendimientos: su capacidad organizativa, logros, fortalezas, debilidades, exposición frente a amenaza, aprovechamiento de oportunidades.

Se realizaron cuatro encuentros intensivos con los emprendedores. En el primero se trabajó sobre los principios y valores de la Economía Social y aspectos jurídicos e impositivos que hacen al quehacer de los emprendedores. Luego, integrantes de la cooperativa Colectivo Libre, dictaron dos encuentros para conocer su funcionamiento brindando en primer lugar toda la información necesaria para su utilización, datos a cargar, requerimientos, etc.; y en segundo lugar, todo lo referido al uso de la plataforma de cobro, pago, distribución y entrega. Por último, se realizó un balance integral de las acciones y avances del proyecto donde los mismos emprendedores realizaron un análisis FODA de la plataforma y expusieron su experiencia de trabajo hasta el momento. Cada encuentro fue debidamente documentado en material fotográfico.

Durante estos estos encuentros se coprodujo con los emprendedores un manual que reúne todos los contenidos teóricos-prácticos de cada uno de los talleres. Este manual fue elaborado con el propósito de entregarlo en un futuro a los nuevos emprendedores que se incorporen a la plataforma de comercialización virtual.

De esta forma, luego de las instancias de capacitación, la plataforma de comercialización virtual contaba con cincuenta perfiles de emprendedores del CEES cargados con sus respectivos productos, y la posibilidad de que sean administrados funcionando en principio como vidriera virtual.

#### Etapa IV: asesoramiento y evaluación

Simultáneamente a los talleres, con la finalidad de generar indicadores de monitoreo y evaluación del funcionamiento de la plataforma, se establecieron días y horarios para el acompañamiento personalizado de cada uno de los emprendedores a través de la modalidad de tutorías. En estos encuentros los emprendedores tenían la posibilidad de disipar las dudas surgidas ante la utilización de la plataforma, y el equipo de trabajo podía recibir sugerencias en cuanto a posibles mejoras de la misma.

Algunos de los requisitos indispensables para que los emprendedores pudieran comercializar a través de la plataforma virtual era que contaran con un monotributo para poder facturar, y con una cuenta bancaria para que los clientes pudieran

realizar el depósito por la compra realizada (condiciones necesarias para habilitar el carrito de compras de la vidriera). De esta forma se trató de identificar las tensiones, obstáculos y los facilitadores del marco regulatorio vigente para estos.

A partir del relevamiento realizado los resultados muestran que el 55,5 % de los encuestados no están inscriptos en AFIP, y el 38,89 % está incorporado al sistema bancario. Cruzando información, solo el 22,86 % de los emprendedores está inscripto en AFIP y posee una cuenta bancaria.

Respecto de los obstáculos que presenta el marco regulatorio, se identificaron los trámites de inscripción al Monotributo Social, o aquellos tendientes a lograr la exención impositiva que son mucho más largos y tediosos que los referidos a inscripciones en el régimen general. Además se destaca la desinformación de los emprendedores sobre los aspectos fiscales (Rodeles Antonelli, 2017).

**Tabla 1.** Resultados de encuestas a 10 emprendedores sociales de la ciudad de Santa Fe

<b>VARIABLES DE ESTUDIO</b>	<b>RESULTADOS</b>
Tipo de emprendimiento	50 % individuales, 50 % familiares
Asociación con otros emprendedores	50 % se asocia con otros emprendedores
Razones de asociación	Descuentos por compra conjunta, utilización de herramientas, combinación de productos
Formas de comercialización utilizadas	Ferias, ventas por internet, en sus domicilios, en un local comercial
Formas más efectivas de comercialización	Ferias y ventas por internet
Inconvenientes para la comercialización	Razones climáticas, gastos de movilidad, complicaciones de envío de productos
Método de fijación de precios	En función de los costos de producción

Fuente: López Delzar (2018)

Posteriormente se volvió a relevar a los emprendedores para realizar una actualización de la base de datos sobre la gestión de una cuenta bancaria y la inscripción en el régimen de monotributo. Del relevamiento y actualización efectuados se obtuvieron los siguientes resultados: de los 14 actores que estaban pendientes de efectuar las tareas antes mencionadas, cuatro regularizaron su situación y formalizaron totalmente sus emprendimientos. Los 10 restantes están en proceso de inscripción en monotributo y/o apertura de una cuenta bancaria (López Delzar).

Con el propósito de elaborar colectivamente algunas líneas de acción que permitieran superar los vacíos y contradicciones detectadas en el marco regulatorio, paralelamente a la actividad de intercambio con los emprendedores participantes del proyecto, se realizaron encuentros semanales del equipo de

trabajo. En estas reuniones se evaluaron cuestiones técnico–jurídicas, se organizaron charlas–debates con profesionales técnicos idóneos y se diseñaron capacitaciones con expertos en la temática.

A partir de integrar docencia–investigación–extensión, el equipo de investigadores trató de promover la incorporación de las temáticas vinculadas al proyecto (como contenidos curriculares en los planes de estudio y las cátedras de las carreras de grado y posgrado en las áreas de las ciencias económicas). En este sentido, se realizaron intercambios con cátedras de diferentes unidades académicas con el fin de enriquecer cada emprendimiento y colaborar con la formación de los alumnos. Participaron las cátedras de las carreras de grado y posgrado en las áreas de las ciencias económicas y algunas cátedras de la carrera de Diseño Industrial y Comunicación Visual.<sup>7</sup>

### **Logros, alcances y limitaciones del proyecto de plataforma de comercialización virtual**

Si bien no se consumó el desarrollo de la plataforma, uno de los principales logros que se consiguieron fue poner a disposición en la web la plataforma de comercio como «vidriera virtual» —los productos pueden visualizarse, pero todavía se encuentran en estudio y desarrollo los módulos y requerimientos para que se puedan realizar compras a través de la misma.

Además se pudieron cargar a los 50 emprendedores a los que estaba dirigido el proyecto, más cinco productos por emprendedor. Los principales inconvenientes para el desarrollo de dicha etapa fueron la demora en la entrega de los desembolsos de dinero, que imposibilitó financiar las actividades de los desarrolladores del software, y también la falta de condiciones legales y bancarias de los emprendedores para poder transformar la vidriera virtual en una plataforma de comercio electrónico.

Una de las dificultades que surgieron en la implementación del proyecto fue que dadas las características del proceso de acreditación y de las etapas de evaluación, el mismo pudo iniciarse recién a principios del año 2016, cuando estaba previsto finalizarse. De esta forma los objetivos y el plan de trabajo original se descontextualizaron, dada la dinámica y el entorno de los actores sociales.

---

7 En forma simultánea se realizaron presentaciones sobre la experiencia del proyecto en el Comité académico de Procesos Cooperativos y Asociativos PROCOAS, de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), en la Universidad Nacional de San Martín (USAM). Se expusieron los resultados de las actividades en el Congreso Internacional de Extensión Universitaria de UNL, y en el Encuentro Nacional de Jóvenes Emprendedores.

Específicamente en cuanto al desarrollo de las actividades, una de las dificultades que el equipo tuvo que enfrentar fue identificar canales de comunicación para contactar a los 50 emprendedores con el objetivo de que concurran a dichos encuentros. Esta situación generó tensiones en la identificación de referentes claves para una efectiva individualización de las intenciones y propósitos de los encuentros. Esta falta de respuesta por parte de los emprendedores fue una clara señal de la ausencia de responsabilidad anticipatoria por parte de las autoridades y responsables del CEES. La debilidad de la integración de la institucionalidad fundante del CEES se evidenciaba en el comportamiento de los emprendedores. Sin embargo, del diálogo con el equipo de investigación y los actores surgían interpretaciones opuestas. El CEES desde muchos puntos de vista no funcionó porque se colocaba el énfasis en el comportamiento individual de los emprendedores.

Además, el desfasaje temporal en la disponibilidad de fondos determinó que no se concluyera con el desarrollo de la plataforma virtual, ya que no se pudieron materializar los pagos correspondientes al equipo desarrollador del software.

Como última dificultad para continuar con el proyecto o pedir su prórroga, se presentó el inconveniente de que el convenio entre la municipalidad, la universidad y la provincia que daba respaldo al CEES quedó sin efecto, con lo cual el vínculo con los emprendedores del mismo se debilitaría notablemente en ese entorno.

## **Reflexiones finales**

Este capítulo describió las experiencias metodológicas producidas en los procesos de investigación–acción, desarrollados en el espacio institucional del Centro de Emprendedores de la Economía Social. Respondiendo a la problemática de los emprendedores sociales vinculada con los espacios y las modalidades de comercialización, estos procesos tuvieron como propósito desarrollar el comercio virtual solidario como una estrategia para promover la autogestión y el trabajo asociativo.

En este sentido, al momento de exponer los fundamentos teóricos de estos procesos, se analizaron distintas perspectivas sobre la autogestión y el asociativismo en el marco de la ESS en Latinoamérica. Para ello, se presentó la multiplicidad de sentidos que se pueden construir alrededor de estos conceptos y la complejidad que se encuentra implícita en las prácticas autogestivas y asociativas.

Luego se desarrolló la opción metodológica de incubación de la plataforma de comercialización virtual a partir de un acompañamiento en red

de los emprendedores sociales que participaron en el proyecto. Para lo cual, se concretó un proceso de alfabetización continuo e integral que respete los saberes adquiridos por los participantes, con el propósito de construir de forma colectiva soluciones perdurables en el tiempo.

Posteriormente, a partir de los objetivos del proyecto, se narraron y describieron las actividades implementadas durante el desarrollo del mismo, destacando los resultados logrados.

Sobre la base de los resultados obtenidos que se visualizaron, es posible sostener que se desplegó una base para lograr el objetivo general planteado, tanto en los aspectos relacionados con las etapas de investigación, como a la puesta en funcionamiento de la plataforma. El proyecto contribuyó concretamente en tres dimensiones estratégicas:

- Se desarrolló un vínculo de confianza y alfabetización con los emprendedores sociales locales.
- Se facilitó el acompañamiento de políticas públicas con el gobierno local y provincial.
- Se generó un desarrollo tecnológico sin precedentes de plataforma de comercialización virtual con el trabajo comprometido de la Cooperativa de Trabajo Colectivo Libre, en el entorno de software libre, en clave a la Economía Social y Solidaria. Permitió, a su vez, establecer líneas de trabajo y prioridades concretas para seguir trabajando con convocatorias de la SPU en el marco del club de emprendedores de la ciudad de Santa Fe, donde se centralizaron las actividades de los que eran locales; y se rescataron las bases fundacionales del presente proyecto que pudieron nuclearse con éxito, lo que permitió un andamiaje en pos de lograr un proceso de comercialización virtual en otras convocatorias.

A partir de estos recorridos, se considera necesario seguir trabajando en el desarrollo de un proyecto político colectivo que abarque a los emprendimientos sociales, a las acciones integradas de enseñanza, investigación y extensión del claustro Universitario y a las acciones políticas públicas de apoyo implementadas desde los estamentos del gobierno: Nacional, Provincial y Municipal (Azerrad). Esta construcción es un desafío muy fuerte, pero los posibles logros merecen el compromiso, el esfuerzo y la ética de la responsabilidad política, académica y profesional de los que tenemos a nuestro alcance el conocimiento y los recursos de propiciar las condiciones de transformación.

## Referencias bibliográficas

- Azerrad, María Rut** (2009). La experiencia de integración de extensión, docencia e investigación en la Universidad Federal de San Carlos en la formación de equipos de trabajo vinculados a la Economía Solidaria. *III Congreso Nacional de Extensión Universitaria de la Asociación del Grupo de Universidades de Montevideo* (25–35). Santa Fe: UNL.
- Burin, David; Karl, Istvan y Levin, Luis** (2008). Los grupos: algunos conceptos. En Burin, David; Istvan, Karl y Levin, Luis. *Hacia una gestión participativa y eficaz. Manual para Organizaciones Sociales* (23–43). Buenos Aires: CICCUS.
- Coraggio, José Luis** (2008). Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias. En Jarrín, Juan Ponce (Ed.). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina* (81–94). Quito: FLACSO.
- De Jesús, Paulo y Tiriba, Lia** (2004). Cooperación. En Antoni David Cattani (Comp.). *La otra economía* (87–95). Buenos Aires: Altamira.
- Fischer, Bruno María Clara y Tiriba, Lia** (2009). Saberes del trabajo asociado. En Cattani, Antonio David; Coraggio, José Luis y Laville, Jean-Louis (Orgs.), *La otra economía* (325–331). Buenos Aires: Altamira.
- Folins, Massimo** (1991). Autogestión. En Bobbio, Norberto; Mattucci, Nicola y Pasquino, Guianfranco (Eds.). *Diccionario de Política* (103–112). México: Siglo XXI.
- Guerra, Pablo** (2013). Un acercamiento teórico a la autogestión para comprender las prácticas de economía solidaria en América Latina. *Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal (RIDAA)*, (61), 97–124.
- Labarca Baeza, Marco** (2007). *Educación para la Solidaridad: Un aporte desde las Nuevas Tecnologías de la Comunicación*. Chile: Uvirtual.net.
- López Delzar, Rocío** (2018). *Análisis de comercialización virtual con software libre para emprendedores sociales en clave a ESyS. Perspectivas y propuestas para su desarrollo*. Santa Fe: Fondo de Cultura Económica/UNL.
- Méndez, Nelson y Vallota, Alfredo** (2006). Una perspectiva anarquista de la autogestión. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 12(1), 59–72.
- Núñez, Orlando** (2000). El proyecto asociativo y autogestionario. En Orlando Núñez. *La economía popular, asociativa y autogestionaria* (175–205). Managua: CIPRES.
- Peixoto de Albuquerque, Paulo** (2004a). Asociativismo. En Cattani, Antoni David (Comp.). *La otra economía* (31–38). Buenos Aires: Altamira.
- Peixoto de Albuquerque, Paulo** (2004b). Autogestión. En Cattani, Antoni David (Comp.). *La otra economía* (39–47). Buenos Aires: Altamira.
- Peixoto de Albuquerque, Paulo** (2014). Elementos para repensar el concepto de autogestión. En Peixoto de Albuquerque, Paulo; Pereyra, Kelly; Schujman, Mario y Tomatis, Karina (Comps.). *Economía Social y Solidaria. Praxis, vivencias e intenciones* (379–396). Rosario: Ediciones del Del Revés.
- Rodeles Antonelli, Belén** (2017). Tensiones y potencialidad de los espacios de comercialización para los emprendedores sociales de la ciudad de Santa Fe, Argentina. *Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*. Asunción: AUGM.

**Rodríguez, María Cristina y Ciolli, Vanesa** (2011). Tensiones entre el emprendedurismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas en este recorrido. *Revista ORG&DEMO*, 12(1), 27–46.

**Tiriba, Lía** (2008). Cultura do trabalho, autogestão e formação de trabalhadores associados na produção: questões de pesquisa. *Revista Perspectiva*, 26(1), 69–94.

## Capítulo 6.

# **Articulación de funciones a partir de la mirada de los agentes públicos en el Centro de Emprendedores de la Economía Social en el período 2012 – 2015**

Nadia Aguirre y Lucas Gabriel Cardozo

### **Introducción**

El Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) se constituyó como un espacio innovador y como un ámbito de referencia para promover, cooperar y colaborar en el diseño y ejecución de procesos y estrategias que fortalezcan la Economía Social y Solidaria en la ciudad de Santa Fe. El espacio fue concebido desde la cogestión de tres escalas institucionales: el Gobierno de la Provincia de Santa Fe (GPSF), la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (MCSF) y la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

La creación de dicho espacio se consideró inédita teniendo en cuenta que se logró construir desde la articulación de tres niveles estatales, permitiendo generar un ámbito de referencia para los emprendedores con proyectos de economía social, pertenecientes a la ciudad de Santa Fe, idea compartida por las tres instancias gubernamentales que participaron en la conformación del CEES.

El objetivo del capítulo es analizar el CEES a partir del marco conceptual de la articulación gubernamental y las políticas de promoción de la Economía

Social centrándonos en dos actividades específicas: las instancias de formación y el acceso al microcrédito durante el periodo 2012–2015 desde las perspectivas de los agentes estatales.

En cuanto a la elección del periodo, la misma responde: (i) la firma del convenio para la creación del cees; y (ii) a partir del año 2016 comienzan a suscitarse una serie de problemáticas que llevan a que en el año 2018 el cees dejara de funcionar<sup>1</sup> con la interacción de los tres niveles institucionales; con lo cual, los emprendedores que pertenecían al cees se desplazan a la órbita de la Dirección de Escuelas de Trabajo de la MCSF. Por lo tanto, nos interesa estudiar el período 2012–2015 porque es el auge del cees y donde cobra relevancia y se erige como una política de promoción de la Economía Social a nivel local.

Para la presente investigación se utilizó un diseño metodológico de corte cualitativo. En este sentido y para lograr el objetivo planteado se ha recurrido a datos obtenidos mediante entrevistas semiestructuradas realizadas en profundidad a funcionarios —pertenecientes al GPSF y de la MCSF y docentes y extensionistas de la UNL—. Además, se realizó un análisis documental del Convenio Específico al que subscribieron las partes que integran el CEES, entre otros. Por otro lado, como fuentes secundarias de información se utilizaron noticias de portales oficiales pertenecientes a las instancias estatales y complementariamente noticias periodísticas de diarios locales.

Los resultados del trabajo que se exponen en el capítulo se organizan de la siguiente manera: en la primera parte se define conceptualmente la articulación gubernamental a partir de una discusión enmarcada en los procesos de descentralización estatal y la emergencia de las políticas de promoción de las políticas públicas de ES, que utilizamos como marco referencial para abordar el CEES en la segunda parte. En la tercera, una vez presentadas las características del CEES, analizamos las instancias de formación y el microcrédito en su fase operativa a partir de las entrevistas realizadas, y culminamos con algunas consideraciones muy breves sobre los hallazgos obtenidos en cuanto a la articulación institucional y las políticas de ESS. Por último, las conclusiones del capítulo en la cual se retoma la globalidad del trabajo.

---

1 A partir del año 2018 surge Santa Fe Activa, que no tiene su centro en la economía social sino en el fomento del emprendedurismo, como se menciona en la página web «busca potenciar el crecimiento económico de las empresas, los emprendedores y las industrias desde una perspectiva innovadora, siendo el nexo entre los organismos públicos y privados, se trata de un espacio integrado (...) por redes de capital inteligente y networking nacional e internacional siempre en busca de mercados estratégicos que impulsen el espíritu emprendedor y creativo sobre la base del ecosistema local existente» (<http://santafeciudad.gov.ar/blogs/emprendedores/santa-fe-activa/>). En este sentido, existe un claro corrimiento a políticas de corte shumpeterianas de promoción del emprendedurismo.

## La articulación como categoría de análisis

Respecto del concepto de articulación, identificamos que el mismo se encuentra relacionado con los procesos de descentralización que se desarrollaron en América Latina. La descentralización implicó una transformación entre los niveles de gobierno, que permitió que se configure un cierto tejido de relaciones intergubernamentales entre las cuales se encuentra la articulación. Dichas relaciones admiten que se formulen y desarrollen políticas públicas donde las responsabilidades son compartidas.

En la literatura existen diversos autores que analizan la descentralización como proceso (Cao y Vaca, 2007; Borja, 2007; Montecinos, 2005 y Bossier, 2001, entre otros) y las particularidades de las problemáticas de ciertos engranajes en las diferentes escalas estatales. También recuperamos, en términos de Coraggio (1991), la existencia de dos proyectos de descentralización, el primero asociado a la desestatización y el segundo a una resignificación conceptual a partir de la participación de la sociedad civil.

En primer lugar, un proyecto neoliberal que asocia la descentralización a la desestatización. En palabras del autor, «la descentralización esconde un proyecto de gigantesca centralización capitalista del poder económico a escala mundial, y se ejecuta desde los Estados, apoyándose en las interpretaciones más centralistas del poder político (las mismas que se pretendería superar)» (Coraggio, 1991:77). En este sentido, la excesiva centralidad estatal que se pretendió superar mediante la descentralización vuelve a escena de la mano de la centralización del poder económico como consecuencia de las reformas que se estaban llevando adelante en la década del 90.

En segundo lugar, un proyecto democratizante que implica resignificar la noción de descentralización. Aquí, desde un eje político se pretende redefinir al Estado y sus funciones, lo cual implica también rediseñar la sociedad política. Se intenta transformar la noción de descentralización con relación al desarrollo local y economía social, asociada a la participación de la sociedad en la toma de decisiones y en el proceso de las políticas públicas. En este sentido, se trata no solo de un mayor reconocimiento social y político a iniciativas que provengan del sector de la ESS sino también la incorporación de esta a la acción pública a través de instancias de articulación gubernamental.

Más allá de estas visiones, la descentralización implicó una transformación en la relación entre los niveles de gobierno y significó la redefinición de numerosas políticas públicas, siendo que descentralizar siempre implica nuevas y mayores complejidades en relación con la gestión estatal, como indican Repetto y Fernández: «la descentralización no es un proceso ni lineal, ni automático,

ni homogéneo. Por el contrario, depende de ciertas condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas. Además, varía según las características y las diferentes capacidades de gestión de los gobiernos locales» (2012:20).

En este sentido, y atendiendo a que los problemas sociales se caracterizan por ser multidimensionales y multicausales, con lo cual se hace necesario pensar en intervenciones que se generen desde la integralidad de los niveles de gobierno y no desde una instancia gubernamental en particular, el concepto de articulación emerge como un recurso fundamental que permite y facilita la formulación y desarrollo de políticas públicas en un contexto de responsabilidades compartidas situadas territorialmente.

Villar (2002) sostiene que existe articulación cuando:

dos o más organismos acuerdan coordinar una serie de políticas que se traducen en acciones concretas y en donde cada organismo realiza una o más tareas específicas (generalmente de su «saber hacer tal cosa») en relación de cooperación horizontal con otros organismos participantes. Esta horizontalidad no hace referencia a lo cuantitativo de los actores (siempre unos harán más que otros) sino a lo cualitativo (todos hacen algo en coordinación y no necesariamente bajo subordinación de otro. (2)

A su vez el autor, presenta dos razones para articular en el Estado, «una de tipo organizacional y otra de tenor político. En el primer caso se busca obtener racionalización, eficiencia y eficacia en la gestión; para el segundo se trata de lograr mayores niveles de legitimidad» (Villar, 2002:3). Desde el punto de vista organizacional, se pretende evitar que se generen contradicciones entre objetivos y acciones dentro de una misma institución. Se intenta impedir la superposición y generar coherencia para lograr los objetivos establecidos, tratando de que las acciones de las distintas partes que intervienen se ensamblen de manera tal que puedan obtenerse dichos objetivos. Desde el punto de vista político, lo que se intenta es generar transparencia ante la sociedad para lograr sustento y legitimidad del poder político gobernante.

Siguiendo a Villar, existen dos tipos de articulación gubernamental: el primero de ellos alude al tipo de relación que se genera entre las instituciones que representan al Estado en un mismo nivel de gobierno —llámese relaciones intragubernamentales—, aquí podemos incluir también aquellas vinculaciones denominadas intersectorial(es), referidas a una articulación que involucra a entidades de un mismo nivel de gobierno con responsabilidades en materias diversas, donde no solo existe coordinación sino también colaboración para el logro de objetivos comunes. El segundo representa la adecuada separación de competencias, funciones y ejercicio de poder por los tres niveles de gobiernos

—llámese relaciones intergubernamentales— y se relaciona con el proceso de descentralización mencionado anteriormente.<sup>2</sup>

A partir de lo expuesto, consideramos que la articulación demanda la tarea de coordinar una actividad que tiene como fin conseguir la integración de las diferentes instancias gubernamentales que intervienen, así se evita generar contradicciones que posteriormente deriven en conflictos.

Por lo tanto, la conceptualización de articulación nos permite abordar en una experiencia concreta: el CEES, donde se conjugan tres instancias gubernamentales que persiguen el mismo objetivo. El CEES al presentarse como una instancia innovadora en la cogestión de políticas permite analizar cómo se articulan el GPSF, MCSF y UNL respecto de la formación (asistencia técnica a los emprendedores), y en el acceso a líneas de financiamiento (microcrédito) a partir de la experiencia de trabajo colaborativo de las tres escalas de gobierno.

## **Las políticas de promoción de la Economía Social**

Desde el año 2003 en Argentina, asume protagonismo las políticas de promoción de la ESS a escala nacional (Hopp, 2012), específicamente a partir de dar respuesta a la cuestión social pos estallido del 2001. Como bien indican Oszlak y O'Donnell (1995), la política pública<sup>3</sup> coloca el énfasis en aquellas cuestiones en las que el Estado toma posición, haciendo explícita así una intención de resolverla (112–113).

---

2 Otra modalidad de entender la articulación se encuentra en sintonía con el concepto de relaciones intergubernamentales. Al respecto, Jordana (2003:3) nos brinda una definición de las relaciones intergubernamentales, interpretadas como «(...) el establecimiento de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, tengan o no tengan estos sistemas un carácter institucionalizado. Podemos identificar tres niveles de conexión, progresivamente más intensos: sistemas de comunicación, sistemas de coordinación y sistemas de toma conjunta de decisiones». Dicho autor sostiene también este tipo de relaciones entre unidades jurisdiccionales constituyen un aspecto fundamental para el triunfo de la descentralización estatal, siendo que se necesita que se generen equilibrios en los procesos de coordinación. Al respecto, expresa: En su conjunto, el tejido de relaciones configurado funciona como un armazón que permite y facilita la formulación y el desarrollo de las políticas públicas en un entorno descentralizado con responsabilidades compartidas». Asimismo, pueden variar dependiendo de la política pública que se intenta implementar (Jordana, 2003:7).

3 Los autores conciben a la política estatal o pública como «un 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 en la sociedad civil (1995:115)». Es mediante la política estatal que es posible inferir la posición predominante del Estado (si interviene o no y a su vez el carácter de dicha intervención) frente a una cuestión que incumbe a sectores significativos de la sociedad.

Si bien las políticas de ESS tuvieron su mayor alcance en el Ministerio de Desarrollo Social, muchos de los autores que estudiaron dichas intervenciones, la ubicaron dentro del conjunto de las políticas sociales. En nuestro caso de estudio, las áreas intervinientes se encuentran dentro del área del Ministerio de Desarrollo Social Provincial y en el Municipio bajo la Dirección de Economía Social dependiente del área Social de la Municipalidad. Por lo tanto, siguiendo a Danani (2009) entendemos por *política social* al conjunto de intervenciones del Estado que producen y moldean directamente las condiciones y reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales. Estas intervenciones poseen una unidad que radica en que las mismas regulan indirectamente la forma mercancía de la fuerza de trabajo en el terreno de la distribución secundaria del ingreso respecto a esto, la diferenciación entre un tipo de distribución y otra se fundamenta en que la política laboral es la que participa en la distribución primaria del ingreso, a la que también regula de manera directa.

Malena Hopp (2011) entiende a las políticas de ESS como políticas de desarrollo socioproductivo. Estas nuevas políticas redefinen el rol del Estado y suponen una participación activa de la sociedad en el proceso de implementación de las mismas, implicando además una nueva relación entre las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil. En la misma perspectiva, Vanesa Ciolli (2013) expresa que las políticas apuntan no solo a satisfacer un conjunto de necesidades materiales, sino que también amplían el concepto de necesidades hacia la dignidad humana, definiéndola a partir de la auto-sustentación; lo hacen incorporando elementos de la tradición autogestionaria integrándolos con elementos que provienen del emprendedurismo, propugnando así una articulación entre ambos conceptos. Dicha articulación de conceptos también genera conflictos porque ambos provienen de enfoques diferenciales como lo presentan en Rodríguez y Ciolli (2011).

Chiaría y Di Virgilio (2009) expresan que la intervención del Estado en la cuestión social a través de las políticas públicas, y nosotros agregamos particularmente de ESS, se identifica con la gestión y consideran que es un espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que participan en el proceso; tal es así que es concebida como un «espacio de mediación» entre los procesos macros y la vida cotidiana de la población. Con relación al Estado, si los problemas definidos como sociales (en tanto subconjunto de «Los problemas públicos») son multicausales, las respuestas para enfrentarlos no deben quedar acotadas a un único actor, ni a un único organismo al interior del Estado, sino que deben construirse mediante la articulación de diferentes niveles o dependencias estatales intervinientes.

Para finalizar este apartado, podemos destacar que las políticas de ESS se multiplicaron en diferentes organismos del Estado Nacional, alcanzando

diversos ministerios (Castelao Caruana, 2016) y se promovieron dispositivos como las formaciones/capacitaciones desde el Estado y con organizaciones de base; el microcrédito; las cooperativas de trabajo, el turismo comunitario, el apoyo a empresas recuperadas, solo por mencionar algunos.

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

A partir del año 2012 mediante un Convenio entre el GPSF, GCSF y UNL se creó el CEES. Suscriben en el Convenio el Ministerio de Desarrollo Social del GPSF (representada por su entonces ministra Mónica Bifarello), el MCSF (representado por su intendente José Corral) y la UNL (representada por su rector, Abogado Albor Ángel Cantard). En este sentido, los tres actores participantes destacan el desafío que supone articular políticas públicas desde las diferentes instancias de gobierno involucradas. Asimismo, coinciden en que el espacio del CEES es una experiencia única en el país que todavía no se ha replicado en otras ciudades.<sup>4</sup>

Mediante la firma del Convenio se establecen para el espacio del CEES los siguientes objetivos:

- Brindar capacitación y asistencia técnica mediante cursos, talleres y jornadas a los emprendedores que forman parte de esta iniciativa dentro de la Economía Social.
- Construir un espacio de encuentro e intercambio de experiencias entre emprendedores de la Economía Social.
- Vincular líneas de financiamiento para emprendedores y proyectos de la Economía Social.
- Diseñar mecanismos que permitan medir impactos, resultados logrados, obstáculos, apropiación de tecnologías y conocimientos en el marco del proceso productivo.

Además, cada una de las partes firmantes se compromete a realizar aportes institucionales para el desarrollo y funcionamiento del CEES: espacio físico, administrativo, recursos económicos y profesionales de acuerdo al alcance de cada instancia involucrada, como indica Lozeco «sus líneas de acción, planes, políticas, capital humano y financiero en virtud de una meta claramente defi-

---

4 Recientemente en un artículo de Angeloni *et al.* (2018) destacan la importancia del CESS desde los procesos generados por la universidad y la extensión universitaria en particular. Los autores se refieren al CEES como un proceso de innovación social en el cual adopta ciertas características tales como: definición consensuada de un problema; vinculación con el Estado y las políticas públicas; espacios multiactorales e intervención a escala microsocia.

nida: la promoción, fomento y fortalecimiento de proyectos socioproductivos integradores» (2015:98). A continuación, un cuadro que detalla los aportes de cada institución:

**Cuadro 1.** Aportes institucionales para la creación del CEES

<b>Institución</b>	<b>Aporte</b>
Gobierno de la Ciudad de Santa Fe	–Brinda el espacio físico donde funciona el CEES. –Recursos Humanos para la construcción de dicho espacio y para la administración del mismo.
Gobierno de la Provincia de Santa Fe	–Brinda Recursos Económicos para acondicionar el espacio del CEES, para solventar las capacitaciones. –Capital inicial para constituir el fondo rotatorio.
Universidad Nacional del Litoral	–Capacitación y asesoramiento a los emprendedores. –Mobiliario y equipamiento para el desarrollo de las capacitaciones y tareas administrativas

*Fuente: elaboración propia basada en información recabada del Convenio Específico*

En el trabajo de campo y a partir de las entrevistas realizadas a los gestores que intervenían en el CEES, destacan la importancia de contar con un centro que articule a los tres niveles de gobierno.

En Santa Fe se dieron un par de condiciones —políticas, sobre todo— que nos permitieron pensar un modelo que no existía en el país y tenía que ver con la coordinación de tres niveles del estado, con capacidades para incidir en la temática. (Entrevistado del GPSF 1)

Después haber generado una política pública donde tres actores estén funcionando en el mismo lugar, eso también es inédito —único en el país—, esta política articulada entre Provincia, Municipio y Universidad. Eso también es mérito y logro de esta política. (Entrevistado del GMSF)

El caso del Centro de Emprendedores de la Economía Social es una oportunidad que tenemos todos de trabajar y articular en el territorio mediante esta institución que es nueva, creo que se puede avanzar, que no hay tantas instituciones como estas en el país (por lo que hemos hablado con otra gente que trabaja el tema). (Entrevistado de la UNL)

## Los emprendimientos productivos del municipio

De acuerdo al Registro de Emprendedores Locales (REPLO) de la Municipalidad de Santa Fe, el total de los emprendimientos productivos en números absolutos es de 859 para el año 2014 (Cardozo *et al.*, 2017). Los mismos se encuentran distribuidos en los siguientes rubros: alimenticios, artesanías, carpintería, herrería, textil, plantas, servicios y otros.

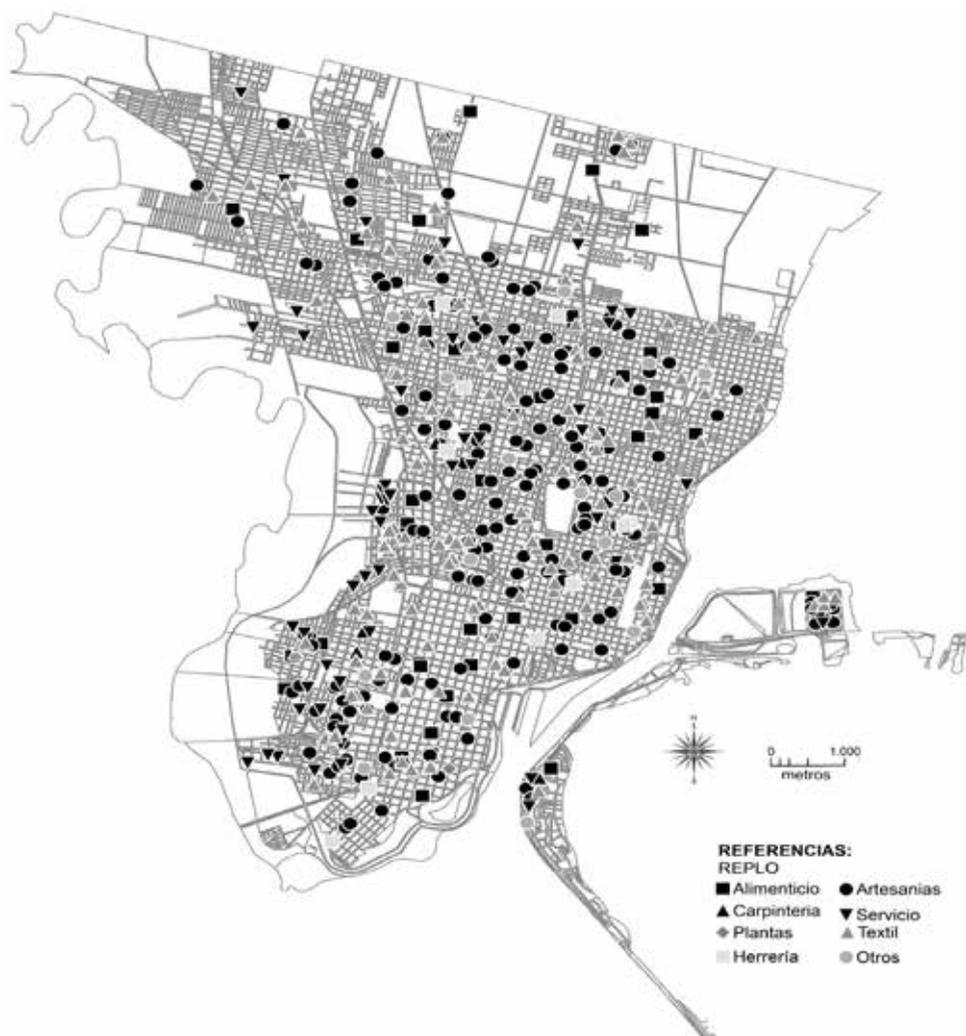
En términos relativos, el rubro de artesanías es el que ocupa el mayor porcentaje con un 30 %. En el rubro otros, en segundo lugar, con un 23 %, se agrupan una multiplicidad de emprendimientos destinados a diferentes actividades económicas (peluquería, viveros, diarios y revistas y mercerías por mencionar algunos). La actividad textil se encuentra en tercer lugar con un 21 %; un 13 % las actividades de servicios y por último con un 9 % la categoría de alimentos (ver cuadro 2).

**Cuadro 2.** Porcentaje de Emprendimientos Productivos por rubro en el municipio de Santa Fe, 2014

Rubro	Cantidad	% s/el Total
Alimenticios	80	9,31
Artesanías	259	30,15
Carpintería	10	1,16
Herrería	21	2,44
Textil	180	20,95
Plantas	3	0,3
Servicios	108	12,57
Otros	198	23,12
Total	859	100

Fuente: elaboración propia basada en datos del Registro de Emprendedores de la Municipalidad de Santa Fe (REPLO)

En cuanto a la distribución territorial podemos observar en el Mapa 1 que los emprendimientos productivos se encuentran distribuidos por todo el territorio municipal.



**Mapa 1.** Distribución de los emprendimientos productivos en el municipio de Santa Fe  
 Fuente: elaboración propia. Cartografía realizada por Eduardo Rabellino

## **Las actividades en el CEES: los cursos de formación y los microcréditos**

El CEES contaba con una serie de actividades para los emprendedores que —luego de haberse inscripto en el REPLO— concurrían en busca de asesoramiento e instancias de formación y posteriormente acceso al financiamiento.

Con respecto a la formación, el emprendedor incorporaba a través de estas un caudal de conocimientos que servían a la hora de abordar las diversas etapas de conformación de su emprendimiento. Las capacitaciones se encuentran divididas en dos instancias. La primera instancia conformada por dos cursos «de Formación Inicial» y de «Formación Específica», ambos de carácter semestral.

El curso de Formación Inicial tiene como objetivo otorgar a los emprendedores capacitación en aspectos técnicos que han sido identificados como comunes a los emprendimientos: planificación de proyectos socioproductivos, gestión y administración del emprendimiento, el desarrollo de la marca y la identidad visual, asociativismo, formalización del emprendimiento, gestión participativa de proyectos, etc. El segundo, conformado por talleres de Formación Específica, los mismos surgidos para priorizar las demandas de cada emprendimiento, poniendo a disposición las herramientas de fortalecimiento para el funcionamiento y dar continuidad al proceso productivo iniciado de los emprendimientos. Asimismo, se generaban encuentros y talleres para realizar un diagnóstico de los requerimientos particulares, los conocimientos y saberes incorporados por los emprendedores y se procedía a diseñar módulos específicos de formación. Luego, las reuniones se conformaban en función de los principales resultados recogidos y por los rubros en los cuales se ubican las iniciativas de los emprendedores.

La segunda instancia se denominaba Tutorías Personalizadas. Las tutorías funcionaban bajo la forma de asesoramiento para los emprendimientos que requieran de una atención focalizada sobre otras formaciones específicas que no se encontraban contempladas o en algunos casos la profundización de ciertos aspectos de la formación recibida. Esta instancia —y en algunas de las formaciones mencionadas con anterioridad— se encontraba coordinada por miembros, docentes, extensionistas y becarios del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria (PEES) de la UNL.<sup>5</sup>

---

5 El Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria funciona desde el año 2013 en el marco de la Secretaría de Extensión de la Universidad, en la Facultad de Ciencias Económicas. En este sentido: «El PEES apoya, coordina, fomenta y articula diferentes proyectos de extensión; líneas de capacitación y espacios de trabajo asociativos que promueven y potencian políticas públicas pertinentes para este tipo de economía» (Tealdo, 2015:91).

Otra de las actividades es el microcrédito, desde el Ministerio de Desarrollo Social del GPSF se establecieron dos líneas de financiamiento para los proyectos de economía social en el período 2011–2015:

- Aportes no reintegrables para Municipios, Comunas, o Instituciones de Apoyo que lleven adelante un proyecto territorial de Economía Social.
- Fondos Rotatorios de Incentivo a la Economía Social, con el objeto de generar un apoyo a emprendedores sociales, y el sostenimiento del Banco Solidario.

En el año 2012, mediante la firma del convenio para la puesta en marcha del Centro, se crea un fondo rotatorio que se gestiona en el espacio del CEES. En este sentido, el GPSF es el aportante del «capital semilla» para constituir dicho fondo —una base no reintegrable de \$ 100 000— y la MCSF, quien se encarga de la selección y evaluación de proyectos a financiar, el monitoreo de la inversión de fondos y el recupero de los préstamos otorgados (Sotto, 2017). Este fondo rotatorio empieza a utilizarse en el marco del Banco Solidario, destinado a emprendedores que deseen impulsar su proyecto o negocio, otorgándoles una ayuda económica a quienes cursen y aprueben la formación descrita en párrafos anteriores. En este sentido, Cuvertino y Cherner (2015) argumentan que el objetivo del Banco Solidario es facilitar el acceso al crédito a aquellas personas que se encuentren imposibilitadas de hacerlo mediante el sistema financiero tradicional y, además, fortalecer el capital social y propiciar la solidaridad, cooperación, asociativismo y trabajo autogestivo, que son valores y prácticas propias de la ESS.

Los microcréditos que se otorgaban en el espacio del CEES se conforman mediante «garantía solidaria», lo cual implica que los integrantes del grupo son quienes responden ante la imposibilidad de pago de alguno de sus miembros. Así mismo, la posibilidad de recupero está enfocada en el valor de la palabra y el compromiso grupal de devolución. Massera y Maglioni, en un estudio sobre el funcionamiento del microcrédito, aseguran que «la experiencia del microcrédito en el marco del Centro de Emprendedores de la Economía Social ha resultado sumamente valiosa, en una ciudad donde no existía un área específica que aborde esas prácticas» (2015:11).

De esta manera, la herramienta del microcrédito no solo permite acceder a la compra de herramientas, materias primas a los emprendedores, sino que también genera (o intentó) lazos asociativos entre los integrantes de los diversos grupos solidarios, lo cual contribuiría a la creación de espacios de ESS.

## **Análisis de la formación y del microcrédito desde la mirada de los actores institucionales**

En este apartado, se analiza las instancias de formación y el acceso al microcrédito implementados en el CEES desde la mirada de los actores institucionales atendiendo a dos ejes de análisis: la articulación gubernamental y la construcción de políticas públicas de ESS.

Las instancias de formación

### **Articulación gubernamental**

El CEES como espacio cogestionado entre tres actores institucionales requiere generar instancias de articulación considerando sus objetivos para la toma de decisiones respecto de las capacitaciones que se brindan. Retomando lo mencionado en párrafos anteriores, los Cursos de Formación Inicial e Integral, los Talleres de Formación Específica y las Tutorías Personalizadas, se encontraban a cargo de docentes extensionistas del PEES de la Secretaría de Extensión de la UNL.

A través del análisis de las entrevistas pudimos dar cuenta de que la articulación presenta ciertos inconvenientes. También observamos que cada instancia gubernamental proponía cursos para dictar, es decir, no solo la UNL, sino que también las otras dos instituciones se encargaban de proponer determinadas capacitaciones, como se expresa en los siguientes fragmentos de la entrevista realizada:

La Universidad se encarga de dar determinadas capacitaciones, Provincia también propone algunos cursos y Municipalidad también. En relación con esto, existe una mesa de coordinación donde estos temas se charlan, participan de esa mesa Juan Luca Bartolacci —coordinador del CEES—, Julio Lozeco, quien coordina por parte de la Universidad y Eugenio Serafino por parte de la Provincia. En este caso, digamos se «articula», se charla (se hace lo que se puede), sin embargo, hay cosas en las que cada uno aporta lo que le conviene, lo que tiene, lo que ve que puede hacer, y no se está exento de que se generen conflictos entre las partes, si bien todos tienen el mismo objetivo, aunque la forma de encararlo no siempre es la misma. (Entrevistado del GPSF)

Como bien se indica, en primer lugar, destacan la labor que realiza la UNL, y en segundo lugar, reconocen que existe una diferencia respecto al aporte de cada institución, argumentando a su vez que el trabajo se encuentra dividido. Desde el área de la UNL difieren a lo expresado anteriormente:

El problema del Centro de Emprendedores es que cuesta demasiado coordinar las tareas, pensándolo como un espacio cogestionado entre la Provincia, Municipalidad y Universidad (...) En el caso de la articulación, yo creo que se articulaba lo mínimo e indispensable, es decir, la Provincia destinaba fondos, la Municipalidad los Recursos Humanos y se encargaba más de lo operativo-administrativo y la Universidad se encargaba de dictar un curso o dos, hasta ahí llegaba la distribución de tareas y en base a eso se coordinaban algunas acciones. (Entrevistado de la UNL)

Cuando entrevistamos a uno de los responsables del municipio, argumentó que la articulación se encuentra lejana debido a las diferentes posturas de los actores, específicamente de la universidad:

de nada sirve que la Universidad lleve adelante políticas o piense políticas, nosotros somos los que estamos en la atención al público, administración y demás, por lo que sí o sí tenemos que estar en contacto (...). Esa articulación tiene que estar sí o sí, porque no vale la pena que se diagramen políticas para con quien estás trabajando, eso hace también que tengamos que articular. (Entrevistado del GMCSF)

De acuerdo con lo expresado, no evidenciamos claramente una articulación a nivel organizacional. Sin embargo, la división de tareas era evidente entre quienes participaban del espacio, pero atravesada por las lógicas de los posicionamientos de cada actor. Es decir, desde la Universidad la articulación se encuentra clara, pero en la división de actividades únicamente como una mera formalidad; en el GPSF se refleja la posición de conflicto y de intereses que cada actor tiene sobre el CEES; y en cuanto a la Municipalidad, hace referencia al distanciamiento que se tiene desde la universidad con la realidad y, por lo tanto, el acercamiento que logran desde el municipio con los emprendedores.

### **Políticas públicas de Economía Social y Solidaria**

A través del análisis de las entrevistas, observamos que una de las grandes vacancias que tuvo el espacio fue generar una identidad de colectivo de emprendedores para la ciudad de Santa Fe, como eje de la política pública de ESS.<sup>6</sup>

La gran vacancia estuvo en generar una identidad de colectivo de emprendedores de Santa Fe como una forma diferente de trabajo. (...) Al principio por ahí teníamos una idea bastante *naïf* de que la gente se iba a asociar por convicción, y la expe-

---

6 Si bien no se aborda en el presente trabajo, podemos agregar que signo de esta situación fue el cierre del CEES y la pasividad de los emprendedores al no realizar ninguna actividad de protesta o reclamo por el espacio.

riencia nos indica que el asociativismo, más allá de los valores que implica y demás, tiene que ver mucho más con la necesidad que con el convencimiento, siendo que este surge después de que se detecta la necesidad. (Entrevistado del GPSF 1)

En cuanto al ideario de Economía Social es discutible si se acerca o no a tal. Por ejemplo, emprendimientos asociativos hay muy pocos, con respecto a la cooperación podés observar algo en las ferias... pero digamos que nunca se logra debido a que la gente va cambiando —y las realidades son distintas— y se generan grupos nuevos con lo cual es imposible lograr que la feria se autogestione y puedan ser ellos los que se hagan cargo. En mi opinión lo que falta es apropiación del espacio y que lo reconozcan como propio. (Entrevistado del GPSF 2)

También, en la misma dirección con lo anterior pero ampliando la mirada sobre el fomento del asociativismo y el fracaso de este, presentan la mirada productivista e individualista de los emprendedores:

¿Qué nos puede llegar a faltar? Trabajar un poco más con el asociativismo que es algo que nos cuesta mucho con los emprendedores, lo trabajamos por ahí más con el Banco Solidario que es la única herramienta que casi nos obliga a unir, más allá de eso nos cuesta todavía que trabajen articulado, hay gente que lo hace, que se junta para ir a la feria o para ir a comprar algo (alguna materia prima) pero me parece que nos falta eso. Creo que es una de las herramientas que se piensa para incorporar el año que viene, también trabajar el tema de grupos corporativos, pre-corporativos, asociativismo y demás. (Entrevistado del GMCSE)

El Centro de Emprendedores está vinculado a prácticas productivas, o sea nuestra concepción vinculada a la Economía Social en el imaginario son prácticas productivas individuales que necesitan por un lado fortalecer sus capacidades productivas bajo una mirada de sostenibilidad mercantil y que, por otro lado, necesitan encontrarse con otros generando procesos asociativos autogestivos de relación e intercambio desde una sostenibilidad más plural o socioeconómica. Nuestra idea es, partiendo de la resolución de las problemáticas mercantiles, empezar a ofrecer otras formas de organización de lo productivo, consumo, comercialización, entonces nuestra mirada de la Economía Social está más pensada desde esa óptica. (Entrevistado de la Universidad)

Al respecto, las tres instituciones que pertenecen al CEES coinciden y señalan como un déficit el rol que cumple el mismo como promotor de prácticas asociativas, pese a los intentos de fortalecimiento del asociativismo y cooperación entre los emprendedores. En este sentido, no se observan demasiadas instancias que

respondan a la lógica asociativa asumiendo que se atiende a la necesidad de dar una respuesta urgente de parte de las instituciones a las problemáticas de los emprendedores. En el caso de la MCSF se manifiesta esta situación:

En su gran mayoría, los emprendedores que van al Centro de Emprendedores son personas que han sido expulsadas por el mercado laboral formal y que tienen una necesidad importante de tener recursos para mantenerse y mantener a su familia digamos. Entonces también hay que ser conscientes de eso y de esa urgencia a la hora de transmitir ciertas ideas. Hay que entender la necesidad de dar respuestas rápidas a la gente que asiste a este tipo de lugares; es decir, podés dar un curso de seis meses sobre qué entendemos por ESS, pero no estás cumpliendo con el objetivo del CEES y tampoco con la expectativa de los emprendedores que van a buscar cierto apoyo de estos estamentos del Estado. (Entrevistado del GMCSF 2)

El financiamiento para los emprendedores

### **Articulación gubernamental**

En términos de financiamiento, desde el CEES se trataba de vincular y coordinar el microcrédito con garantía solidaria, asistiendo al emprendedor en todo el proceso de la solicitud y posteriormente una vez otorgado el microcrédito.

El GPSF fue quien aportó el capital inicial —una base no reintegrable de \$ 100 000 para construir el fondo de los microcréditos de acuerdo al convenio específico: «Poner a disposición las herramientas y programas de financiamiento de la Subsecretaría de Economía Social y articular acciones conforme al Programa de Trabajo Anual» (Convenio Específico).

Por su parte, la MCSF se encarga de la selección y evaluación de proyectos a financiar, del monitoreo de la inversión de fondos y del cobro de los préstamos otorgados a los emprendedores; tareas de índole administrativa.

La UNL a partir de nuestro trabajo de campo no intervino demasiado en esta instancia, lo cual sí sucedió en las instancias de formación anteriormente analizadas. El GPSF así lo expresaba:

En el caso del Fondo Rotatorio, eso se definió en conjunto. Sin embargo, del cobro se encargaba la Municipalidad porque todos los tramites recaen ahí —en la emisión de boletas facturas, etc.—. Lo que sí manejábamos desde la Provincia era la metodología en sí. La Universidad más que en el armado de los cursos y el aporte de docentes —para los cursos que propone— no interviene mucho. (Entrevistado del GPSF 1)

### **Políticas públicas de Economía Social y Solidaria**

El caso del microcrédito constituyó un punto de partida para construir procesos asociativos y de colaboración entre los emprendedores. De acuerdo a las entrevistas realizadas, todos los informantes coinciden que es la actividad que mayores lazos permite construir en el espacio. No obstante, también se reconoce que en numerosas ocasiones los emprendedores se limitan a la necesidad de cumplir con los requisitos para acceder al microcrédito y luego los grupos solidarios se disuelven cuando finaliza la devolución del préstamo otorgado.

En cuanto a la información obtenida con respecto al porcentaje de recupero en el período de tiempo analizado fue superior al 90 %. En algunos casos el incumplimiento del pago por parte de los emprendedores socava la confianza del propio grupo y repercute en la generación de lazos asociativos entre los miembros que lo conforman y también incide de manera directa en la disponibilidad de dinero de la organización del CEES para futuros préstamos.

Otra de las dificultades señaladas se relaciona con respecto al monto del microcrédito, el mismo está pensando para dar una mano<sup>7</sup> con lo cual muchas veces no alcanza para adquirir la totalidad de bienes que se estiman o se desean comprar y deben reemplazarse por otros.

El área de la UNL señala que el acceso al microcrédito se constituye en una puerta de entrada para comenzar a generar y fortalecer procesos asociativos en términos de políticas de promoción de la ESS:

Esa posibilidad de acceder al crédito permitió empezar a trabajar propuestas de trabajo asociativo. A partir de dicho proceso —y el emprendedor atravesando ya un año de formación— comenzamos a evidenciar una cierta mejora en la capacidad productiva de los mismos: los emprendimientos son buenos, tienen buena calidad, organización, por lo que la propuesta de fortalecimiento de las unidades productivas funciona. (Entrevistado de la Universidad 1)

En el caso del microcrédito, la tensión está en si de verdad estamos generando procesos autogestivos o lo que sucede es que el emprendedor realiza el curso y toma el crédito. Lo que nosotros vemos es que en el caso del microcrédito son muy pocos en realidad, de los que han hecho el microcrédito colectivo, que se han quedado solamente para recibirlo y nada más. Se han generado vínculos con los compañeros, han pedido recréditos, participan colectivamente de las ferias, etc. Como dispositivo de encuentro, funciona. (Entrevistado de la Universidad 2)

En el último testimonio, mencionan la falta de compromiso de grupo para

---

7 Expresión utilizada por los entrevistados en reiteradas oportunidades.

poder acceder al recrédito y por lo tanto fortalecer el entramado grupal. En sintonía con esta perspectiva desde el GPSF argumentan que el gran déficit estuvo en la falta de generar una identidad colectiva:

Generar entramados más allá de las capacitaciones y el financiamiento. La gran vacancia estuvo en eso, en generar una identidad de colectivo de emprendedores de Santa Fe como una forma diferente de trabajo. (...) creo que fue un gran déficit no encontrar, no trabajar con determinadas necesidades que promuevan el asociativismo. (Entrevistado del Gobierno Provincial 2)

Desde las instancias locales, adhieren y se lamentan por la oportunidad perdida de generar otras instancias de mayor alcance: «la única herramienta que casi nos obliga a unir; más allá de eso nos cuesta todavía que trabajen articulados». (Entrevistado del Gobierno Local)

El microcrédito no escapa a los conflictos e intereses de los tres actores que intervienen en el CEES. Se puede destacar como actor clave del proceso al Gobierno, a partir del aporte del capital y al gobierno local que asume la gestión y el puesto de comando con los emprendedores. La UNL se distancia en esta etapa, pero no deja de observar que es una política que genera la asociatividad (forzada o no) entre los emprendedores y visibiliza la debilidad también en cuanto a los grupos formados para la obtención del crédito y su posterior disolución cuando se termina de saldar el mismo.

### **Recapitulando las instancias analizadas: breves consideraciones para repensar el CEES**

En las instancias de formación observamos que se articula entre los tres actores institucionales a la hora de tomar decisiones respecto del armado de cursos, contenidos y docentes. Sin embargo, teniendo en cuenta las entrevistas con los agentes participantes, observamos que las tareas se encuentran divididas según cada actor siendo la UNL quien adquiere mayor protagonismo en esta instancia.

Con el microcrédito se pone en evidencia la incapacidad de construir procesos asociativos sostenibles. Los actores institucionales reconocen las mejoras individuales y en términos productivos de aquellos emprendedores que participan activamente de las actividades que brinda el CEES, a sabiendas de que el emprendedor se concibe a sí mismo de manera individual. En lo que concierne a la articulación, la Universidad no interviene demasiado en la conformación de los microcréditos (gestión, seguimiento y cobro del mismo) como lo hace en las instancias de formación. Entre el GPSF (que aporta el

capital financiero) y la MCSF (que organiza administrativamente a los grupos para la toma del financiamiento) se dividen las responsabilidades. La gestión de los microcréditos representa un punto de partida para el logro de procesos asociativos y colaborativos entre los emprendedores, dado que es la actividad que mayores lazos permite construir en el CEES. Sin embargo, muchas veces los lazos que establecen para la toma del crédito se debilitan o desaparecen cuando finalizan las devoluciones del préstamo.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la definición de Hintze respecto de las políticas públicas que promueven la ESS, no se han logrado construir procesos asociativos que perduren en el tiempo, como uno de los objetivos principales del CEES. Al respecto, los tres actores institucionales señalan como déficit la construcción de procesos de este tipo. Considerando los aportes de Coraggio (2013) sobre las tres corrientes de ESS, podríamos indicar que la experiencia analizada se enmarcaría dentro de la primera corriente denominada de «reinserción del trabajo a nivel micro» caracterizada por un conjunto de prácticas que llevan adelante diferentes actores del Estado donde el objetivo es «aliviar la pobreza» y lograr la integración social por la vía de la inserción o reinserción de grupos de personas excluidas del mercado laboral a partir de instancias de asesoramiento y entrenamiento y accediendo a instancias de formación y a líneas de créditos.

Lo plasmado en el párrafo anterior se puede dimensionar por medio de las entrevistas cuando desde el GPSF y la MCSF se explicita que a la hora de tomar decisiones se trabaja desde la urgencia, considerando la situación que apremia a los emprendedores. No obstante, desde las mencionadas instancias estatales destacan que es un logro visibilizar a un conjunto de emprendedores nucleados en el CEES y a su vez darles respuesta a sus demandas. Aquí hay un doble juego con los emprendedores, el primero que se presenta hacia el interior del CEES con respecto a la resolución de problemáticas puntuales y, el segundo, hacia afuera a partir de la exposición y visibilización del CEES como un dispositivo exitoso de política de promoción de la ESS.

Para finalizar con el presente apartado, destacamos que se presenta una debilidad en cuanto a la globalidad de la situación del CEES, si bien las dos instancias son necesarias y tienen potencialidades para los emprendedores, la lógica del *homo economicus* es la que prevalece y no permite que se generen otras instancias asociativas poniendo en evidencia la difícil construcción de espacios de políticas de autogestión y de un actor colectivo con capacidad de representación ante los niveles gubernamentales entramados en el CEES.

## Conclusiones

A lo largo del presente capítulo, intentamos dar cuenta que la interacción entre los niveles de gobierno resulta imprescindible para el abordaje de las políticas públicas atendiendo a la multicausalidad y multidimensionalidad de las problemáticas sociales.

En lo que concierne al CEES, es un ejemplo de articulación que se generó en la ciudad de Santa Fe, donde los tres actores institucionales involucrados aportan diversos recursos (económicos, humanos, físicos, etc.) para la construcción de un espacio que cubra las necesidades de los emprendedores. La articulación intergubernamental como herramienta de gobierno, retomando los aportes de Villar, ha estado presente en las instancias de formación y financiamiento para los emprendedores.

El concepto de articulación es fructífero e interesante, no obstante, en nuestro análisis de caso se observan dificultades para implementarlo dado que el CEES está constituido por tres entes gubernamentales que responden a sus intereses, con lo cual existen negociaciones constantes entre los mismos para el logro de los objetivos. En este sentido, y con una mirada en la actualidad, observamos que el consenso desde los distintos actores que formaron parte del espacio no prosperó. Por lo tanto, se perdió la oportunidad de llevar a cabo una política de ESS y conformar un sector que incluya emprendimientos asociativos, autogestivos y colaborativos.

Si bien el objetivo del presente trabajo tuvo como eje la articulación gubernamental a partir de las voces de los gestores del CEES para futuras investigaciones, sería interesante analizar el campo de la ESS en el nuevo escenario político, económico y social, considerando la emergencia de nuevos espacios para los emprendedores en la ciudad. Complementariamente se requieren de estudios que centren el foco de investigación desde las experiencias de los emprendedores para conocer su trayectoria como destinatarios de las políticas de ESS a escala local.

## Referencias bibliográficas

- Angeloni, Marcos; Lozeco, Julio; Marzoni, Sofía y Kessler, María** (2018). La intervención social en clave de innovación social. Un análisis desde dos proyectos de extensión universitaria. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, 8(8), 126–141.
- Borja, Jordi** (2007). Descentralización. Una cuestión de método. En Acuña, C. (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual proyecto de modernización del Estado*. Jefatura de Gabinetes de Ministerios: Buenos Aires, 239–258.
- Boisier, Sergio** (1991). La descentralización: un tema confuso y difuso. En Nolhen, Dieter (Ed.). *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Síntesis/Editorial Nueva Sociedad.
- Cao, Horacio y Vaca, Josefina** (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 4(7), 249–267.
- Cardozo, Lucas; Serafino, Eugenio; Sotto, Orlando y Tealdo, Julio** (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. *Cooperativismo & Desarrollo*, 110(25), 05–15.
- Castelao Caruana, María Eugenia** (2016). Las políticas públicas y su visión de la Economía Social y Solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Nueva Época*, LXI(227), 349–378.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes** (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Orgs.). *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*, 53–86. Los Polvorines: UNGS/Prometeo.
- Ciollí, Vanesa** (2013). El papel de las políticas de Economía Social en la matriz socio asistencial Argentina. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. VIII(15), 31–63.
- Coraggio, José Luis** (1991). Las dos corrientes de descentralización en América Latina. En Coraggio, José Luis. *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*. Quito: Edición Ciudad–SIAP, 61–91.
- Coraggio, José Luis** (2013). Tres corrientes en la Economía Social y Solidaria. *Revista Temas*, (75), 4–11.
- Cuvertino, Mariano y Cherner, Guillermo** (2015). Economía Social y Solidaria. Una mirada desde las políticas públicas locales. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 150–156.
- Danani, Claudia** (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Orgs.). *Gestión de la política social: Conceptos y herramientas*. Los Polvorines: UNGS/Prometeo, 25–51.
- Hopp, Malena** (2011). Relación Estado–sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea. *Revista Katalysis*, 14, 13–22.
- Hopp, Malena** (2012). Políticas sociales de empleo en la Argentina post–convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio–productivo. En María Mercedes Di Virgilio; Paula Boniolo; María Pía Otero (Comps.). *Viejos Problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza: Alternativas desde el Sur*. Buenos Aires: CLACSO, 135–168.
- Jordana, Jacint** (2003). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*. Barcelona: Fundación CIBOB3id.

**Lozeco, Julio** (2015). La integración institucional para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria. La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social en Santa Fe, Argentina. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 174–181.

**Massera, Maricel y Maglioni, Antonella** (2015). El microcrédito como herramienta de fortalecimiento de la Economía Social. El caso del Centro de Emprendedores de la Economía Social de la ciudad de Santa Fe. *XI Seminario Internacional PROCOAS. Comité de Procesos Cooperativos y Asociativos*. Asociación de Universidades Grupo Montevideo.

**Montecinos, Egon** (2005). Estudios de la descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, XXXI(93), 77–88.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CLACSO/N°4.

**Oszlak, Oscar** (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes*, 2(4), 99–128.

Repetto, Fabián y Fernández, Juan Pablo (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

**Rodríguez, Carla y Ciolli, Vanesa** (2011). Tensiones entre el emprendedurismo y la autogestión: el papel de las políticas en este recorrido. *ORG&DEMO*, 12(1), 27–46.

**Sotto, Orlando** (2017). El Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES) de la ciudad de Santa Fe y su viabilidad de convertirse en un centro de referencia para la Economía Social de la región santafesina. *Revista Ciencias Económicas*, 14(01), 167–184.

**Tealdo, Julio** (2015). El programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral. +E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 136–141.

**Villar, Alejandro** (2002). La incorporación de actores en programas con articulación Universidad Nacional de Quilmes, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/VillarIV.pdf>

## Entrevistas realizadas

A la Coordinadora de las actividades del Centro de Emprendedores de la Economía Social por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Realizada el 12 de diciembre de 2016.

A Docente de la cátedra electiva de Economía Social y Solidaria de la Facultad de Ciencias Económicas. Realizada el 19 de diciembre de 2016.

Al Coordinador del Programa de Extensión Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral. Realizada el 10 de enero de 2017.

Al Coordinador de Economía Social y Autoempleo de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe. Realizada el 28 de diciembre de 2016.

Al Secretario de Desarrollo Territorial y Economía Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Realizada el 28 de diciembre de 2016.

## **TERCERA PARTE**

Experiencias territoriales de Economía  
Social y Solidaria en el norte santafesino



## Capítulo 7.

# **Construcción social de mercados en el norte de Santa Fe. El caso de las ferias francas**

Esteban Cuatrín Sperati

### **Introducción**

Durante los últimos años han proliferado en la literatura académica referencias en torno al giro cualitativo de la economía, o sea a la importancia central que adquiere la economía en las economías modernas. Estos cambios se traducen en una alteración de la lógica de funcionamiento de las principales cadenas de valor, pero también dan lugar a la emergencia de nuevos procesos de construcción de mercados, donde el Estado y los movimientos sociales adquieren nuevo protagonismo. Las ferias francas aparecen en este contexto como un caso de construcción de mercado particular que se desprende de un nuevo referencial acerca del rol de la agricultura familiar y de una convención sobre la forma de entender la calidad de productos.

El objetivo que nos hemos planteado en este trabajo es dar visibilidad a formas alternativas de organización de los mercados, a partir del estudio del proceso de formación de las ferias francas del norte de Santa Fe.

La decisión de trabajar con la zona norte se debe a que es el área de la provincia donde se concentra el mayor número de pequeños productores y

minifundistas<sup>1</sup> y el espacio de la provincia en el que estas estructuras de comercialización han adquirido un mayor desarrollo. Para delimitar esta región hemos tomado los departamentos de 9 de Julio, Vera, General Obligado y San Javier. Tomando en cuenta esta delimitación espacial, las ferias que se corresponden a la definición adoptada de feria franca (la cual será precisada más adelante), y que han tenido una cierta continuidad en el tiempo, son aquellas que tienen algún tipo de acompañamiento por parte de la Subsecretaría de Agricultura Familiar<sup>2</sup> (SSAF) a través del Programa Social Agropecuario hasta el año 2009. Por este motivo hemos decidido tomar como caso de estudio las ferias acompañadas por la ssaf en los departamentos mencionados. Si bien cada feria presenta sus particularidades, el hecho de que hayan sido acompañadas por la ssaf les imprime ciertas características comunes que nos permiten hablar de este conjunto de ferias como un mismo mercado. Este trabajo fue realizado sobre la base de un trabajo exploratorio de terreno —donde se realizaron entrevistas a distintos actores vinculados a las ferias—, a informes técnicos, información periodística y otras fuentes secundarias. El trabajo de campo, realizado en el año 2012, refleja un momento de consolidación de un conjunto de mecanismos que se venían construyendo desde que los técnicos del Programa Social Agropecuario comenzaron a trabajar en el territorio a mediados de los años 90. El trabajo no debe ser interpretado como un estudio de caso acabado, sino como una primera aproximación al proceso de construcción social de las ferias francas en el norte de Santa Fe.

El texto se encuentra dividido en tres partes. En una primera sección se propone el marco conceptual que guiará nuestro análisis posterior. En la segunda sección se ofrece una definición operativa de feria franca y se analiza el proceso histórico de construcción de las ferias francas en el norte santafesino tomando como punto de partida las primeras ferias francas realizadas en la provincia de Misiones. En la tercera sección se analizan las características de las ferias, los actores intervinientes y las normas que definen su funcionamiento.

- 
- 1 Si bien según los datos de los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) muestran una mayor concentración de los pequeños productores en la zona sur de la provincia, según la mayoría de los expertos la realidad muestra una tendencia inversa. Esto se debe a que la definición de Explotación Agropecuaria utilizada en el CNA lleva a que muchos productores no sean captados por el CNA. Esta mayor concentración de pequeños productores en la zona norte de la provincia fue el factor determinante de que en el momento de la creación de la coordinación provincial del Programa Social Agropecuario, la misma haya sido creada en la ciudad de Reconquista en el departamento de General Obligado y que haya concentrado su acción en los departamentos del norte.
  - 2 Además de estas ferias hemos constatado la existencia de otras ferias francas de pequeños productores pero las mismas tienen un carácter más irregular en términos de frecuencia de realización y de productores participantes.

## Los mercados como construcciones sociales. Una perspectiva para el análisis de las ferias francas

Desde una perspectiva institucionalista podemos utilizar la definición de Neil Fligstein (1996), quien define los mercados como «situaciones donde un bien o servicio es vendido a los consumidores por un precio pagado en dinero». Sin embargo, si se tiene en cuenta el hecho de que los intercambios pueden ser ocasionales y no estructurados, o frecuentes y estructurados, estos pueden definirse como:

Arenas sociales existentes por la producción y la venta de un bien o servicio, caracterizada por la existencia de intercambios estructurados. La idea de los intercambios estructurados implica que los protagonistas esperan intercambios repetidos para sus productos y que las normas y las estructuras sociales son necesarias para organizar y guiar los intercambios. (Fligstein, 2001:30)

Esta idea no implica la continuidad de los mismos compradores y vendedores, sino la continuidad en el tiempo de una oferta y una demanda.

Se desprende de lo anterior que los intercambios no son nunca pura interacción individual, el ámbito del mercado nunca es independiente del campo estatal (en sus diferentes niveles), dado que los Estados —a través de decisiones «autorizantes»— delimitan las reglas que gobiernan las transacciones y contienen temporalmente los conflictos (Bazzoli y Dutraive). Estas normas pueden tomar la forma de regulaciones, o ser internalizadas como formas del sentido común y son establecidas por la costumbre o por acuerdos tácitos o explícitos (Fligstein, 1996). En todos los casos, no solo restringen los intercambios, sino que también liberan la acción en los mercados, ya que estos necesitan instituciones para poder funcionar. Fligstein (1996) define cinco tipos de instituciones necesarias para el funcionamiento de los mercados:

- Estructuras de gobernanza
- Derechos de propiedad
- Reglas del intercambio
- Concepciones de control, asimilables al concepto de *habitus* de Bourdieu, representan las concepciones sobre el funcionamiento de los mercados.

Al ser construcciones sociales, los mercados se caracterizan por la multiplicidad de configuraciones posibles que pueden adquirir —incluso al interior de un mismo sector— (Swedberg). En tanto que construcción social e histórica, se pueden identificar etapas de surgimiento de los mercados, de expansión, de consolidación y de declinación de los mismos (O'Hara). Contrariamente a la

visión de Adam Smith, donde los mercados son el resultado de la propensión natural al intercambio, el análisis histórico de la construcción de mercados es el resultante de la acción deliberada y direccionada a este fin de uno o varios actores de las cadenas agroalimentarias: productores agrícolas, industria, mayoristas, minoristas o consumidores (Craviotti y Cattaneo).

Existen relaciones mutuas entre las instituciones que regulan el funcionamiento de los mercados y las características de los bienes. La definición de la naturaleza del bien intercambiado es parte de una disputa donde las tecnologías aplicadas, la naturaleza de los actores intervinientes, el régimen de derechos de propiedad y las dificultades para la evaluación de las calidades tienen incidencia. Además, esta influencia no es unidireccional y se puede hablar de una coevolución entre la estructura de los intercambios y las características de los bienes (Tordjman). En el caso de las ferias francas es interesante analizar la forma en que se busca valorizar una concepción particular y trascendental de la calidad, que está vinculada a valores cívicos (sostenimiento de la pequeña agricultura) y ambientales (producción agroecológica).

En este enfoque de los mercados, quiénes son los productores, y cómo toman sus decisiones adquiere una relevancia distinta que en el caso de la economía neoclásica. En el esquema de análisis de esta última, es poco relevante si los oferentes son individuos o empresas, solo interesan las funciones de producción y las combinaciones de trabajo y capital utilizadas en los procesos productivos (Fligstein y Dauter). Para la sociología económica y el institucionalismo económico, los aspectos culturales, la competencia en el interior de las firmas y la influencia del contexto son incorporadas como elementos explicativos de las estrategias de los oferentes y, en consecuencia, de la organización de los mercados. En nuestro caso, los pequeños productores familiares —en tanto que principales oferentes en este tipo de mercados— presentan características particulares como la identificación de la unidad productiva y del hogar, una relación particular con los factores de la producción (tierra, mano de obra, capital), etcétera.

A diferencia de la visión tradicional de los mercados, las relaciones entre productores no se limitan a la competencia por la colocación de los productos. Por el contrario, distintas formas de cooperación y de acción colectiva son importantes para asegurar su inserción en los mercados, ya sea permitiéndoles alcanzar mayores escalas productivas o aumentando su poder de negociación, o permitiéndoles tener una mayor participación en las estructuras de gobernanza de los mercados.

## **Definición y formación histórica de las ferias francas de pequeños productores**

Las ferias pueden definirse como un conjunto de puestos de venta de artículos emplazados temporalmente en espacios públicos destinados al encuentro de compradores y vendedores (Busso, 2011). Se caracterizan por su carácter temporal, o sea que una vez terminado el período de intercambios (generalmente una jornada) las instalaciones deben ser parcial o totalmente retiradas. Esta forma de comercialización de la producción tiene antecedentes muy antiguos en Argentina, siendo quizás el caso más conocido es el de la «Feria de Simoca» en la provincia de Tucumán, que se realiza de forma continua desde hace más de 300 años.

En el caso argentino, las ferias suelen especializarse por rubros (Busso, 2010). Entre estas ferias encontramos las ferias francas, que están especializadas en la venta frutas y verduras, pero también de otros alimentos como lácteos, huevos, carnes, panadería y otras manufacturas alimenticias, y pudiendo llegar a comercializar todos «los artículos de primera necesidad y de consumo popular».<sup>3</sup> Estas ferias ocupan uno o varios espacios públicos (en las medianas y grandes ciudades suelen tener un carácter itinerante) y tienen una periodicidad que va de una a varias veces por semana. El objetivo perseguido por los municipios al autorizar su existencia es brindar productos frescos a los consumidores a un nivel de precios inferior al existente en los comercios locales. En este sentido, las ordenanzas que regulan su funcionamiento —principalmente aquellas que datan entre los años 60 y 80— establecen explícitamente que deben tener precios inferiores a los vigentes en otros comercios y en algunas ordenanzas llegan a contemplar la regulación de los mismos.

En las ferias que mencionábamos precedentemente, si bien no está descartada la posibilidad de que los propios productores comercialicen directamente su producción, la mayoría de los puesteros son intermediarios. A partir de mediados de los años noventa emerge un nuevo tipo de ferias de productos alimentarios, en las que los productores comercializan su propia producción. Este nuevo tipo de ferias se inspira en la experiencia de creación de ferias francas en la provincia de Misiones, llevada adelante en un escenario de crisis para los pequeños productores. La desaparición de las instituciones que anteriormente regulaban el funcionamiento de estos mercados —o el abandono de algunas de sus tradicionales funciones— se traduce en una caída de los precios de los cultivos industriales a los que se dedicaban los productores familiares

---

3 Ordenanza 1651/65 del municipio de General San Martín, que regula el funcionamiento de las ferias francas en dicho municipio.

más pobres: té, yerba, tabaco, etc. La implementación de programas focalizados de alivio a la pobreza rural como el PSA o el Prohuerta van dando como resultado la generación de excedentes por parte de los beneficiarios y frente a esta situación aparece la necesidad de encontrar formas de comercializar estos excedentes (Niremberg). A partir de discusiones entre distintos actores vinculados a la agricultura familiar en la provincia (Movimiento Agrario de Misiones,<sup>4</sup> PSA, programas Cambio Rural y Pro Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) a las que se suma posteriormente el Municipio de Oberá emerge y se materializa la idea de comercializar estos excedentes por medio de las ferias francas. En la emergencia de esta forma particular de comercialización confluyen distintos factores:

- La existencia en la ciudad de Oberá de una ordenanza previa que regula el funcionamiento de ferias francas (en desuso en el momento de creación de la feria).
- Las prácticas de producción para autoconsumo y de diversificación de la producción promovidas por los programas y organizaciones de apoyo a los productores familiares.
- la proximidad territorial de una experiencia de comercialización directa de pequeños productores (en la localidad de Santa Rosa, Brasil).

En definitiva, las ferias francas, vistas como una forma particular de mercado —o sea como estructura que configura las transacciones mercantiles— son el resultante de esta situación concreta y las características que adquieren se explican por esta confluencia de factores.

Esta experiencia se convierte en un modelo que es replicado en distintos lugares del país, al punto que 15 años después<sup>5</sup> en un relevo realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2010), se contabilizan 144 ferias a nivel nacional (dos tercios de las cuales están ubicadas en las provincias del noreste).

Tomando el caso del norte de la provincia de Santa Fe, la comercialización directa por parte de los productores en «ferias francas» es un fenómeno

---

4 Movimiento agrario de Misiones. Esta entidad tiene su origen en las ligas agrarias misioneras, pero progresivamente se reorienta hacia acciones de carácter fundamentalmente propositivo y técnico (Niremberg).

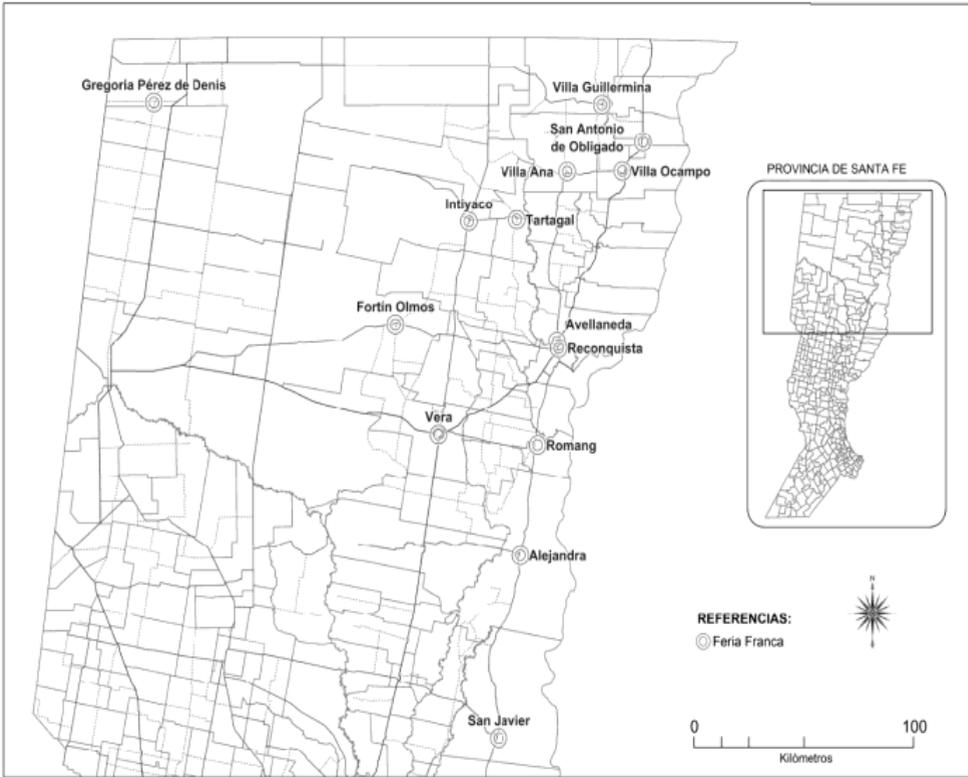
5 No obstante, esta cifra parece subestimar el número real de ferias existentes. Por un lado, existen ferias autogestionadas que no son contabilizadas por el informe y por otra parte en los últimos años se han creado numerosas nuevas ferias. A modo de referencia, según dicho informe existiría un total de 10 ferias en la provincia de Santa Fe, pero en el encuentro de intercambio de semillas del año 2011 participaron representantes de 20 ferias ubicadas en la provincia (aunque algunas de ellas estaban aún en proceso de formación).

reciente en la zona. Al igual que la mayoría de las ferias francas que se han creado durante los últimos lustros en nuestro país, las ferias del norte de la provincia de Santa Fe se inspiran de la experiencia de la creación de las Ferias Francas de la provincia de Misiones. Si bien algunas de estas emergen en un principio de forma autónoma, la creación de la mayoría de las ferias ha sido acompañada, e incluso impulsada por los técnicos del PSA (de la Subsecretaría de Agricultura Familiar a partir del año 2009).

### **Descripción general de las ferias acompañadas por la Subsecretaría de Agricultura Familiar**

En los cuatro departamentos seleccionados encontramos en total 12 ferias acompañadas por la SSAF, encontrándose la mayor cantidad de ferias en el departamento General Obligado (ferias de Villa Ana, Villa Guillermina, Villa Ocampo, Reconquista y Avellaneda).

Las ferias son en general medianas o pequeñas, teniendo en promedio 11 puestos (las más pequeñas tienen 6 puestos y la más grande 25). De esto resulta que en las 12 ferias encontramos un total aproximado de 140 puestos, aunque este número puede diferir del número total de productores implicados por dos motivos. En primer lugar, en las mismas participan también no productores (artesanos, elaboradores urbanos de alimentos). En muchos casos se permite su ingreso para poder aumentar el tamaño y la diversidad de productos disponibles en la feria, aumentando de esta forma su visibilidad y atrayendo más clientes. En segundo lugar, en algunos casos encontramos varios productores que comparten un puesto (y una misma caja). Estas situaciones se observan fundamentalmente cuando los productores han seguido una trayectoria de trabajo grupal en el marco de las herramientas propuestas por el PSA.



**Figura 1.** Ubicación de las ferias

Fuente: elaboración sobre la base de datos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, coordinación Santa Fe. Cartografía realizada por Eduardo Rabellino.

Se observan a su vez dos períodos de emergencia de ferias francas. El primero durante la crisis de fin de la convertibilidad, y el segundo en los años 2010–2012. La emergencia en este segundo período de nuevas ferias parece deberse a la reorganización realizada a partir de la creación de ssaf de la nación. A partir de la creación de la ssaf empiezan a trabajar técnicos de terreno que están dedicados permanentemente al seguimiento de productores. La emergencia (y sostenimiento en el tiempo) de las ferias requiere que los productores involucrados adquieran ciertas capacidades productivas, de organización y de coordinación. El trabajo continuo del o de los técnicos de terreno con los productores permite un mejor seguimiento y una mejor formación de estas capacidades. Por otra parte, la misma existencia de estas ferias favorece su reproducción. La continuidad de estas ferias<sup>6</sup> las presenta como un

<sup>6</sup> Las ferias más antiguas —como la de Avellaneda— ya tienen más de diez años.

modelo posible de comercialización para otros productores locales. Un mecanismo utilizado para la difusión de esta forma organizacional de comercialización, es la realización de ferias promocionales por parte de los feriantes de una feria ya consolidada en localidades donde los productores locales estén contemplando de crear una feria franca.

	<b>Nombre de la Feria</b>	<b>Año de inicio</b>	<b>Periodicidad</b>	<b>Número de integrantes</b>
<b>1</b>	Feria de Pequeños Productores de Villa Ocampo	2007	1 vez por semana	6
<b>2</b>	Feria Promocional de Avellaneda	2002	Cada 2 semanas	13
<b>3</b>	Feria de Pequeños Productores	2006	Cada 2 semanas	6
<b>4</b>	Feria de Fortín Olmos	2000	Cada 2 meses	15
<b>5</b>	Feria de Intiyaco	2010	1 vez por mes	12
<b>6</b>	Feria de Tartagal	2012	(1° feria en Septiembre de 2012)	10
<b>7</b>	Feria de Vera	2010	1 vez por semana	25
<b>8</b>	Feria de Romang	2000	Cada 2 semanas	7
<b>9</b>	Feria de San Javier	2000	1 vez por semana	6 puestos y 10 familias
<b>10</b>	Feria El Nochero	2011 (1° etapa 1999-2001)	Cada 2 semanas	15
<b>11</b>	Feria de Villa Ana		2 veces por mes (2° y 3° fin de semana del mes)	8
<b>12</b>	Feria de Villa Guillermina	2012	(1° feria en Agosto de 2012)	15

**Figura 2.** Datos generales de las ferias francas

Fuente: *Elaboración propia basada en datos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, coordinación Santa Fe.*

Por otra parte, vemos que a diferencia de las ferias francas «tradicionales» (aquellas donde no son los mismos productores quienes realizan la comercialización) estas generalmente no llegan a tener una periodicidad semanal. La preparación de los productos para ser presentados en la feria —así como la asistencia a la misma— requiere de un trabajo intenso por parte del productor y de su grupo familiar por lo que la necesidad de hacer frente a otras actividades de la explotación no permite a la mayor parte de los feriantes a comprometerse a asistir a la feria con mayor periodicidad.<sup>7</sup> Estas dificultades se hacen

7 Rodríguez *et al.*, a partir del caso de la feria franca de San Vicente en la provincia de Misiones ofrecen un buen análisis del cambio de la organización del proceso de trabajo en el interior de la explotación como consecuencia de la participación de los productores en la feria franca local.

claras observando lo que sucede en las Ferias de Avellaneda y Reconquista. A pesar de que están separadas por solo cuatro kilómetros de distancia y de que se realizan intercaladas sábado por medio (un sábado cada feria) solo un productor aprovecha esta proximidad para comercializar en ambas ferias.

En términos de productos comercializados vemos que en la mayor parte de las ferias se comercializan hortalizas y verduras, en menor medida huevos y miel y algunos productos transformados como dulces, licores y conservas. En todas las ferias se venden productos de panificación, y en más de la mitad de las ferias se venden también artesanías. Estos productos, como dijimos, pueden ser comercializados ya sea por no productores como por productores que buscan aumentar sus ingresos.

Los quesos están presentes en una menor cantidad de ferias, pero tienen una importancia fundamental para la feria. En el caso de Avellaneda, por ejemplo, es considerado el producto «gancho» (Rodríguez *et al.*), o sea que el consumidor que viene a buscar este producto consume otros productos de la feria. Es por este motivo que a pesar de que en el municipio (según el reglamento interno la feria misma está destinada a la comercialización de productos de productores del municipio de Avellaneda) no hay productores de quesos se invitaron a participar a productores de otras localidades.

El ganado menor (cabritos, cerdos, pollos) se comercializa en pocas ferias a pesar de que es habitual que los pequeños productores de la región críen estos animales (ya sea para el autoconsumo o para la venta en mercados informales) y que estos productos son altamente demandados. Esta limitación se debe a las restricciones en las normas bromatológicas. Al ser considerados como alimentos de alto riesgo, la regulación bromatológica solo permite su faena en establecimientos industriales. Este factor constituye un limitante, dado que hasta hace muy poco tiempo no existían frigoríficos de pequeños animales en la región.

NOMBRE DE LA FERIA		PRODUCTOS															
		Huevos	Verduras	Frutas	Conservas	Dulces	Jugos	Miel	Licores	Quesos	Pequeños animales	Artesanías	Plantas y flores	Panificación y repostería	Lana, cueros, tejidos	Pastas	Otros
feria de pequeños productores de Villa Ocampo	X				X	X	X	X	X	X		X		X		X	
Feria promocional de Avellaneda	x	X			X	X	X	X	X	X			X	X			
Feria de pequeños productores de Reconquista	x	X			X	X	X	X	X	X			X	X			
Feria de Fortín Olmos	x	X				X		X	X		X			X	X		
Feria de Intiyaco	X					X		X	X					X	X		Pollos rellenos, dulce de leche, ricota.
Feria de Tartagal														X	X		
Feria de Vera		X	X		X	X	X	X				X		X			
Feria de Romang	x	X			X	X	X	X	X			X		X			
Feria de San Javier	x	X			X	X	X	X	X	X	X			X			
Feria El Nochero		X				X				X	X			X			
Feria de Villa Ana														X	X		
Feria de Villa Guillermina	x	X				X			X								

**Figura 3.** Productos comercializados en las ferias

Fuente: elaboración propia basada en datos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, coordinación Santa Fe.

## Actores en las ferias del norte de Santa Fe

A continuación, analizaremos los principales actores que participan en el funcionamiento de las ferias francas.

### Un actor particular: la agricultura familiar

Son el oferente principal en las ferias francas. Si bien en la zona hay grandes diferencias en términos geográficos (bajos submeridionales, cuña boscosa, zonas con mayor aptitud agrícola) y al interior de los pequeños productores, podemos encontrar algunos rasgos comunes entre ellos. La mayoría de productores que participan en la feria se ubican en el segmento que trabajan no más de 50 hectáreas, viven en las explotaciones y la fuerza de trabajo está compuesta fundamentalmente por un matrimonio y en algunos casos todo el grupo familiar (es habitual que los hijos estén realizando estudios en otros centros urbanos o que hayan abandonado la explotación para dedicarse a otra actividad). A pesar de basarse en la mano de obra familiar, en algunos casos puede haber trabajo asalariado temporal o permanente. Estos productores apuntan a asegurar la reproducción del núcleo familiar, para lo que articulan estrategias de autoconsumo, ventas en mercados tradicionales (agrícolas y ganaderos), estrategias alternativas de comercialización y trabajo extrapredial.

Los productores son mayoritariamente productores diversificados,<sup>8</sup> por lo que la feria es un canal flexible que les permite ofrecer sus distintos productos. Habitualmente combinan la venta en la feria con otros canales de comercialización (venta puerta a puerta, venta en la granja, a pequeños comercios locales), pero la feria cumple distintas funciones en la comercialización que van más allá del volumen de ventas obtenido. Por una parte, la feria funciona como una vidriera, le permite al productor tener contactos con clientes, pudiendo realizar luego ventas por fuera de la misma. Por otra parte, en este contacto directo el productor puede realizar pequeños estudios de mercado, viendo qué tipos de productos son buscados por los consumidores y qué tipo de mejoras cualitativas son apreciadas por los clientes. En otro caso, donde los productores están comenzando con una actividad o se encuentran en un estadio de transición entre una producción para el autoconsumo y la venta en mercados formales, la feria permite realizar una primera confrontación con el mercado, en un canal semi-formal y sin grandes costos de entrada ni de salida (De la

---

<sup>8</sup> La diversificación es una característica del productor de la zona, pero ha sido a su vez promovida por los programas productivos y la acción de las ONG orientados a la pequeña agricultura.

Vega). Si bien la feria puede constituir un mercado marginal en términos del volumen de ventas para algunos productores,<sup>9</sup> y requiere destinar una importante cantidad de trabajo familiar, la participación en este tipo de mercados es también valorada por las posibilidades de tener un contacto directo con clientes<sup>10</sup> y de sociabilizar con otros productores.

Las ferias son en general locales y los productores que comercializan en las mismas son en gran parte periurbanos. Para los productores que residen en zonas rurales más alejadas el transporte es uno de los aspectos críticos que determinan su participación o no en las ferias. La mayoría de los productores carecen de vehículos o, en caso de tenerlos, muchas veces no cuentan con la documentación necesaria para poder circular. Por otra parte, aun pudiendo contar con un vehículo muchas veces el costo del traslado hace que no sea rentable ir a la feria, a menos que los productos tengan un valor elevado por unidad (por ejemplo quesos) o que se aproveche para realizar ventas por otros canales.<sup>11</sup> La región norte de la provincia se caracteriza por la escasa cantidad de rutas asfaltadas y por eso usualmente para salir de sus explotaciones los productores deben realizar varios kilómetros en caminos de tierra. Esto implica una dificultad adicional: cuando se registran lluvias en los días previos a la realización de una feria estos productores no están en condiciones de asegurar su participación.

Algunos de estos problemas para el transporte pueden superarse (y de hecho algunos productores lo hacen) mediante estrategias como compartir un vehículo o dejar los productos a ser comercializados en la explotación de algún otro feriante ubicado sobre la ruta asfaltada. No obstante, estas estrategias cooperativas no son frecuentes, y se observan fundamentalmente en casos donde la capacidad ha sido organizativa y se ha reforzado mediante procesos anteriores (por ejemplo por la participación en los programas del PSA).

---

9 Un productor consultado (quesos) estimaba que comercializaba por medio de la feria solo el 10 % de lo que vendía. El resto lo comercializaba por medio de pequeños comercios locales (30 %) y en el propio establecimiento (60 %), obteniendo a través de este último canal el mismo precio que obtiene por la comercialización en la feria.

10 Si bien en otros canales como en el puerta a puerta, o en la venta en la explotación hay también un contacto directo con el consumidor, los productores declaran que el consumidor va con otra predisposición a la feria y que se puede establecer un intercambio mucho más rico en este último caso.

11 Por ejemplo combinando la venta en la feria con venta puerta a puerta.

## Programa Social Agropecuario/Subsecretaría de Agricultura Familiar

Junto a los agricultores familiares, la SSAF (ex PSA) ha tenido rol central en la formación de las ferias francas del norte.

La coordinación del PSA en Reconquista comienza a trabajar en el año 1995, direccionando la producción a los pequeños productores minifundistas y trabajando con cinco componentes: asistencia financiera (microcrédito y luego subsidios con los fondos del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios), asistencia técnica, apoyo a la organización y apoyo al mercadeo. Dentro de este último componente se decidió impulsar la conformación de las ferias francas. Si bien no existía tradición de ferias en la zona los técnicos del programa juegan un rol fundamental en la transmisión, adaptación y apropiación por parte de los productores de los mecanismos institucionales puestos en práctica en las ferias misioneras. Hay dos concepciones que son transmitidas por el PSA y que marcan fuertemente la formación de las ferias: el fomento de la producción agroecológica y la necesidad de que las ferias sean autosostenidas desde un punto de vista económico. Por este motivo, si bien el PSA (y la SSAF posteriormente) inicialmente subvencionan algunos costos operativos de la feria (gastos de traslado, etiquetas para los productos) esto se realiza entendiendo que —una vez fortalecida la organización— estos costos deben ser afrontados por los mismos productores.

### Los gobiernos locales

En el caso de la región bajo análisis, los municipios y comunas donde están establecidas las ferias no han dictado resoluciones que permitan y regulen el funcionamiento su funcionamiento. Esto no implica que las ferias no sean reconocidas por los municipios, ni apoyadas por los mismos. Por el contrario, algunos de los gobiernos locales han reconocido la importancia de las ferias y las apoyan ya sea brindando espacios para realizar la feria o para almacenar las estructuras utilizadas en la misma, o colaboran con la difusión y en otras necesidades de la feria. Según los técnicos locales, esta colaboración es un factor central que determina que la feria pueda sostenerse en el tiempo.

## Organizaciones No Gubernamentales

En la región existen cuatro grandes Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que trabajan con la agricultura familiar en aspectos productivos y socioorganizativos: Agencia para el Desarrollo de Santa Fe y su Región (ADER), Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), Instituto de Cultura Popular (INCUPO) y Acción Educativa. Estas ONG's concentran respectivamente su acción en los departamentos de 9 de Julio, Vera, General Obligado y San Javier.<sup>12</sup> A diferencia de otras experiencias de organización de ferias francas (INTA, 2010), donde las ONG del territorio han tenido un rol motorizador en su puesta en práctica, en el caso de las ONG del norte prácticamente no han intervenido de forma directa en la conformación de las ferias. El único caso en el que las ONG han impulsado su organización es en la feria de San Javier. Sin embargo, esto no implica que las ONG no hayan tenido un rol en la emergencia de las mismas. Estas ONG han favorecido que los productores desarrollen sistemas productivos, prácticas conservacionistas y de procesos organizativos que son altamente compatibles con la comercialización en la ferias. No obstante, han tenido una participación menor en la comercialización y en los casos en que los que han intervenido en estos aspectos (como lo ha hecho notablemente FUNDAPAZ para un número reducido de productos) se han concentrado en promover la participación en otro tipo de mercados.

## Instituciones y funcionamiento de las ferias

En términos de regulación y definición de las principales instituciones de la feria, el reglamento interno es la principal norma que rige el funcionamiento de las mismas. Esto se debe a que en los municipios y comunas donde se han establecido las ferias francas no se han dictado ordenanzas que regule su funcionamiento.

Nos centraremos aquí en el análisis de dos aspectos centrales del funcionamiento de estos mercados: los mecanismos de fijación de precios y las formas de valorización de la calidad de los productos.

En términos de fijación de precios las ferias realizan habitualmente acuerdos de precios para los principales productos. Estos precios se fijan de forma tal que sean ligeramente inferiores a los que están vigentes en los comercios locales, bajo la premisa que el ahorro de costos por la venta directa se reparta entre el

---

<sup>12</sup> Aquí hacemos referencia al ámbito geográfico de acción solo tomando en cuenta la región estudiada. Las cuatro organizaciones extienden su acción a otras provincias del norte argentino.

productor y el consumidor. No obstante, esta no es la única referencia tenida en cuenta para fijar los mismos, sino que los costos de producción son habitualmente considerados,<sup>13</sup> lo cual puede presentar algunos conflictos entre los productores. Esto se observa fundamentalmente entre productores que trabajan con un mayor nivel de informalidad y aquellos que por ejemplo tienen registrado el establecimiento o que contratan mano de obra. La existencia de un acuerdo de precios obliga a su vez a competir en calidad, por lo que en algunos casos los productores que tienen productos de un nivel de calidad inferior pueden preferir fijar un precio inferior. Por otra parte, para los productores tener que regresar al establecimiento con parte de la mercadería suele representar un costo importante por lo que tienen incentivos para «liquidar» sus productos antes del cierre de la feria.

Estos conflictos no tienen una forma única ni sencilla de resolución, y requieren de un fuerte nivel de cohesión grupal para que puedan resolverse. No obstante, la implementación de algunos dispositivos técnicos muy sencillos —como puede ser una pizarra— puede ayudar a minimizar estos conflictos.

Un segundo aspecto importante son los criterios de calidad buscados y de las formas de señalización de la misma hacia los consumidores.

En términos de calidad, las ferias buscan valorizar un conjunto de aspectos trascendentales al producto (Allaire y Wolf), como el valor cívico de estar contribuyendo al mantenimiento de la agricultura familiar —por lo que eso representa en términos sociales, geográficos (ocupación del territorio) y económicos (desarrollo local)— y el valor socioambiental (producción sustentable). No obstante, para que estos aspectos sean valorizables, necesitan estar acompañados por mejoras en las características intrínsecas del producto. En este sentido, uno de los aspectos que se busca valorizar es el carácter natural de los mismos (en las publicidades se hace habitualmente referencia a la verdura fresca, al producto agroecológico, a los productos artesanales). Por otra parte, se trabaja fuertemente en la presentación de los mismos y los técnicos de la SSAF incentivan a los productores a incorporar servicios a los productos (por ejemplo, vender la bandeja de verdura lista para la ensalada).

---

13 La práctica de calcular los costos de producción es poco habitual entre los productores más pequeños, y generalmente es fomentada por los técnicos que trabajan con ellos (ya sea del INTA, de la SSAF o de las ONG del territorio).

## **Conclusiones y reflexiones a partir de la experiencia**

Las ferias francas constituyen un tipo de mercado que presenta fuertes potencialidades para una revitalización del rol de la pequeña agricultura familiar, pero que si bien aún está en una etapa de auge ya parece comenzar a registrar algunas limitaciones a su expansión.

Entre los aspectos más destacables, podemos decir que las ferias constituyen un mecanismo eficaz de inserción de la agricultura familiar en los mercados, generando incentivos para ampliar y diversificar la producción, y avanzar en innovaciones de procesos que permitan ir mejorando progresivamente en un camino de mejora de calidad de los productos en un sentido distinto del perseguido por la agroindustria.

Si bien la continuidad de las ferias —que en algunos casos tienen más de diez años de antigüedad— refleja una capacidad de mantener los principales acuerdos —conteniendo los conflictos— y por lo tanto la fortaleza interna de estas organizaciones, sería importante avanzar en la institucionalización de las mismas para poder asegurar los logros alcanzados y conseguir nuevos apoyos.

El modelo de la feria franca implica no solo reducir la cantidad de intermediarios entre el productor y el consumidor, y evitar las relaciones asimétricas a las que el pequeño productor se ve sometido en las cadenas tradicionales permitiendo una mayor captación del valor generado. El modelo de la feria franca implica también la incorporación de una mayor cantidad de trabajo al producto, permitiendo que el productor no solo se dedique a la actividad agrícola, sino que le agregue valor al producto de esta actividad transformándolo e incorporándole servicios. Pero ante la escasez y envejecimiento en la mano de obra familiar observados no solo debería pensarse en mecanismos para sostener a los agricultores familiares, sino que habría que comenzar a pensar mecanismos para que los jóvenes retomen las explotaciones familiares, tal como se hace en distintos países europeos.

## Referencias bibliográficas

- Allaire, Gilles y Wolf, Steven** (2004). Cognitive representations and institutional hybridity in agrofood innovation. *Revista Science, Technology & Human Values*, 29(4), 431–458.
- Bazzoli, L. y Dutraive, V.** (2004). *La conception institutionnaliste du marché comme construction sociale: Une économie politique des institutions*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00457628/>
- Bisang, Roberto; Anlló, Guillermo y Campi, Mercedes** (2008). Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. *Revista Desarrollo Económico*, 48(190/191), 165–207.
- Boyer, Robert** (2009). Marché, État et capitalismes. En Steiner, Philippe et Vatin, François (Dir.). *Traité de sociologie économique*. Paris: QUADRIGE/PUF.
- Busso, Mariana** (2010). Las ferias, un lugar de encuentro, de compras, de trabajo. Un estudio de caso en la ciudad de La Plata, Argentina. En publicación *Informes de Investigación N° 18*. CEIL-PIETTE, Centro de Estudios de Investigaciones Laborales. Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo. CONICET. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/ceil/busso.pdf>
- Busso, Mariana** (2011). Las ferias comerciales: también un espacio de trabajo y socialización. Aportes para su estudio. *Revista Trabajo y sociedad*, (16), 105–123.
- Cáceres, Daniel; Silvetti, Felicitas; Díaz, Sandra y Calvo, Sonia** (2008). Análisis Participativo del Proceso de Transformación Productiva e Institucional en Reconquista (provincia de Santa Fe). En *El desarrollo rural en la Argentina: un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI. Carballo González, Carlos; Tsakoumagkos, Pedro; Grass, Carla; Rossi, Carlos; Plano, José;
- Bramuglia, Graciela** (2004). Articulación de los pequeños productores con el mercado: limitantes y propuestas para superarlas. Buenos Aires: SAGyP/Dirección de desarrollo Agropecuario.
- Cittadini, Roberto; Caballero, Luis; Moricz, Mariana y Maniella Florencia** (2010). Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Craviotti, C. y Cattaneo, C.** (2006). Acerca de la regulación territorial de «nuevas» actividades productivas: el caso del arándano en Entre Ríos, Argentina. 6ta. *Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales del Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo*. Universidad Nacional del Litoral. 15, 16 y 17 de Noviembre de 2006.
- De la Vega, Patricia** (2010). Desarrollo Rural con Enfoque Territorial en el Norte de Santa Fe. El caso de la Feria Promocional de Avellaneda. Trabajo Final para la obtención de Especialización en Desarrollo Rural. Escuela para graduados Alberto Soriano. Facultad de Agronomía. Universidad de Buenos Aires.
- Fligstein, Neil** (1996). Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institution. *Revista American Sociological Review*, 61(4), 656–673.
- Fligstein, Neil** (2001). *The architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fligstein, Neil y Dauter, Luke** (2007). The Sociology of Markets. *Revista Annual Review of Sociology*, 33, 6.1–6.24 [versión electrónica].

- Giarracca, Norma y otros** (2005). *El campo argentino en la encrucijada. Tierra, resistencias y sus ecos en la ciudad*. Buenos Aires: Alianza.
- Gutman, Graciela** (2005). Agricultura de contrato de pequeños productores agropecuarios con agroindustrias y agrocomercios en Argentina. Experiencias, lecciones, lineamientos de política. Recuperado de [www.rimisp.org/getdoc.php?docid=3484](http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=3484)
- Niremborg, Olga** (2004). Sistematización de Experiencias Rurales Alternativas de Comercialización – Las Ferias Francas. Cuaderno N° 48. Buenos Aires. CEADEL. Recuperado de [http://www.ceadel.org.ar/cuadernos/Sistemat\\_ferias\\_franca-38.pdf](http://www.ceadel.org.ar/cuadernos/Sistemat_ferias_franca-38.pdf)
- O'Hara, Phillip Anthony** (2007). Principles of Institutional-Evolutionary Political Economy-Converging Themes from the Schools of Heterodoxy. *Revista Journal of Economic Issues*, 41(1), 1–42.
- Rodríguez, Fernando; Perucca Clorinda; Kostlin Laura y Castiglioni Guillermo** (2010). La Feria Franca de San Vicente (Misiones) y sus efectos en la organización interna de las unidades familiares de producción. En Cittadini, Roberto *et al.* (Comp.) *Economía social y agricultura familiar: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención* (111–135). Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Swedberg, R.** (2005). Markets in society. En N. Smelser y R. Swedberg (Eds.). *The handbook of economic sociology*, 233–253). Primera edición. Princeton University Press.
- Tordjman, H.** (2004). How to study markets? An institutionalist point of view. *Revue d'Economie industrielle*, 107(1), 19–36.



## Capítulo 8.

# **Emprendedores asociados de Reconquista, constructores de la Economía Social y Solidaria**

Silvia Molina

### **Introducción**

El asociativismo es una práctica que genera organización. La movilización de las personas, actores de la Economía Social y Solidaria (ESS), dieron y siguen dando origen a la organización de trabajadores, campesinos, vecinos, que tienen una misma necesidad y persiguen un mismo fin en su común unión, generando identidad desde la dimensión social y comunitaria.

El concepto asociativismo tiene mucho que ver con esto que decimos, porque «hace referencia a las prácticas sociales (informales o institucionalizadas) desarrolladas por grupos de personas que cooperan por tener intereses u objetivos en común (Tiriba, 2008 en Vázquez, 2010; Albuquerque, 2004 en Vázquez 2010), a la unión de esfuerzos y recursos por parte de unidades autónomas, emprendida para beneficio común de los participantes (Nuñez, 1996 en Vázquez, 2010).

El asociativismo es una práctica que supone una convergencia de intereses y valores comunes entre quienes conforman ese grupo, constituyéndose en espacios donde pueden consensuarse ideas, propuestas y acciones de manera colectiva.

Para Tiriba, «el asociativismo se caracteriza por la construcción de lazos sociales basados en la confianza, la cooperación y la reciprocidad, y el desarrollo de este tipo de relaciones a su vez construye y refuerza un sentido de pertenencia al

grupo o comunidad de referencia» (en Vázquez, 2010:50). El mismo autor hace referencia a lo que expresa Albuquerque siguiendo esta línea de pensamiento: «dichas prácticas sociales de cooperación se asientan en la reciprocidad, en la confianza, en la pluralidad y en el respeto por la otra persona, que se manifiesta en un rechazo a la instrumentalización de esa relación y en la consideración del otro como autónomo, como alguien capaz de tomar decisiones» (Vázquez, 2010:50).

Hay diversas formas de asociación de personas y grupos que se juntan movilizadas por satisfacer necesidades comunes y mejorar su calidad de vida. En este trabajo en particular hacemos referencia a la asociación de los emprendedores y artesanos que se asocian con un fin específicamente económico: poder generar espacios de comercialización de sus productos, como lo es la Asociación Multirubro emprendedores Reconquista (AMRE).

El presente trabajo es parte de un estudio con metodología cualitativa realizado entre los años 2014–2015, con relación a los cambios que se produjeron en la calidad de vida de emprendedores asociados de Reconquista que son parte de AMRE. Fueron entrevistados ocho emprendedores que de manera individual algunos, y en conjunto otros, llevaban adelante sus emprendimientos productivos en diferentes rubros: marroquinería, costura, bijouterie, accesorios femeninos, objetos en porcelana fría, panificación, dulces y mermeladas.

A continuación, el capítulo se encuentra organizado de la siguiente manera: en primera instancia describiremos la AMRE, su surgimiento y sus principales características. En segunda instancia presentamos los valores que los mismos actores vivencian a partir de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. Por último, elaboramos unas conclusiones sobre lo expresado en nuestro estudio de una experiencia de ESS del norte santafesino.

## **Asociación Multirubro Emprendedores Reconquista**

La asociación comienza a dar sus primeros pasos en el mes de mayo de 2008, tras la convocatoria que hace la Secretaría de Desarrollo Social y Salud del Municipio de la ciudad de Reconquista a emprendedores de la ciudad, con motivo de festejar el día del trabajador. En esa instancia surge la iniciativa de un grupo de mujeres de comenzar a reunirse para realizar distintas actividades relacionadas al bien común y mejora de la calidad de vida, a partir de las actividades productivas que cada una generaba.

El grupo de emprendedores que se había formado seguía siendo acompañado por el municipio, hasta que tomaron la decisión de ir independizándose de la institución con el fin de formar un grupo de manera autónoma e independiente. En agosto de ese mismo año conforman una comisión provisoria con subcomisiones de trabajo: legal, prensa/difusión y ferias.

En septiembre de 2009 conforman la primera comisión estable de la asociación con la elección de presidente y demás miembros y aprobación del estatuto. Comienzan las gestiones para la obtención de la personería jurídica que la obtienen en diciembre de 2010, bajo el número 1084/10, lo que significó para la asociación una condición necesaria para la gestión y obtención de recursos y beneficios.

El objeto de la asociación según su estatuto es fomentar las actividades llevadas a cabo por los emprendedores de la ciudad aportando al desarrollo local y regional y al mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos de Reconquista.

Al mes de octubre de 2014 AMRE tenía 54 socios activos de la ciudad de Reconquista, como también de localidades vecinas, como Tartagal, Malabrigo, Vera, Villa Ocampo, Tacuarendí, entre otras.

Entre las principales características de la asociación podemos destacar:

- La comisión está conformada por 11 miembros, y en caso de resoluciones urgentes se reúnen: síndico, presidente, secretario, tesorero.
- Las reuniones de comisión se desarrollan cada 15 días.
- Tienen un «Reglamento de ferias» que regulan el funcionamiento de las ferias, requisitos para desarrollar las mismas y sanciones de las que son pasibles los feriantes.
- Cuentan con un fondo rotatorio de créditos para que los socios accedan a la compra de insumos, materia prima y herramientas.
- Fomentan la creación de grupos de emprendedores en otras localidades vecinas como Villa Ocampo.
- Organizan capacitaciones para los socios y difunden las que se ofrecen desde otros ámbitos.
- Gestionan la participación en ferias, fiestas locales, regionales, de interés nacional y provincial.
- Participaron en espacios de incidencia en políticas públicas para el sector como ser la ley de Economía Social y Solidaria de la provincia de Santa Fe, el Consejo de Economía Social de la ciudad de Reconquista.
- Gestionan la inscripción en el Registro Provincial de Emprendedores<sup>1</sup> de la provincia de Santa Fe.

---

1 Ley 12375/04 ley «Programa de promoción y asistencia a emprendimientos productivos sociales» prevé en jurisdicción del Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe la creación del Registro de emprendedores, en el que deben inscribirse: a) Las personas físicas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, o personas asociadas de igual condición que tengan como objeto una sola actividad económica. b) Las cooperativas de trabajo cuyos integrantes se encuentren en igual condición. c) Los nuevos emprendedores o emprendedores que no superen los 2 (dos) años de actividad y carezcan de acceso a otros programas de asistencia. d) Los emprendedores que están realizando o comienzan una actividad económica pero se les dificulta su inserción en la economía formal.

Actualmente, transcurriendo el año 2019, son 30 socios activos que desarrollan actividades de marroquinería, calzados y ropa de bebés, tejidos, bijouterie, muñecos de peluche y tela, plantas, utensilios de madera, copos de nieve y panificación. Todos de la ciudad de Reconquista, solo uno de la localidad de Villa Ocampo. En los últimos años los emprendedores de otras localidades fueron desistiendo de la participación por el incremento en los costos de traslado a reuniones y ferias.

### **Lo organizativo: prácticas y valores de la ESS**

Nos parece necesario hablar de la organización coincidiendo con Max Neef (1993), en que es una expresión cualitativa del trabajo, la capacidad que tienen las personas de organización, como también es un acto de inclusión para el logro de derechos que se debe el sector. En este sentido, AMRE como organización nace hace seis años aproximadamente ante la necesidad que tenía un grupo de mujeres de contar con un espacio apolítico para poder vender lo que cada una sabía hacer y así palear la situación económica adversa que vivían en sus familias.

Cuando consultamos con los participantes de esta investigación sobre la vivencia que tienen en la organización, qué les aporta, qué experiencia tienen al estar vinculados con otros emprendedores, han mencionado los beneficios que obtienen, como así también han hecho alusión a los valores que ejercitan entre ellos.

Griselda cumple el rol de Presidente de la organización. Tiene un temperamento fuerte y actúa con convicción, que como bien ella manifiesta lo fue forjando con el paso del tiempo dentro de AMRE a través de las experiencias de gestión de recursos, proyectos, espacios de comercialización, fue así formando su carácter y perfil de líder. Dice que hoy todo le consultan a ella dentro del grupo, y que sabe delegar a los demás respetando los roles y los espacios de reunión.

Sí, sí, yo soy la presidenta, así que todo me consultan a mí, yo le digo, bueno dirígite a Cristina, dirígite al síndico, dirígite a quien te tengas que dirigir, y así... pero en todo nos respetamos. Y todo se decide en reunión de comisión. (Entrevista a Griselda, 8/09/14)

La asociación es otra cosa que a mí me agilizo muchísimo. Eso fue, que de buenas a primeras me metieron de presidenta y tuve que salir a enfrentar por otros compañeros. Así que ahí es donde yo levanté en relaciones, en hablar, yo no sabía ni hablar con la gente, no quería saber nada, no, ni ahí. (Entrevista a Griselda, 29/10/14)

Como beneficios que remarcan los socios entrevistados es la capacidad de gestión desde la organización para poder acceder a capacitaciones que son brindadas por organismos del Estado o desde otras organizaciones no gubernamentales: el acceso a fiestas y ferias regionales y locales a partir de las coordinaciones pertinentes para obtener espacios físicos y también lograr la movilidad para trasladarse, ya que este es un punto débil en los emprendedores, la dependencia en la movilidad, ya que no cuentan con medios propios.

Mediante la Asociación vamos a cursos de la provincia, del Centro Industrial y comercial. De alguna otras instituciones, del INTI... (Entrevista a Griselda, 29/10/14)

Al ser socios, tienen la cuota al día y tienen la ventaja de que si quieren exponer, exponen, sino no; pero tienen otros beneficios cuando sale una capacitación y quieren participar siendo socios, participan. O si quieren ir a vender a otro lado donde justo se hace alguna feria, nos buscamos una tráfico o un colectivo, donde van todos los de AMRE. (Entrevista a Zulma, 17/11/14)

Además, señalan como otro beneficio el acceso a pequeños créditos por medio del fondo rotatorio propio que han conseguido formar y están administrando, tras recibir un fondo de dinero desde la Subsecretaría de Economía Social de la provincia.

Además de ser una posibilidad de comercialización, ellos también tienen alguna línea de crédito para comprar algo, no sé... una cocina, frascos. Tiene esa línea de créditos. (Entrevista a Elvia, 17/11/14)

Después la asociación nos dio plata, nos prestó plata, un crédito. A ella le dio 3000 mil, a mí me dio 2000 pesos. (Entrevista a Beatriz, 5/12/14)

Es necesario remarcar, ya que alguno de los entrevistados lo ha mencionado como un aspecto vulnerable para el sector, el acceso al crédito para el fomento de sus actividades. Hoy en la ciudad de Reconquista los emprendedores y artesanos cuentan con microcréditos que son brindados desde el Área de Economía Social del municipio, cuyos otorgamientos no son permanentes y constantes, y la Fundación Nuevos Surcos, que ha logrado estabilidad en las entregas de esta herramienta, que por cierto estos fondos no son abundantes y se otorgan con la lógica de la solidaridad, responsabilidad para generar una cadena y así el servicio puede llegar a muchos.

A partir de las entrevistas con los integrantes de AMRE, pudimos identificar los siguientes valores que se ponen en juego en la cotidianidad de la asociación y se expresaron a partir de las entrevistas realizadas:

### **Compañerismo, solidaridad, valoración de las capacidades**

Compañerismo, solidaridad entre compañeros, la autoestima del uno al otro. Porque a veces no es fácil, porque un emprendedor que va y va y no vende... bueno, tenés que levantarlo, tenés que hablarlo, tenés que ayudarlo, tenés de ver qué es lo que no funciona. Todo eso se logra en el grupo, porque solo... ¿quién te levanta? (Entrevista a Griselda, 08/09/14)

### **Estímulo**

Levantarnos el ánimo, hacer la psicológica al compañero. Y como me tuvieron que hacer a mí, porque yo pasé cosas como la muerte de mi mamá, eso fue el año pasado. El aguante del mensajito, la llamada, el acompañamiento, y no solo a mí, le pasó a mi compañera hace unos meses, también del papá, y así uno no tiene para pagar psicólogo pero nos hacemos el aguante entre nosotros. (Entrevista a Zulma, 17/11/14)

### **Cooperación**

Y sí, porque si no estás en grupo... por ahí tenés un buen producto pero no sabés empaquetarlo, venderlo, publicitarlo, porque solo por ahí no... es difícil. En cambio si tenés un grupito, por más que sean 5 ó 6, esos 5 ó 6 van a mirar tu producto y ya te van a decir: ¡ay, por qué no lo haces así!! (Entrevista a Zulma, 17/11/14)

### **Compartir conocimientos, multiplicar**

Porque vos si ya escuchaste esa capacitación que ya aprendiste, vení y volcalo con tu compañero. ¿Entendes? Que sirva para algo todo ese tiempo que te fuiste a escuchar. Tiene que servirle a algún compañero nuevo. Para ayudarlo a crecer. (Entrevista a Zulma, 17/11/14)

### **Confianza**

La solidaridad, el compañerismo, la unión que hay en el grupo. Vos sabés que ese era mi miedo de entrar. Viste que por ahí te encontrás con caras que vos decís: ¡ayyy, esta deber ser...! (Entrevista a Claudia, 5/12/14)

Ahora bien, respecto a los valores que los entrevistados consideran que la organización les permite vivenciar son: el compañerismo, la solidaridad, la cooperación, la valoración mutua, el fomento de la autoestima, el apoyo entre pares, la contención, la enseñanza y el aprendizaje de cosas nuevas, el acompañamiento ante situaciones adversas de índole productiva, de comercialización en el emprendimiento, pero también a nivel personal y familiar. De esta manera fue cómo los emprendedores y emprendedoras a través de sus testimonios y vivencias, nos fueron dejando plasmados estos valores, construyendo y definiendo desde las prácticas, y nos permitieron obtener un insumo para la conceptualización de la ESS.

Por esto hemos definido nuestro trabajo desde la ESS, porque como bien dice el maestro Coraggio, la economía es social porque sus acciones son transformadoras hacia una sociedad donde exista un sistema socioeconómico donde el principio de la reproducción ampliada de la vida (trabajo) sea el centro y no lo sea la acumulación de capital. Y es solidaria porque supone una dinámica donde entran en escena nuevos actores sociales que vienen a dar discusión respecto de los modelos de acumulación de capital, da vitalidad al movimiento social que introduce valores relacionados con la cooperación, comunidad, fraternidad, buen vivir (Vázquez, 2010).

Tenemos en cuenta que a lo largo de los relatos de nuestros entrevistados estos conceptos fueron dialogando armoniosamente y nutriéndose. Los valores de la ESS están muy vigentes en este grupo de personas organizadas, siendo la centralidad el trabajo, como lo expresan dos de nuestros entrevistados:

Todo lindo. Nosotros salimos, disfrutamos, pero al trabajo todo el mundo, porque sin trabajar no se puede vivir. Porque nosotros mismos generamos nuestros ingresos, nosotros mismos generamos nuestro sueldo, nosotros mismos gestionamos nuestros espacios de venta, nosotros mismos somos vendedores de nuestros productos. (Entrevista a Griselda, 29/10/14)

Es lindo cuando nos juntamos con otros emprendedores, la experiencia de cada uno. Siempre vas sacando cosas positivas para que te alienten a seguir adelante. (Entrevista a Mabel, 14/11/14)

## Consideraciones finales

Podríamos terminar el capítulo respondiendo a la siguiente pregunta: ¿cuál es la vivencia en la organización de los miembros de AMRE? La organización claramente vivencia el asociativismo que supone la convergencia de los intereses y valores comunes que tienen sus participantes, estableciéndose lazos entre ellos que están cimentados en la confianza, la cooperación, el apoyo mutuo, para el logro de objetivos comunes que se plantean.

Estos objetivos a los que han hecho referencia los entrevistados tienen que ver con lograr mejoras en la venta de sus productos y esto hace que establezcan relacionamientos para la obtención de lugares de comercialización como ferias, eventos especiales locales y regionales.

Otra actividad que han planteado como importante es la gestión y la participación de capacitaciones en distintos temas relacionados al fortalecimiento de las actividades. Estas gestiones son ante el Estado municipal o provincial y también ante otras instituciones no gubernamentales. Como también contar con un fondo dinerario es un beneficio y oportunidad que les permite tener en marcha un fondo rotatorio de créditos propio de la organización para la inversión en las actividades de los socios.

En el transcurso de los años de participación y autogestión de la organización, sus miembros más activos han ido desarrollando capacidades en la comunicación, expresión, gestión de recursos, toma de decisiones, relacionamiento con otras instituciones y organizaciones. Este desarrollo de capacidades también tiene que ver con las características de la persona y la predisposición por aprender y experimentar en un rol activo.

Como vivencia en la organización, han tenido expresiones satisfactorias para la ESS, porque se trata de estos valores que fomenta esta otra economía: compañerismo, solidaridad, cooperación, valoración mutua, fomento de la autoestima, apoyo entre pares, enseñanza y aprendizaje de cosas nuevas, acompañamiento mutuo ante situaciones adversas de índole productiva y comercialización en el emprendimiento pero también a nivel personal y familiar.

Estas personas como tantos otros emprendedores, no hacen todo esto pensando en hacerlo porque «así soy parte de esta ESS», sino que es la forma propia de las relaciones humanas con estos valores que han hecho al surgimiento de la ESS; y no ahora, y no estos emprendedores, han sido otros y desde hace mucho tiempo que se lo viene haciendo, pero ahora ya contamos con más prácticas testimoniadas, más teorías, que hacen pensar y replantear de qué manera vivir en un sistema de la ESS y trabajar por ello.

## Referencias bibliográficas

**Coraggio, José Luis** (2007). *Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Ciccus.

**Max-Neef, Manfred** (1993). *Desarrollo a escala humana*. Uruguay: Nordan-comunidad.

**Vázquez, Gonzalo** (2010). *Hacia una sostenibilidad plural de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados: perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.



## Capítulo 9.

# **Fundación Nuevos Surcos: un sistema de ayudas económicas para la población campesina e indígena del norte santafesino y argentino**

Alfredo Esteban y Oscar Cena

### **A modo de introducción**

En el presente capítulo abordaremos la Fundación Nuevos Surcos (FNS) y las estrategias de ayudas económicas que desarrolla como instancia de financiamiento a poblaciones campesinas e indígenas del norte santafesino y del país. Para contextualizar, en primer lugar, presentaremos la conformación de Nuevos Surcos desde su creación, las instituciones que forman parte y los antecedentes que dieron origen a la fundación.

En segundo lugar, presentamos las consideraciones sobre la Economía Social (ES) que guían nuestro accionar a través de las intervenciones que realizamos. Seguidamente, en tercer lugar, describimos nuestras herramientas: los fondos de inversión social, apoyo a fondos rotatorios locales y el fondo del microcrédito. Continuando con nuestro trabajo, en cuarto lugar, haremos referencia a la construcción de forma consensuada y en articulación con las instituciones para la implementación del microcrédito, la metodología que utilizamos de modo de dar a conocer la especificidad de nuestro dispositivo en el ámbito rural.

Por último, las conclusiones de nuestro trabajo con los principales aprendizajes obtenidos en estos años de implementación del trabajo territorial en el norte santafesino y argentino.

## **El alcance del proyecto de la Fundación Nuevos Surcos**

La FNS fue creada en el año 2003, por un grupo de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) del norte argentino, dedicadas a la promoción humana en poblaciones criollas y aborígenes, con el objeto de constituir una estructura que mantenga una dedicación específica y profesional en la difusión, implementación, administración y seguimiento que compete a las ayudas económicas para el desarrollo rural y local.

La fundación tiene su sede en la ciudad de Reconquista (Santa Fe), con 6 oficinas territoriales en las ciudades de Tacuarendí y Reconquista (Santa Fe), en Goya y Saladas (Corrientes), en Añatuya (Santiago del Estero) y en Las Lomitas (Formosa). En estas oficinas se implementan operatorias de microcrédito principalmente.

Los principales actores involucrados en el territorio son, por un lado, las Instituciones Miembros (ver Cuadro 1) que fueron conformando la institución y definiendo su estructura, misión, valores y políticas de funcionamiento.

**Cuadro 1.** Instituciones que conforman Nuevos Surcos

Instituto de Cultura Popular (INCUPO). Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ). Asociación Amigos del Aborigen. Asociación Bienaventurados los Pobres (Be.Pe). Asociación Civil Tepeyac. Asociación para la Promoción de la Cultura y el Desarrollo (APCD). Federación Junta Unida de Misiones (JUM). Acción Educativa. Asociación Equipo para la Promoción y el Acompañamiento Solidario (EPRASOL). Asociación Correntina de Desarrollo Comunitario (ACODECO). Equipo de Educación Popular San Martín II. Asociación para el Desarrollo Rural (ADER).
--

*Fuente: elaboración propia*

También consideramos actores clave a los emprendedores y pequeños productores que, desde los inicios de la fundación, confiaron en la institución y comenzaron a solicitar microcrédito como herramienta para fortalecer sus

emprendimientos. Y por último, las organizaciones campesinas de base, que desde antes de la conformación de la fundación y con la ayuda de los primeros fondos precedente de la FNS (otorgados por el Fondo Regional de Microproyectos), se animaron a iniciar sus propios fondos rotatorios de microcrédito autogestionados, algunos de los cuales siguen siendo acompañados por las instituciones miembros y por la FNS.

Consideramos que estamos implementando un modelo de gestión novedosa que está dando buenos resultados, modelo basado en la construcción conjunta, consensuada y en articulación con las instituciones miembro, tanto a nivel político, en instancias de discusión sobre las estrategias a implementar, como operativo, en el accionar en terreno en las distintas zonas. Con estas instituciones compartimos valores y apuntamos a la construcción de un modelo de sociedad inclusivo e igualitario desde la ES, la educación popular, la promoción humana, y el fortalecimiento y autonomía de los sujetos y sus organizaciones.

## Antecedentes

La primera experiencia de administración de fondos y precedente a la constitución de la personería jurídica como la FNS se inició en 1984 con un fondo de ayudas económicas destinado a emergencias para las poblaciones rurales del norte del país afectadas por inundaciones.

A partir de 1986 se comienzan a utilizar los microproyectos destinándose sobre todo a familias aborígenes y criollas rurales, organizadas en grupos, beneficiándose entre 1986 y 1990 a unas 10 500 familias. Más del 80 % de estos microproyectos fueron destinados a actividades de autoabastecimiento alimentario. También se planteaba el objetivo de fortalecer las organizaciones de las comunidades de base y se vio cómo estas ayudas utilizadas en forma oportuna podían servir para fortalecer los procesos.

En 1994, la organización INCUPO, impulsora y administradora de los primeros fondos, propició la creación de un Fondo Regional de Microproyectos (FRM), al cual se invitó a participar a otras instituciones no gubernamentales del norte del país. La nueva estructura permitió comenzar a conformar un trabajo en red, ampliar el área de cobertura geográfica, llegando a un importante sector del norte del país, y facilitó comenzar a abordar en el curso de los años, diferentes modalidades de apoyo económico e intervención. Así progresivamente se fueron definiendo las pautas de las actuales líneas de intervención de la FNS.

Las nuevas orientaciones que fueron tomando las ayudas, introdujeron nuevos y variados desafíos para la Comisión de Administración y Seguimiento

creada por el FRM. Cada una de las alternativas exigía una administración, registro, seguimiento y respaldo legal específico que superaba la capacidad operativa de la comisión.

## La economía social, el sujeto como actor protagonista, el trabajo

En la FNS entendemos nuestro trabajo desde la ES, integrada por individuos, familias, comunidades y colectivos que interactúan entre sí realizando transacciones que oscilan entre la utilidad material y valores como la solidaridad, cooperación y ayuda mutua, lo que da satisfacción a sus necesidades para la vida y la reproducción social. Entendemos la economía como una realidad abierta, comunitaria, participativa, cooperativa y emocional, economía integral e inclusiva que aúna la naturaleza (los ecosistemas), el sustento (el territorio y las comunidades), los mercados y los actores públicos y privados.

Desde esta óptica es como entendemos que desarrollar y potenciar nuestras capacidades individuales y sociales nos permitirá construir una economía inclusiva donde quepan todos, una economía de lo suficiente, una economía solidaria que dé respuesta material a las necesidades legítimas de todos sus ciudadanos miembros.

Desde nuestra visión de la ES el proceso de desarrollo debe cubrir las necesidades legítimas individuales y sociales, *el sujeto* canaliza y desarrolla sus aptitudes, capacidades y potencialidades a través de su *trabajo*. Si el trabajo es expresión de un proyecto propio impulsado por la persona, este proceso se potencia y enriquece en mayor medida.

Por tanto, el trabajo constituye mucho más que un factor de producción. Propicia creatividad, moviliza energías sociales, preserva la identidad de la comunidad, despliega solidaridad, y utiliza la experiencia organizacional y el saber popular para satisfacer necesidades individuales y colectivas. Sabemos que la base material de la economía exige contar con recursos, medios de producción, capital. En este sentido, las entidades y organizaciones que trabajamos en las finanzas sociales tenemos una gran responsabilidad. Como institución de microcrédito creemos que debemos estimular y potenciar las economías familiares y locales, estimular la creatividad local y apoyar iniciativas comunitarias que se organicen a través de relaciones solidarias, cooperativas y equitativas.

Desde esta mirada de planteos y valores, desarrollamos como FNS nuestras actividades. Como hemos anticipado, tomamos varios elementos como piedras angulares de nuestro trabajo. Por un lado, el enfoque en el *sujeto* como el actor más importante de la economía, la importancia de la satisfacción de las *nece-*

*sidades humanas legítimas* para la vida y la reproducción social, y el *trabajo* como derecho del individuo y pilar fundamental de las economías familiares, fuente de dignidad, autoestima, confianza e inclusión social.

## Las herramientas de ayudas económicas

En el año 2004 la FNS comienza sus actividades implementando sus primeras herramientas de ayudas económicas. Se concreta así la aspiración de las instituciones que venían trabajando de forma conjunta de constituir una estructura específica autónoma, con personería jurídica propia, dedicada a las ayudas económicas para poblaciones aborígenes y criollas del norte argentino. Ya desde su constitución los aportes económicos se vincularon estrechamente con las estrategias y procesos educativos iniciados y promovidos por las instituciones miembro, y con la promoción humana, el fortalecimiento de las organizaciones y la autogestión de las comunidades como objetivos estratégicos a perseguir.

En la actualidad, la FNS desarrolla sus actividades de apoyo económico, asistencia técnica, capacitación y seguimiento a través de tres líneas de intervención: los Fondos de Inversión Social, Microcrédito, y el apoyo a Fondos Rotatorios de Microcrédito gestionados por organizaciones de base.

–*Fondos de Inversión Social (FIS)*: ayudas económicas destinadas a grupos y organizaciones campesinas y aborígenes. Con este fondo se apoya a inversiones que no pueden costearse con el esfuerzo propio de los grupos u organizaciones o con el apoyo del Estado. Se financian proyectos que tienen que ver con estrategias de vida, el acceso a recursos en el territorio como sustentabilidad de los recursos naturales (agua, tierra, monte, bosque), producción agroecológica y *el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones y sus miembros* (intercambios, capacitaciones, ejercicio de derechos, incidencia política, infraestructura comunitaria, etc.). Desde el inicio de la FNS hemos financiado más de 229 proyectos en las ocho provincias (Chaco, Corrientes, Jujuy, Salta, Catamarca, Santiago del Estero, Santa Fe y Formosa).

–*Apoyo a Fondos Rotatorios Locales (AFRL)*: apoyamos a través de *Capacitaciones y Asistencia técnica* a fondos rotatorios administrados por organizaciones campesinas. Estos son pequeños fondos de créditos que poseen las organizaciones y brindamos asistencia técnica y capacitaciones en administración, metodología y políticas de crédito. Tenemos vinculación con doce fondos rotatorios que acompañan las Instituciones miembros en cinco provincias (Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Santa Fe, Corrientes). También estamos generando anualmente jornadas de intercambio de reflexión y debate sobre las finanzas solidarias en el marco la ES.

–*Fondo de Microcrédito* (FM): la FNS ha hecho una apuesta importante al implementar una operatoria de microcrédito priorizando el sector rural en el acceso al crédito (más del 60 % de la cartera en el sector rural) para el fortalecimiento de emprendimientos a través de préstamos en dinero, asistencia técnica, capacitación y seguimiento permanente. Con el propósito de que las personas a través de sus saberes y capacidades desarrollen y fortalezcan el emprendimiento generando trabajo autogestivo e ingresos familiares genuinos.

### **La construcción de forma consensuada y en articulación con las instituciones a partir de la experiencia del microcrédito**

Desde la experiencia de administración de los primeros fondos, pasando por el Fondo Regional de Microproyectos hasta la actual FNS, se ha caminado un largo recorrido de construcción conjunta y de forma articulada con las instituciones miembros.

Esta construcción consensuada y en articulación la realizamos, por un lado, a través del Consejo de Administración, integrado por un referente de cada institución miembro, a cargo de la definición y el consenso de las políticas a implementar, en reuniones periódicas. Por otro lado, a través del trabajo de base en las diferentes provincias, consensuando estrategias y formas de trabajo en terreno con las instituciones miembro, que acompañan comunidades campesinas y aborígenes organizadas.

En el accionar en terreno, el diálogo con las instituciones nos permite ocasionalmente combinar y complementar una o varias de nuestras tres herramientas (FIS, FM, FRL) en una estrategia socioeconómica integral que resulta idónea al contexto y características del grupo, organización o comunidad que se acompaña, poniendo los aportes económicos de forma estratégica al servicio de los emprendedores y los grupos y organizaciones en que se nuclean.

Pero también esta construcción comunitaria y participativa de una economía inclusiva involucra a muchos y diversos actores, siendo el Estado un actor que consideramos fundamental.

Entendemos su rol desde la generación de estructuras institucionales y condiciones económicas y jurídicas que den impulso, apoyo y promoción a los actores protagonistas de la economía social.

La generación de espacios de reflexión y análisis interinstitucionales desde la elaboración y sanción de la ley Nacional 26117 de Promoción y Regulación del Microcrédito, como creación de la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI) y la Comisión de Consulta Permanente (CCP), han sido ejemplos clave en este sentido. En particular, la ley fue el resultado de un espacio de

consulta y análisis participativo sobre el proyecto de ley, al que fuimos convocados junto a un grupo de instituciones sin fines de lucro y con amplia experiencia en la promoción de la ES.

Desde la sanción de la ley, el espacio interinstitucional de la CCP, integrado por estas instituciones, es convocado de forma periódica junto con la CONAMI. Como la FNS valoramos como muy importante este espacio para el intercambio de información y proposición de lineamientos estratégicos y políticos ante el Estado, en el marco de la promoción e impulso de la herramienta del microcrédito para el desarrollo de la ES en el país.

## El microcrédito

En el marco de los valores explicitados de la ES, apoyamos actividades de la economía real (ya sean de tipo productivo, artesanal o de servicios) que generen valor e ingresos para las economías familiares y para la comunidad, que además potencien las economías locales y fomenten la cohesión social y la integración local y regional, en el marco de la sustentabilidad y de la construcción de la soberanía alimentaria. La FNS apunta con su servicio de microcrédito a la reproducción social de las economías familiares y comunitarias a través del apoyo y fortalecimiento de los emprendimientos familiares, base principal de las economías domésticas. A través del microcrédito como herramienta económica, y con el apoyo de la asistencia técnica y la capacitación, nuestra labor se centra en fortalecer y desarrollar las aptitudes, capacidades y potencialidades de los emprendedores, orientándolos hacia la autogestión y la sustentabilidad de sus propios emprendimientos. La visión que la FNS tiene de las finanzas para la promoción de la ES arriba descrita implica considerar las finanzas como herramientas para lograr de manera permanente mejores condiciones de vida y mejores condiciones de trabajo para todos.

## La metodología

La FNS implementa sus operatorias de intervención económica en las distintas zonas con una mirada socioterritorial. En el caso del microcrédito, la implementación de una nueva operatoria sobre un determinado territorio se apoya en la presencia en el mismo de cualquiera de las instituciones miembro. En conjunto con ella, la primera aproximación al territorio para evaluar su viabilidad en la implementación de microcrédito consiste en la elaboración de un diagnóstico socioeconómico del territorio, realizado en conjunto con la insti-

tución. Una vez evaluada positivamente la potencialidad, se adopta un acuerdo político con la institución en virtud del cual tanto la FNS como la institución asumen compromisos mutuos para el buen desempeño de dicha operatoria.

La trayectoria de la institución miembro en el territorio y su acompañamiento a emprendedores rurales y a las organizaciones que estos integran son los primeros puntos de apoyo para el despliegue de la nueva operatoria. A partir de ahí, el acuerdo político y la articulación con la institución permitirán pensar de forma conjunta estrategias socioeconómicas de intervención en el territorio que combinen el microcrédito con otras formas de apoyo económico (APRL, FIS, otras operatorias posibles de microcrédito en la zona, etc). El objetivo es que la operatoria de microcrédito de la FNS se integre armónicamente con las estrategias y líneas de trabajo abordadas en el territorio, y potencie las distintas actividades económicas generadoras de ingresos en la zona, incidiendo de forma positiva y progresiva en la reproducción de las economías familiares y comunitarias.

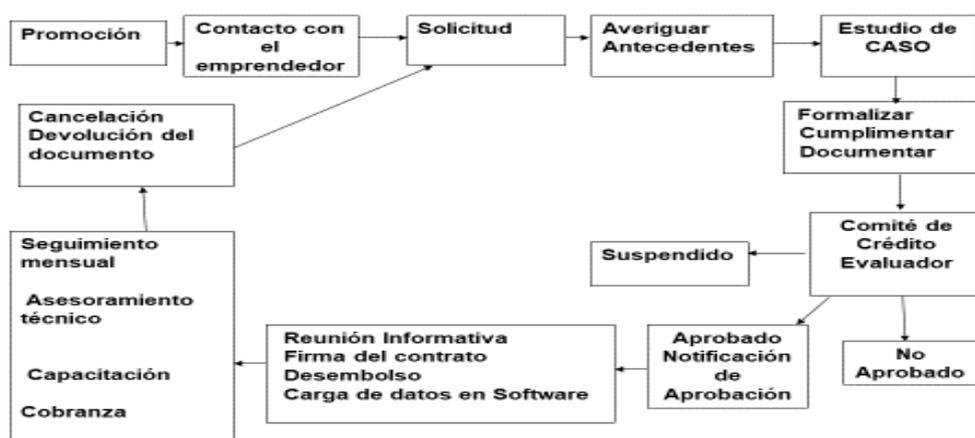
Seguidamente, se van dando los pasos en el territorio para que la operatoria de crédito se ponga en marcha, en lo que conocemos como el ciclo del crédito. Este ciclo, que forma parte de la política institucional de Nuevos Surcos, consta de varios pasos. En primer lugar, tiene lugar la promoción de la operatoria, dando a conocer el servicio de microcrédito (objetivos, destinatarios, condiciones, actividades que se apoyan, etc.) a los emprendedores en la zona. Le sigue la solicitud de crédito, cuya finalidad es obtener información básica para poder establecer un primer diagnóstico, el cual facilitará datos e información para una buena evaluación. Con cada solicitud se arma una carpeta o legajo que contiene toda la información del emprendedor y su emprendimiento y que permitirá, entre otras cosas, disponer de su historia crediticia. La solicitud será llevada al Comité de Crédito, integrado por los asesores de crédito, comité que será el encargado de evaluar la solicitud para decidir su aprobación, suspensión o rechazo. Si se evalúa positivamente la solicitud de crédito, se procederá al otorgamiento y desembolso del crédito con la firma de la documentación correspondiente por parte del titular y del Tutor del mismo (contrato, pagaré, recibo, plan de cuotas). Una vez otorgado, el asesor realizará un seguimiento individual de cada emprendedor, lo que involucrará visitas periódicas, acompañamiento técnico y capacitación, en un marco de comunicación constante e individualizada.

Por otro parte, la cobranza se ajustará al plan de pago convenido con cada emprendedor. El seguimiento permitirá ir identificando si el desempeño del emprendedor se ajusta a las expectativas planteadas, y si no es así, se tratará de introducir mejoras a través de capacitaciones, asistencia técnica, reprogramaciones de pago, etc. En relación con el cumplimiento del pago en tiempo

y forma, la FNS liga el buen desempeño de este paso a varios factores previos al mismo como la correcta evaluación de la solicitud por el asesor y el comité, el buen seguimiento y una estrategia de cobranza adecuada y preventiva. Por último, a la cobranza le sigue la posibilidad de un nuevo crédito (re crédito), paso que pondrá en marcha de nuevo todos los pasos anteriores comenzando el ciclo de crédito (ver cuadro 2).

### Ciclo o circuito del microcrédito

**Cuadro 2.** Ciclo o circuito del microcrédito



Fuente: elaboración propia

### Consideraciones finales: principales aprendizajes de lo vivido

Sabiendo que son escasas las experiencias de microcrédito rural, especialmente en el norte del país, debido al alto costo y al nivel de exigencia institucional, la FNS ha hecho una apuesta importante al implementar una operatoria de microcrédito para el sector rural como herramienta para viabilizar procesos socioeconómicos integrales de las familias y de las comunidades.

Resumimos algunas de las principales conclusiones y aprendizajes obtenidas de nuestra breve andadura institucional. Algunas de las conclusiones fueron el resultado de evaluaciones internas y externas:

- La importancia de facilitar el acceso a una herramienta como el microcrédito al mayor número posible de familias emprendedoras, tradicionalmente excluidas del mercado formal financiero como son las familias rurales

humildes del norte argentino (NEA principalmente), que no reúnen los requisitos que exige la banca convencional.

–El alcance geográfico actual de la operatoria institucional, que sigue en expansión, brinda el acceso al servicio financiero a las familias en el medio rural en las provincias de Santa Fe, Corrientes, Santiago del Estero y Formosa, zonas o localidades que se encuentran más alejadas de los principales núcleos urbanos y con graves dificultades de cara a los accesos y comunicaciones (mal estado de rutas, malas comunicaciones, servicios, etc.).

–Luego de 14 años de implementación de la operatoria, hemos otorgados 5485 microcréditos por un monto de \$ 42 158 541, con una mora promedio del 2,1 %. Se brinda así la oportunidad a 2698 emprendimientos permitiendo crear y fortalecer 5665 puestos de trabajo.

Detallamos algunos resultados de la evaluación de nuestra operatoria:

- Genera trabajo autogestivo en condiciones dignas.
- Permite el acceso a tecnologías sencillas y a mejores precios en el mercado por tener dinero en efectivo al acceder al microcrédito.
- Mejora el ingreso familiar.
- Mejora la autoestima, al sentirse más seguro en la gestión de su emprendimiento y el relacionamiento hacia afuera.
- Fortalece el arraigo. Al tener posibilidad de desarrollar una actividad productiva, generadora de ingresos, mejora las condiciones para quedarse a vivir en su medio.
- Aporta a mejorar la calidad vida desarrollando su emprendimiento (autoempleo) destinando parte de las ganancias de los emprendimientos a reparar sus viviendas, aportar a la educación de sus hijos, accesos a nuevos mejores servicios (luz, agua, internet), la recreación, etcétera.

–En el marco de la metodología de la FNS, cada emprendedor es un caso que adopta una forma diferenciada y particular, su caso se estudia y se particulariza para evaluar cuál es el monto y las condiciones de pago más convenientes, así como el acompañamiento y seguimiento más adecuado. Esta singularización es importante para una buena calidad del servicio y es valorada por el emprendedor, que siente que es tenido en cuenta y toma parte en una relación de confianza y diálogo con el asesor.

–Nuestra metodología tiene tres pilares fundamentales: el diagnóstico, la evaluación y el seguimiento. En cada una de estas, se dan instancias de diálogo, reflexión, análisis, capacitación, asistencia técnica y acompañamiento, desarrollándose un verdadero proceso educativo para las familias.

–El emprendedor se siente depositario de la confianza, al ser destinatario de microcrédito en una relación personalizada (a diferencia de la banca convencional), y eso fortalece su autoestima y seguridad al encarar el emprendimiento y en relación a con su compromiso en la cancelación del crédito.

–A partir de la valoración que hacen lo emprendedores sobre sí mismos en relación con el uso de la herramienta de microcrédito, observamos que en muchos casos mejoró positivamente la percepción de la valoración del su trabajo, con las consecuencias positivas que esto acarrea sobre el desempeño del emprendimiento y sus ingresos.

–Las capacitaciones brindadas por la FNS permiten ir fortaleciendo capacidades individuales y colectivas. Por un lado, a través de las capacitaciones en temas económicos a emprendedores individuales; por otro, incidiendo en el fortalecimiento de las organizaciones de base, a través de los talleres con Fondos Rotatorios autogestionados de microcrédito.

–El uso de la herramienta de microcrédito brindado por la FNS pudo en algunos casos complementarse con otros aportes económicos de las familias (individuales u organizadas), constituyéndose estrategias económicas integrales al servicio de las necesidades y características de los emprendedores. Es el caso, por ejemplo, del acceso al microcrédito de la FNS por parte de familias de varias colonias del departamento Bella Vista (Corrientes), que complementan estos aportes con su propio fondo rotatorio de crédito destinado a la promoción de prácticas agro-ecológicas en la zona. De la misma manera, las organizaciones gestionan los FIS y complementan las ayudas individuales, asumiendo desde estos fondos sociales inversiones como herramientas comunitarias, alambrados de tierras comunitarias, salones de usos múltiple, etcétera.

–La articulación de la FNS (desde su rol específico de las ayudas económicas) con algunas de sus instituciones miembros en terreno a fin de complementar acciones de forma estratégica, está permitiendo fortalecer vínculos y generar sinergias de forma progresiva en las estrategias socioeconómicas de desarrollo en las distintas zonas.

Estamos convencidos de que vamos consolidando un sistema de ayudas económicas que brinda un servicio de calidad, con continuidad, seriedad y confiabilidad para los emprendedores, agricultores familiares y comunidades de pueblos originarios. Esto es lo que nos motiva y proyecta a los equipos de trabajo operativo y de conducción.



## Capítulo 10.

# **Desencuentros territoriales, buscando el espacio de construcción colectiva entre el Estado local y organizaciones. Notas sobre el trabajo de campo realizado en la localidad de Reconquista (2016–2018)**

Lucas Gabriel Cardozo, Orlando Mariano Sotto y Constanza Miceo

### **Introducción**

El objetivo del presente capítulo es analizar la relación existente entre el gobierno local de la ciudad de Reconquista y las organizaciones sociales, específicamente centrar nuestro análisis en dos de ellas: el Instituto de la Economía Popular (INCUPO) y Fundación Nuevos Surcos, ambas con una marcada trayectoria debido a su inscripción territorial, no solo en Reconquista sino también en el norte santafesino y provincias aledañas.

A partir de nuestro trabajo de campo, iniciado en el año 2016 hasta el año 2018 en Reconquista, a través del análisis de información primaria (entrevistas en profundidad, talleres participativos, observación participante y levantamiento de datos a partir de encuestas)<sup>1</sup> y de fuentes secundarias (bibliografía, documentos institucionales, resoluciones municipales, diarios digitales, etc.), describimos las

---

1 Un análisis de las encuestas se encuentra en el capítulo 3 del presente libro.

acciones del municipio y específicamente de incupo, teniendo en cuenta que la Fundación Nuevos Surcos ya ha sido presentada en el capítulo x. Puntualizaremos principalmente las actividades vinculadas a la construcción de espacios asociativos y de promoción de la Economía Social y Solidaria (ESS).

En este capítulo destacamos los conflictos, desencuentros y disputas suscitados a partir del trabajo en conjunto entre el Estado local y las organizaciones mencionadas con emprendedores urbanos y productores del periurbano de la localidad.

Antes de continuar, consideramos necesario destacar el rol que tiene Reconquista en el norte provincial, atendiendo a que diversos estudios e informes técnicos posicionan a la localidad como una ciudad que alberga innumerables instituciones vinculadas al desarrollo local y regional.

Cáceres *et al.* (2008) señalan que debido a las instituciones y organizaciones sociales es un territorio de concertación social y sede para la planificación de acciones más allá de los límites locales. Podríamos señalar que desde 1872, el emplazamiento donde hoy se encuentra Reconquista es un punto estratégico para el norte argentino, específicamente de alcance de lo que se denomina el Gran Chaco (Bender, 2017). Ahora bien, la importancia de la presencia de ONGs en la historia reciente se debe a las consecuencias del modelo neoliberal de los años 90, a partir del desembarco de financiamiento internacional y de cooperación para el desarrollo que posibilitó la creación de innumerables organizaciones (Caceres *et al.*, 2008).

En este sentido, el trabajo de Davies (2017), plantea que la localidad se presenta como una ciudad intermedia en la cual convergen estrategias de desarrollo territorial de las diferentes escalas estatales, asignando un rol de intermediación y de gobernanza público-privada que la convierten en un nodo altamente dinámico en el norte santafesino.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en primera instancia se presenta a la Subsecretaría de Economía Social de la Municipalidad de Reconquista, sus orígenes, transformaciones, líneas de acción y se describe la organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria. En segunda instancia, describimos brevemente al Instituto de Cultura Popular (INCUPPO), su historia, sus finalidades, principales líneas de intervención.

Luego de realizar las presentaciones, en tercera instancia centramos nuestro análisis en el Consejo Municipal de Economía Social, a partir de los conflictos y dilemas que se generan en torno a esta figura de la política local, destacando tres situaciones de disputas identificadas por las organizaciones y los agentes municipales. Para finalizar, se esbozan las consideraciones sobre el trabajo campo y los desencuentros entre el Estado local y las organizaciones sociales en el período de nuestro tránsito por Reconquista.

## **Subsecretaría de Economía Social de la Municipalidad de Reconquista**

En el año 2009 se crea el área de Economía Social dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y Salud del Municipio de Reconquista durante la gestión del intendente Jacinto Raúl Speranza del Frente Progresista Cívico y Social. Con el cambio de gestión y la asunción del intendente Enrique Vallejos del Partido Justicialista, en el año 2014, el área cambia de rango y se convierte en Subsecretaría de Economía Social y Solidaria (ssesys) dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social; y en el año 2017 se realiza un nuevo cambio y pasa a la órbita de la Secretaría de Producción, Turismo y Medio Ambiente de la Municipalidad. De acuerdo a la información que se puede encontrar de la página de la Subsecretaría:

La decisión política del intendente de transformar lo que antes era un área en una subsecretaría, corresponde a una valorización del trabajo de pequeños emprendedores, artesanos y trabajadores informales, junto a ellos, participar en la realidad de este sector con un acompañamiento más fuerte y concreto del Estado Municipal. (<https://subsececonomiasocialrqta.blogspot.com>. Fecha de consulta: 11/06/2019)

De acuerdo a las entrevistas realizadas se decide el cambio jerárquico a Subsecretaría, en primer lugar, porque la temática adquiere mayor relevancia y visibilidad a nivel nacional, provincial y local; en segundo lugar, consideran desde el gobierno local que hay una fuerte presencia de los emprendedores, como manifiesta un entrevistado del área municipal: «el 30 % de lo que se consume en la ciudad de Reconquista es provisto por emprendedores nucleados en el sector de la Economía Social» (Entrevistado 1).

El tercer y último motivo responde a que la decisión política implicaba dar un apoyo y acompañamiento institucional más sólido y sostenido a los emprendedores. Esto se visualiza en los diferentes medios locales y el portal oficial donde los gestores municipales declaran sobre la importancia de la Subsecretaría y la vinculación con el desarrollo productivo:

la Subsecretaría de Economía Social, apuesta al desarrollo productivo de la ciudad. Cuando iniciamos la gestión el Intendente planteó la creación de la Subsecretaría y no es un detalle menor que esté comprendida dentro de la Secretaría de Producción, ya que tiene una visión de generar trabajo a través de los microemprendimientos, con un apoyo integral que no solo pasa por brindar ayuda en términos monetarios, sino de crecimiento de negocios para que en el futuro cada uno se convierta en una Pyme. (<https://tinyurl.com/y5th84eb> Fecha de consulta: 12/06/2019)

Como se expresa en la noticia oficial, la idea del paso de la asistencia a la producción se encuentra relacionado con la ubicación en el organigrama municipal. También podríamos relacionar esta decisión del cambio de dependencia de Desarrollo Social a Producción con lo sucedido a nivel provincial (ver Cardozo y Massera, 2018); donde se hace especial hincapié en la generación del trabajo en las políticas de ESS. Sin embargo, en una entrevista realizada al personal de la gestión local, el mismo esbozó la siguiente definición de la ESS a escala local:

el universo de la economía social son las unidades productivas que no forman parte ni de la economía en blanco, formal (el mercado asalariado tradicional), ni tampoco de los trabajadores no registrados, la economía informal (trabajadores que reciben su sueldo en negro) ni del sector pymes. Son emprendimientos propios, productivos y autogestivos de base individual, familiar o asociativa que se manejan de forma autónoma, y que tienen como objetivo generar un excedente que les ayude a incrementar el ingreso familiar y a complementar sus actividades de autoconsumo. (Entrevistado 2)

En la definición se realiza una distinción entre economía formal, informal y economía social y además se incluyen los emprendimientos de carácter productivo de base individual o asociativa y que como finalidad procuren incrementar el ingreso familiar y complementar el autoconsumo en la localidad. De acuerdo con Rodolfo Pastore dicha consideración es una de las formas de designar al campo diverso de la ESS, en palabras del autor:

busca designar un conjunto heterogéneo de emprendimientos económicos que se han ido desarrollando de manera diferenciada a la típica empresa capitalista y a las formas de organización estatal, aunque también a las iniciativas desconectadas de la economía popular de subsistencia. Desde este punto de vista, la ESS se constituye por entidades u organizaciones que realizan actividades económicas (...) pero cuya principal finalidad se orienta al bienestar humano y que, al mismo tiempo, contemplan elementos organizativos de autogestión asociativa y democrática, así como vínculos solidarios con su comunidad de pertenencia. (Pastore, 2010:57)

## Líneas de acción de la Subsecretaría

Para llevar a cabo el trabajo en Reconquista, la Subsecretaría tiene cuatro líneas de acción que se relacionan constantemente en el territorio: a) fortalecimiento territorial; b) acompañamiento a organizaciones y emprendedores; c) gestión y proyecto y d) microcréditos. A continuación describimos brevemente cada una de ellas.<sup>2</sup>

a) *Fortalecimiento territorial*: las tareas que se llevan a cabo dentro de esta línea se encuentran relacionadas con las visitas y relevamientos a emprendedores y huerteros en los diferentes barrios de la ciudad. De esa forma la SSESYS tiene contacto permanente y directo con los actores de la economía social. Asimismo se incluyen actividades de acompañamiento territorial, como la creación y sostenimiento de vínculos con los emprendedores y productores hortícolas y de articulación con técnicos de diferentes instituciones del Estado nacional y provincial.<sup>3</sup>

b) *Acompañamiento a organizaciones y emprendedores*: tiene como objetivo coordinar actividades con los grupos de emprendedores, artesanos y feriantes que lograron constituir su actividad de forma regular, buscando establecer un tipo de comercio diferente que privilegie el comercio justo, el consumo responsable y la producción con respeto a la naturaleza, teniendo como principal método de trabajo la solidaridad, el compañerismo y la fraternidad ( <https://subsececonomiasocialrqta.blogspot.com/> Fecha de consulta 12/06/2019).

c) *Gestión y proyectos*: es el sector encargado de gestionar recursos, confeccionar proyectos productivos y desarrollar acciones de capacitación con el propósito de apoyar los métodos organizativos, asociativos y cooperativistas. Esta área desarrolla acciones de capacitación y asistencia técnica en comercialización, mediante encuentros quincenales o mensuales con los emprendedores, en donde se trabajan temas como la presentación de los productos, la fijación del precio, entre otros.

---

2 Información suministrada por trabajadores de la Subsecretaría en el desarrollo de la entrevista realizada el 11 de octubre de 2017.

3 Esta posibilidad surgió entre los años 2015 y 2016, cuando técnicos del área de Economía Social detectaron en la zona periurbana de Reconquista emprendedores que tenían huertas, principalmente destinadas a autoconsumo familiar, pero que en varios casos generaban excedentes que no se sabían dónde colocarlos. A partir de esto, desde la SSESYS trabajaron para aumentar la productividad de los productores, en articulación con los técnicos del programa Pro-Huerta, con la finalidad que los mismos puedan vender sus excedentes productivos y obtener un ingreso extra para la familia. Se articulaban estos soportes con el INTA y con la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación. Una vez producido el excedente, se convocaba al productor a un espacio de comercialización en la feria municipal.

d) *Microcréditos*: esta línea se desarrolla a través del Fondo Rotatorio, el cual es implementado desde el año 2016 y con ingresos propios del área municipal. El microcrédito se encuentra destinado a emprendedores urbanos y a productores del periurbano de la ciudad y consta de un acompañamiento previo y posterior por parte de los trabajadores del área municipal.

#### El caso de una herramienta particular: el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria

El 5 de junio de 2014, bajo la gestión municipal del Frente Progresista Cívico y Social, se crea mediante la ordenanza n° 234 el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria el cual tiene los siguientes objetivos, según el artículo 2 de la normativa citada:

- a) Avanzar hacia una Democracia Participativa auténtica, haciendo énfasis en dar voz a los individuos y comunidades, canalizando sus opiniones, anhelos y aspiraciones.
- b) Crear un espacio multiactoral que pueda coordinar y articular el diálogo político entre los sujetos de la Economía Social y Solidaria y el Estado local, provincial y nacional, para el fortalecimiento y desarrollo de las prácticas e iniciativas que emanen del sector.
- c) Progresar en la organización Territorial de la Economía Social y Solidaria.
- d) Realizar una revisión a la normativa vigente en lo local y avanzar en propuestas superadoras en tal sentido.
- e) Contar con investigaciones, estudios y análisis que den cuenta de su importancia e incidencia no solo en el sistema económico local sino también regional.

Según el artículo 4 la autoridad de aplicación es la Secretaria de Promoción Social y Salud del Área de Economía Social y sus principales atribuciones (reglamentadas por el artículo 6 ) son las siguientes:

- Crear las Mesas de Gestión y Diálogo.
- Revisar la legislación local vigente que tenga relación con la Economía Social y Solidaria.
- Elaborar una ordenanza integral de Economía Social y Solidaria, dialogada, pensada y consensuada desde las Mesas de Gestión y Diálogo, a los efectos de ser presentada ante el Honorable Concejo Municipal.
- Articular el diálogo político entre los actores de la Economía Social y Solidaria, el Estado municipal, provincial y nacional.
- Proponer políticas públicas que impulsen el Desarrollo Social y Económico en lo local y regional.

- Difundir las prácticas, valores y principios.
- Articular y coordinar con instituciones educativas pública y privadas a los efectos lograr accesibilidad a las nuevas tecnologías, investigaciones y aportes científicos.

El Consejo fue un proyecto elaborado con la participación activa de diferentes organizaciones e instituciones: INCUPO, INTI, Fundación Nuevos Surcos, AMRE, Tren de Emprendedores, Federación de Cooperativas de Construcción, Cooperativa de Turismo Aguaribay, Cooperativa de Panaderos de Guadalupe, Cáritas Inmaculada, Artesanos Manos que Crean, Comunidad Aborigen Nainic, Mesa de Encuentro Barrial, Cooperativa de Trentinos, Pequeños Productores Montecarlo y el Área de Economía Social de la Municipalidad de Reconquista.

A partir de una participación activa de las organizaciones señaladas y en el contexto de promoción de la ley de Economía Social a nivel provincial (ver cap. 12), el Consejo desarrolló una mesa de diálogo en Reconquista que fomentó una serie de actividades de trabajo con los emprendedores y productores hortícolas, visibilizando la existencia del colectivo en la ciudad y con presencia en actividades a nivel provincial como la participación en ferias regionales.

Según los testimonios de los referentes de las organizaciones sociales que estuvieron participando del Consejo, el mismo fue una experiencia importante y positiva, porque permitió que las entidades de la Economía Social de la ciudad tengan un espacio institucionalizado de trabajo, en el cual podían debatir, interactuar y coordinar actividades, políticas y acciones que promovieran el fortalecimiento del sector. Por otro parte, lo consideraban un ámbito político de importancia porque tenían la oportunidad de reunirse con los referentes del área de Economía Social del municipio, permitiendo un mayor acercamiento entre las partes, el cual contribuía a generar diagnósticos e identificar problemáticas y soluciones en los diferentes colectivos locales vinculados a la ESS.

Cabe mencionar que el área encargada de convocar al Consejo es la SSESYS, y que desde el cambio de Secretaría (de Desarrollo Social y Salud a Producción, Turismo y Medio Ambiente) que tuvo lugar en el año 2017, el mismo no ha sido convocado nuevamente. De esta manera, el espacio interinstitucional de trabajo entre el Estado local y las organizaciones de ESS se encuentra sin actividad.

## **Instituto de la Cultura Popular (INCUPO)**

### Presentación de la Institución

INCUPO es una asociación civil sin fines de lucro de inspiración cristiana, la cual lleva trabajando casi cinco décadas en la región chaqueña argentina. Su campo de acción se encuentra en las provincias de Formosa, Chaco, Santiago del Estero, norte de Santa Fe y Noreste de Corrientes; teniendo como principal objetivo la construcción de una sociedad más inclusiva, equitativa y sustentable, poniendo especial énfasis en el desarrollo de la agricultura familiar y pueblos indígenas. La organización tiene sus orígenes a finales de la década de 1960 y principios de 1970, y surge con una misión inicial destinada a la alfabetización de adultos. A los fines de lograr dicho objetivo se transmitía en forma diaria un programa de radio llamado «Juntos Podemos» dirigido a los Centros Radiofónicos de Alfabetización, donde grupos de personas seguían la transmisión y acompañaban con cartillas pedagógicas. Todo ello en miras a un proceso de aprendizaje para direccionar al desarrollo humano integral y vinculado con las pedagogías populares que tuvieron su mayor difusión en el período mencionado.

La impronta educativa y comunicacional con la cual se caracteriza desde sus comienzos la institución se mantiene hasta la fecha, en pos de trabajar con los sectores más desprotegidos. En este sentido se expresa uno de los entrevistados:

INCUPO empezó en la década de los años 70 con todo el debate de la promoción humana, de enseñar a leer y escribir a las personas, como base para su desarrollo personal. En aquellos años se realiza el primer programa de radio de alfabetización. Se empezó aplicando una estrategia integral, donde además de proporcionar educación se entregaban ayudas económicas. (Entrevistado 1)

Luego de la etapa de alfabetización, a finales de 1970, llegan a la institución aires renovadores, en donde se apostó a las estrategias de comunicación, capacitación y acompañamiento en procesos de organizaciones de sectores campesinos y aborígenes.

En la década de 1980, con la apertura democrática, desde INCUPO se intensificó el acompañamiento a las organizaciones tanto campesinas como urbanas, también se sumaron los sindicatos de empleadas domésticas y de trabajadores rurales. Durante la década del 90, y con la presencia de los organismos internacionales en Argentina y los programas de financiamiento externo, INCUPO logra protagonismo a partir de fomentar proyectos de desarrollo local y regional a partir del trabajo con los sectores populares (Cáceres *et al.*). A partir del año 2010, INCUPO fue experimentando cambios en definiciones, estrategias, ejes

temáticos y en su funcionamiento a nivel general, incorporando los siguientes ejes temáticos: soberanía alimentaria, ambiente saludable y justicia climática, interculturalidad, entre otros.

El breve recorrido histórico de esta institución que esbozamos deja en claro la intervención de INCUPO en las comunidades indígenas y de pequeños productores rurales y del periurbano, y en donde se trabaja en la promoción y defensa de los derechos humanos y de la naturaleza.

### Principales líneas de trabajo

Actualmente, INCUPO tiene líneas de trabajo definidas que no son compartimentos estancos sino que dialogan y, por lo tanto, trabajan articuladamente en la intervención en el territorio. A continuación presentamos una breve síntesis de cada una de ellas.

a) *Comunicación y Educación*: como se desarrolló precedentemente, INCUPO surge con una política alfabetizadora, la cual se mantiene hasta nuestros días. Sin embargo, la misma ha ido ganando terreno con el paso de los años logrando multiplicarse las voces por el territorio del norte argentino y propagándose hacia otras regiones mediante programas de radio como ser: «Juntos Podemos», «Este norte es nuestro», «Arandú con todos» entre otros, los cuales fueron seguidos por una amplia audiencia de diversas provincias vecinas. También cuenta con un periódico llamado «Acción» de gran alcance regional.

Se realizan cursos y encuentros de comunicadores, se editan cartillas con temáticas vinculadas a la producción y al reconocimiento de los valores de la cultura campesina-indígena. De esta manera, podemos advertir cómo INCUPO ha hecho un aporte notable en las estrategias de comunicación popular desde sus comienzos hasta los tiempos actuales.

En el ámbito de la educación durante su extensa trayectoria, de casi cinco décadas, se ha venido trabajando con sectores populares rurales lo que generó distintas alternativas de formación desde el enfoque de la educación popular.<sup>4</sup>

b) *Promoción de la Economía Social y Solidaria y difusión de Derechos aborígenes*: desde sus orígenes incupo se ha abocado a dar nacimiento y adoptar técnicas de fomento para el surgimiento de organizaciones en el ámbito campesino-indígena, entendiéndolo como herramienta indispensable para institu-

---

4 Entre las mismas podemos mencionar: cursos de educación fundamental integral con aspectos de formación humana, oficios, como así también propuestas de formación de delegados-líderes de organizaciones. Todo ello con una fuerte convicción de que tanto educadores como educandos son portadores de saber científico y popular, esto quiere decir que los mismos no constituyen universos aislados, sino de esta manera se da la llamada «circulación de saberes».

cionalizar las reivindicaciones necesarias de estos sectores a fin de revalorizar sus derechos, así como llevar propuestas a distintos estamentos oficiales. La relación con organizaciones, asambleas campesinas y otros espacios de participación son uno de los principales ejes de trabajo de la institución.<sup>5</sup>

INCUPO da cuenta de una visión amplia que poseen en torno a la ESS, donde se encuentran incluidos desde actores colectivos, institucionales hasta individuales. Esta idea es expresada por uno de los entrevistados:

Las expresiones de la ESS son muy diversas: incluimos desde el desocupado, al productor de autoabastecimiento, al artesano local, las empresas recuperadas, etc. En el enfoque de ESS que tenemos desde INCUPO sostenemos valores como la solidaridad, la reciprocidad, la ayuda mutua, la reivindicación del Estado como el actor que redistribuye la economía y controla al mercado mediante sus políticas. (Entrevistado 1)

De esta manera, es dable advertir cómo desde la institución hay una clara impronta de fortalecer, acompañar y facilitar procesos de organización, haciendo especial hincapié en avanzar en conceptos fundamentales para la sociedad actual, como ser «Soberanía alimentaria», «Desarrollo sustentable», «Agroecología».

c) *Capacitación y Asistencia técnica*: con el devenir de los años trabajando con los sectores populares lograron generar distintas alternativas de formación, tales como cursos de educación fundamental integral, oficios, propuestas de formación de delegados, alimentación saludable, agroecología y comunicación popular.

En lo relativo a la asistencia técnica, recientemente se ha creado un taller metalúrgico con la intención de desarrollar herramientas y maquinarias idóneas para ser utilizadas en campos familiares. El mismo, llamado «Técnikampo», es una de las principales apuestas para demostrar la imperiosa necesidad de una tecnología que se adecue a los intereses de quienes se desarrollan en el ámbito de la agricultura familiar.

Es posible advertir cómo desde sus orígenes INCUPO ha trabajado sobre distintos lineamientos los cuales se conservan en la actualidad, alcanzando una importante magnitud.

---

5 En este proceso INCUPO ha logrado conformar redes de colaboración con distintas entidades tanto del país como del exterior, entre las cuales podemos mencionar: «Red Agroforestal Chaco – Argentina», «Foro Argentino de radios comunitarias», «Programa Mercosur Social y Solidario», entre otras. Por otro lado, ha impulsado la formación de distintas ONG, las que a su vez han multiplicado los vínculos, ejemplo de ellos es «Fundación Nuevos Surcos».

En este sentido en palabras del entrevistado:

Entre las principales líneas de acción de INCUPO destaco las siguientes:

Estrategias de comunicación y producción comunicacional: INCUPO tiene una radio, y programas de radio en vivo. Asimismo la dimensión digital incluye la página web y el Facebook. Y en edición impresa tenemos el periódico *Acción*, que circula desde hace 47 años.

Acompañamientos y asistencias técnicas en elaboración de proyectos y propuestas para acceder a fondos públicos: la participación viene de los dos lados (tanto de INCUPO como de las agricultores familiares y sus organizaciones),

Promoción de nuevas organizaciones de la Economía Social, como Fundación Nuevos Surcos o la Red Agroforestal Chaco.

Departamento de Asuntos campesinos: se encarga de las cuestiones jurídicas y normativas de los derechos indígenas y campesinos. (Entrevistado 1)

### **Conflictos, dilemas, desencuentros**

En el trabajo de campo desarrollado, a medida que nos encontrábamos con los referentes del área municipal de ESS y de las organizaciones sociales, una cuestión recurrente en nuestras conversaciones era el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria. Por un lado, las organizaciones que lo componen se habían apropiado del espacio; y por el otro lado, la nueva gestión municipal tenía sus reservas sobre su funcionamiento.

Entendiendo que INCUPO y la Fundación Nuevos Surcos son actores sociales con un rol activo en relación con otras organizaciones de la ESS, tomaron un rol protagónico en cuanto al diseño, formulación e implementación de acciones en el marco del Consejo.

A partir de las entrevistas con representantes de INCUPO reconocen que desde el Consejo se ha puesto en valor un espacio físico al servicio de distintos actores de la ESS. No obstante ello, se advierte que han quedado numerosas temáticas a resolver, como la problemática vinculada a la comercialización en mayor escala, la capacitación de los actores, el problema relativo al acceso para el financiamiento, etc. En palabras de uno de los entrevistados:

En este espacio una de las cuestiones que no supimos resolver fue la de la comercialización, no se pudo lograr una comercialización a gran escala. Quedando limitado a las ferias de los domingos, o eventos organizados desde el Municipio. Por otro lado, la imposibilidad de articular espacios de capacitación. (Entrevistado 2)

Retomando la problemática relativa al acceso al financiamiento, se observa una clara desarticulación entre los actores de la ESS y las políticas públicas llevadas adelante desde el Municipio. Sucede que las organizaciones sociales poseen fondos rotatorios, como el caso de Nuevos Surcos para los productores de la agricultura familiar. El problema radica en torno al desajuste que se observa a la hora de articular y complementar dichos fondos con los ofrecidos desde el sector público, principalmente con el microcrédito. Así lo ha expresado uno de los entrevistados:

Blanqueemos los fondos de los actores y agentes de la ESS y que está apoyando cada uno. Esto no se está haciendo, de manera que nadie se entera de ello. El objetivo es complementarse entre todos. Esta cuestión de no conocer de cuántos fondos dispone cada uno y qué está apoyando nos pasa a nivel local, provincial y nacional, con la Unidad Territorial de la Comisión Nacional de Microcrédito. (Entrevistado 2)

Los miembros de las organizaciones esgrimen que el acceso a las diferentes fuentes de financiamiento genera una situación de desigualdad para los emprendedores, teniendo en cuenta que un emprendedor o un colectivo de emprendedores puede acceder a más de una instancia de financiación. Cuando consultamos sobre los microcréditos a nivel municipal, nos encontramos que los mismos se habían dejado de otorgar desde el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria:

la lógica del microcrédito consistía en elegir a quién se le otorgaba el mismo. No se hacía una evaluación previa rigurosa. Llegaron a tener un recuperado del 40 %. A pesar de ser un espacio gestionado por los propios emprendedores, estaba atravesado por otras variables sociales y políticas que complejizaban su funcionamiento. (Entrevistado 2)

De esta manera, para los nuevos encargados del área se infiere que los microcréditos no tenían una buena gestión dentro del Consejo, lo que motivó a que los financiamientos fueran administrados directamente desde la SSESYS. Por lo tanto, se produce:

el desplazamiento de las organizaciones sociales de los espacios de la política genera[ndo] el riesgo de una banalización de la economía social y solidaria, ya que la participación de asociaciones radicadas en los territorios populares permite visibilizar situaciones problemáticas y adaptar ciertos dispositivos públicos. (Trenta, 2017:84, el resaltado es nuestro)

En el caso del Consejo de Economía Social, como espacio institucional, se encuentra privado de las voces de las organizaciones sociales del territorio, de tomar contacto con sus demandas e inquietudes y de la posibilidad de adecuar sus instrumentos de políticas públicas en clave de ESS disponibles para dichas entidades.

Desde las organizaciones de ESS manifestaron que en varias ocasiones solicitaron a las autoridades municipales correspondientes la necesidad de convocar nuevamente al Consejo para recuperar el ámbito de debate y encuentro de los actores de la ESS de la ciudad, pero no se ha vuelto a citar. Por el lado de los agentes públicos entrevistados manifestaron que no se llamó nuevamente a las organizaciones sociales debido a que no se encuentra entre las prioridades de acción del área. Contrariamente, manifiestan que no cuentan con un ámbito de trabajo y articulación con las organizaciones de ESS; puesto que la SSESys tiene muchas demandas e inquietudes por atender de parte de los emprendedores urbanos y periurbanos, y los recursos humanos, materiales y financieros de la dependencia municipal son limitados.

Para finalizar este apartado distinguimos tres ejes problemáticos: el primero vinculado a la desarticulación y pérdida de la capacidad de negociación entre el municipio y las organizaciones de ESS en el ámbito del Consejo de Economía Social y Solidaria.

El segundo se encuentra relacionado con el dilema sobre la gestión del microcrédito, ya que existen puntos de vistas divergentes entre las organizaciones sociales y el municipio, tomando este último la decisión de centralizar dicha política desde el área específica sin la participación de los primeros.

El tercer eje problemático se vincula con la pérdida del espacio de debate y de encuentro, estableciendo una distancia entre las organizaciones sociales y el municipio; y a su vez, se tiene la necesidad de atender de forma organizada las demandas de las organizaciones sociales que componen el Consejo.

## **Consideraciones finales**

A lo largo del capítulo se han presentado dos instancias vinculadas a la ESS de la ciudad de Reconquista. Por un lado, la SSESys municipal, en donde se describieron sus orígenes, sus cambios en el organigrama del gobierno local y sus principales líneas de intervención. Asimismo se hizo mención de un instrumento particular: el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria, detallando sus objetivos, acciones, integrantes y su trayectoria institucional. La otra organización que ha sido analizada fue INCUPO, en la cual también se detalló su trayecto histórico e institucional, sus principales líneas de acción y

se puntualizó sobre su participación en el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria.

Por último, se destinó un apartado a delinear los desencuentros y dilemas que fueron surgiendo en la relación entre la ssesys y las organizaciones sociales que integran el Consejo de Economía Social y Solidaria. Desde las organizaciones sociales valoraron positivamente su participación en el diseño e implementación de acciones para fortalecer a la ESS a nivel local, puntualizando que el Consejo se presenta como un ámbito de encuentro e interacción fundamental. Sin embargo, por el lado de la gestión municipal, consideraron que no se estaba desarrollando una gestión apropiada del espacio institucional.

A partir de indagar en el trabajo de campo identificamos tres ejes problemáticos en el marco del Consejo Municipal de Economía Social: el primero relacionado a la desarticulación y pérdida de la capacidad de interacción entre el municipio y las organizaciones de ESS. El segundo se encuentra vinculado con la disyuntiva sobre la gestión del microcrédito, ya que existen puntos de vistas diferentes entre la forma de administración del mismo. El último eje se vincula con la pérdida del espacio de debate y de encuentro, estableciendo una distancia entre las organizaciones sociales y el municipio.

Teniendo en cuenta lo abordado en el presente capítulo, y considerando nuestro período de trabajo de campo en Reconquista, hasta fines del año 2018 el espacio del Consejo se encontraba sin funcionamiento a partir de la nueva gestión municipal, es decir, el espacio existe sin embargo no se realiza ninguna iniciativa para el trabajo colaborativo con las organizaciones que lo promovieron y que llevaron a que se institucionalizara. Por lo tanto, nos encontramos ante el quiebre de una instancia de concertación para establecer acuerdos para el apoyo de las organizaciones de la ESS a nivel local.

## Referencias bibliográficas

**Bender, Pablo** (2017). La formación socioespacial del norte de la provincia de Santa Fe: desde la colonia hasta sus actuales dinámicas sociales y productivas. Estudios Socioterritoriales. *Revista de Geografía*, (22), 103–112.

**Cáceres, Daniel; Silvetti, Felicitas y Calvo, Sonia** (2008). Crisis Regional y construcción de espacios sociales de concertación territorial. El caso de Reconquista. Provincia de Santa Fe. En Rodríguez Bilella, Pablo y Tapella, Esteban (Ed.). *Transformaciones Globales y Territorios. Desarrollo Rural en Argentina, experiencias y aprendizajes* (97–126). Buenos Aires: La Colmena.

**Cardozo, Lucas y Massera, Maricel** (2018). Políticas de promoción del sector cooperativo santafesino: nuevos diseños a escala nacional. Ponencia presentada en el *X Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo*, UBA, FCE-ACI, 2 y 3 de agosto.

**Davies, Carina** (2017). La construcción de la gobernanza en el marco de los proyectos de desarrollo territorial. La experiencia de dos ciudades intermedias santafesinas. En Vigil, José Ignacio (Ed.). *Estado, Gobernanza y Espacio regional* (115–134). Santa Fe: UNL.

**Pastore, Rodolfo** (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(18), 47–74.

**Trenta, Arnaud** (2017). Desarrollo, inclusión y economía social y solidaria: nuevas configuraciones en la República Argentina y en la provincia de Mendoza (2003–2017). *Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional*, 1(1) 75–89.



## **CUARTA PARTE**

La institucionalidad de la Economía Social  
y Solidaria en la provincia de Santa Fe



## Capítulo 11.

# **Promoción de la Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe (Argentina). Una mirada transversal a escala subnacional**

Maricel Massera, Claudia Herzfeld y Lucas Gabriel Cardozo

### **Introducción**

En Argentina hacia principios del siglo XXI, en un marco de profunda recesión producto de las políticas neoliberales aplicadas durante las décadas anteriores, comienza a darse un proceso de expansión de experiencias y prácticas autogestivas y asociativas. Estas se vinculan en gran medida a los sectores populares y sus organizaciones de apoyo, como respuesta social a los crecientes niveles de pobreza, exclusión social y precariedad laboral, y conforman un modo posible de generar ingresos en amplios sectores de la población (Casalis, 2007).

En este contexto y de la mano de un nuevo ciclo de gobierno que se inicia en el año 2003, comienzan a desarrollarse un conjunto de políticas públicas y normativas de apoyo orientadas desde su diseño al desarrollo local y la inclusión social con trabajo (Pastore y Altschuler, 2015). A partir de ese momento, la Economía Social y Solidaria (ESS) comienza a ser parte de la agenda pública de distintas áreas gubernamentales, por medio de diversos programas orientados a la promoción del trabajo asociativo y autogestionado.

En la provincia de Santa Fe, se institucionaliza el área de ESS en el año 2011 con la creación de la Subsecretaría de Economía Social dependiente del Ministerio

de Desarrollo Social. En el año 2015, y con una nueva gestión de gobierno, se reestructura dicha dependencia estatal bajo la órbita del Ministerio de la Producción, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social.

A su vez, la ESS comienza a atravesar diferentes áreas estatales, las cuales incorporan desde diversas perspectivas herramientas dirigidas a las experiencias que conforman este universo. Dentro de estas, encontramos programas que surgen desde el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Medio Ambiente, y la Secretaría de Estado de Hábitat.

En este marco, nos proponemos en este trabajo identificar, describir y analizar las políticas públicas de ESS a nivel provincial, dando cuenta de los diversos enfoques y objetivos que presentan dichas intervenciones estatales y los diferentes modos en que contribuyen a la promoción y/o fortalecimiento del sector. Al mismo tiempo, nos proponemos reconocer las articulaciones que existen entre diferentes áreas estatales, de modo de identificar procesos de intersectorialidad en la política pública. Para ello, en primera instancia, se describen las políticas provinciales dirigidas al sector de la ESS a partir de los objetivos que persiguen y su pertenencia ministerial, para luego profundizar en los instrumentos utilizados en las mismas, identificando las diferencias de perspectivas y su complementariedad/superposición sobre el mismo universo objetivo de la ESS.

El enfoque metodológico utilizado es de tipo cualitativo, combinando el análisis de fuentes documentales —tales como decretos, resoluciones, documentos oficiales sobre los programas de política pública, entre otros— y estudios relativos a la temática, y la realización de entrevistas semiestructuradas a agentes estatales.

## **La intersectorialidad y transversalidad en la política pública**

En el campo de la política social, algunos autores destacan los límites que tiene el Estado para afrontar de modo sectorial ciertos problemas que requieren interrelaciones, como así también intervenciones comunes (Repetto, 2009a). Este supuesto conduce a plantear la cuestión de intersectorialidad, basado en la idea de que esta crea mejores soluciones que la sectorialidad al permitir compartir los recursos que son propios de cada sector (Cunill Grau, 2005).

Desde esta perspectiva, se plantea que el trabajo conjunto entre distintos sectores posibilita, mediante la complementariedad de los mismos, la búsqueda de soluciones integrales en aspectos como el mejoramiento de la calidad de vida, por ejemplo (Cunill Grau, 2005). Para ello se requieren esfuerzos de coordinación, entendida como el

proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. (Repetto, 2005:42)

Las acciones de gobierno y decisiones que este lleva adelante, en términos de Garnier, deberían coordinarse dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo. Ello permitiría evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas reduciendo sus inconsistencias; asegurar prioridades, promoviendo la cohesión y coherencia entre las políticas; atenuar el conflicto político y burocrático, y promover una mirada holística de los problemas sociales (Peters, 1998). En este sentido, es posible plantear que la intersectorialidad (y la coordinación que conlleva) implica aspectos políticos y técnicos (Repetto, 2009b).

La transversalidad, por su parte, refiere en términos de Serra tanto a un concepto como a un instrumento organizativo. Esta cumple la función de aportar capacidades de actuación a las organizaciones en ciertos temas, generando respuestas organizativas «a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales» (Serra, 2005:3).

Desde los estudios de las políticas públicas de ESS, Hintze propone como una de las características de dichas políticas a la transversalidad, en tanto su disposición a articular diferentes instancias estatales. Con ello, las políticas de ESS:

recorren transversalmente las distintas jurisdicciones del gobierno (nacional, subnacional, local) a la vez que se materializan/despliegan territorialmente; de arriba-abajo o a la inversa, resultado de procesos necesariamente conflictivos de negociación-consenso entre organizaciones de la sociedad civil y del Estado. (Hintze, 2014:22)

De esta manera, no solo se reconocen las formas de trabajo al interior de una escala estatal sino también cómo ésta se relaciona con otras escalas.

La transversalidad de este modo enriquece la forma de territorialización de las políticas de ESS, y da cuenta de cómo las diferentes instancias de gobiernos y sus agentes intervienen en el territorio para la implementación de dicha política. Posibilita así la imbricación con procesos de desarrollo que lleven adelante otras organizaciones socioeconómicas en el territorio.

Si complementamos dicho concepto con los términos de Serra (2005, estamos frente al desafío de que las políticas de ESS se conviertan en promotoras de nuevas

racionalidades en el territorio, donde se prime a las organizaciones de la ESS, y donde las políticas y recursos colaboren en las instancias de formación de espacios autogestivos y asociativos a partir de la intervención de múltiples escalas.

## **La Economía Social y Solidaria en la agenda de gobierno nacional y provincial**

A partir del año 2001 se abre en Argentina un nuevo escenario para el trabajo asociativo y autogestionado, y en particular para el cooperativismo de trabajo. El reconocimiento desde el plano teórico de un nuevo actor social, hasta ese momento desestructurado y disperso, y dotado de una nueva identidad ligada al trabajo (Federico–Sabaté, 2003), fue acompañado de un cambio de mirada acerca de la intervención estatal en el campo del bienestar social, entendida como el amplio conjunto de políticas públicas que afectan las condiciones de vida y de trabajo de la población (Minujin y Cosentino, 1993).

Esto se refleja en la implementación a partir del año 2003 —principalmente bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)— de una serie de programas sociales que tienen como eje a la economía social, y dirigidos a abordar la situación de los sectores no integrados al mercado laboral (Arcidiácono, 2012). Desde dicho Ministerio se propuso pasar de un esquema de transferencia de ingresos, a mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, por medio del fomento de la economía solidaria, democrática y distributiva (MDS, 2011, en Grassi, 2012). Las intervenciones más típicas en este sentido fueron la entrega o gestión de subsidios, y la capacitación y asistencia técnica con el objeto de fomentar el trabajo asociativo autogestionado y la autogeneración de ingresos, por medio de la creación o promoción de emprendimientos productivos y de servicios (Hintze, Deux Marzi y Costa, 2011).

Desde otras áreas estatales se delinearón asimismo diversos programas que tendieron a la generación de emprendimientos asociativos y/o al fortalecimiento de experiencias existentes. Dentro de los programas más representativos —en términos de su extensión y alcance—, pueden mencionarse el Plan «Manos a la Obra» y el Programa de Ingreso Social con Trabajo «Argentina Trabaja», bajo la órbita del MDS, el Programa Trabajo Autogestionado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Plan Agua+ Trabajo y Cloaca+ Trabajo, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.<sup>1</sup>

---

1. Con el cambio de gobierno a nivel nacional en el año 2015, muchas de las políticas dirigidas a la promoción de la ESS sufrieron reconversiones, e incluso algunas dejaron de estar vigentes. Si bien el análisis de dichas políticas y sus transformaciones excede los objetivos de este trabajo,

En la provincia de Santa Fe, por su parte, los programas de nivel nacional durante el período 2003–2015 —de limitada implementación en el territorio—, fueron acompañados por una política de ESS a escala subnacional. En el Ministerio de Desarrollo Social provincial se institucionaliza la temática con la creación de la Subsecretaría de Economía Social en el año 2011, la cual integra diversas herramientas de promoción de la ESS, en particular de asistencia técnica, apoyo a la comercialización y financiamiento a emprendimientos autogestivos, individuales o asociativos.

A partir de una nueva gestión de gobierno se reestructura esta área en el Ministerio de la Producción (2015–2019), y se concentran allí diversas herramientas provenientes de otras áreas estatales con el objeto de apoyar de manera más amplia al sector. El Ministerio de la Producción —tradicionalmente asociado a la fiscalización y control del sector tradicional<sup>2</sup> de la economía social en la provincia—, amplía entonces sus acciones, «incorporando nuevos mecanismos de promoción a la vez de nuevos interlocutores, como son la inclusión de las cooperativas de trabajo en muchos de sus programas» (Cardozo y Massera, 2018).

Paralelamente a estas acciones, diversos ministerios comienzan a incorporar programas y líneas de acción que se orientan de diferentes formas al universo de la ESS. De este modo la temática atraviesa de manera transversal al aparato estatal provincial, si bien incorporando diferentes sentidos a las acciones que se llevan adelante. Se trata de intervenciones que fomentan el trabajo asociativo y autogestionado —atravesando las áreas de salud, medio ambiente, trabajo, seguridad, hábitat, entre otras—, por medio del financiamiento, la capacitación, la promoción de la comercialización, etc., y que cuentan con diferentes niveles de articulación y coordinación entre sí.

---

podemos mencionar en este periodo lo que algunos autores denominan un «giro descooperativizador» de los programas de ESS, especialmente en el área de Desarrollo Social, a partir de la reformulación de su contenido que intenta la descolectivización del trabajo asociativo, y con ello una mayor individualización y focalización de la política (Hoop, 2017).

2 Se entiende por sector tradicional de la economía social a las organizaciones como cooperativas, mutuales y asociaciones, con importante auge en el país desde inicios del siglo XX.

## Políticas públicas y ESS en la provincia de Santa Fe

La política de ESS en la provincia, desde el momento de su institucionalización, ha ido experimentando diversas modificaciones, encontrándose vigentes en la actualidad un amplio conjunto de herramientas dirigidas desde diversas perspectivas a este universo. Esto se refleja en que las mismas son llevadas adelante por ocho<sup>3</sup> de los dieciséis Ministerios/Secretarías de Estado de la Provincia.

En el Ministerio de Desarrollo Social, en primer lugar, continúan vigentes algunas de las herramientas que fueron diseñadas e implementadas bajo la Subsecretaría de Economía Social durante el periodo 2011–2015.

La creación de la Subsecretaría en aquel momento se condice con las transformaciones ocurridas a nivel nacional en términos de política social: esta comienza a incorporar de manera creciente herramientas e instrumentos dirigidos a la promoción y fortalecimiento del trabajo asociativo y autogestionado (Hopp 2013), como medio de desarrollo e inclusión social de amplios sectores excluidos del mercado de trabajo formal.

Los programas bajo este Ministerio por lo tanto, se dirigen de manera focalizada hacia los sujetos más vulnerables, y se estructuran bajo un Plan Operativo de Acción (POA) que contempla tres líneas:

---

3 En el presente trabajo no incluimos al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y sus políticas destinadas a la promoción de emprendimientos productivos y al trabajo colaborativo con los organismos de CyT de la región, como tampoco a las políticas del Ministerio de Cultura dirigidas al fomento de proyectos culturales individuales o grupales. Si bien en otros trabajos se presentan vinculadas al campo de la ESS (Cardozo y Beckman, 2018), en el diseño de dichos programas no se explicita a las experiencias de la ESS como destinatarias u objeto de las mismas, como sí sucede en las políticas de los ministerios que describimos.

**Cuadro 1.** Programas del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe dirigidos a la ESS, según destinatarios, tipo de herramienta y objetivos. Año 2018

Programa	Destinatarios	Objetivo	Herramienta
Plan Operativo de Acción (POA)		Reconociendo como principio rector que organizan a las prácticas y acciones de la Economía Social a la primacía del trabajo sobre el capital, «ofrecer sentido, apoyo y orientación a los procesos que en cada territorio permitan construir una economía del trabajo».	
1. Capacitación, Asistencia técnica y Acompañamiento de emprendimientos sociales	—Emprendimientos sociales —Cooperativas	Promover la capacitación, entendiendo a la misma como un proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades y competencias fundamentales.	Capacitaciones y Asistencia técnica
2. Apoyo a la Producción y Circulación de los productos y servicios de la Economía Social		Fortalecer los mercados sociales o ferias como espacios que permitan visualizar de una manera integrada y en conjunto los productos y servicios de la Economía Social, espacios de intercambio, encuentro colectivo y difusión de los valores e información sobre la Economía Social.	Promoción de ferias
3. Financiamiento a la Economía Social		Fortalecer procesos territoriales comunitarios; fortalecer el capital social para el desarrollo de procesos socioproductivos en cada localidad.	Aportes no reintegrables y Fondos Rotatorios de Incentivo a la Economía Social

\* Si bien los destinatarios últimos son los emprendimientos sociales y cooperativas, los solicitantes del programa deberán ser alguno de los siguientes actores/organismos: Municipios, Comunas, Organizaciones de la Sociedad Civil y Cooperativas.

Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe

En el año 2015, como ya fue mencionado, el área de ESS se reestructura bajo la órbita del Ministerio de la Producción, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, de la cual depende una subsecretaría y tres direcciones. A partir de este momento cobra impulso la idea de fortalecer a la ESS como sector, articulando acciones dirigidas tanto a organizaciones tradicionales de la economía social —cooperativas, mutuales y asociaciones—, como a las nuevas experiencias de ESS, como lo son las cooperativas de trabajo, las fábricas recuperadas, los emprendimientos autogestivos, etcétera.

En dicho Ministerio se encuentra actualmente la mayor cantidad de herramientas y dispositivos dirigidos a este sector, las que acompañan una renovación de la intervención y nuevos desafíos en la coordinación y transversalidad de los programas de ESS.

**Cuadro 2.** Programas del Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe dirigidos a la ESS, según destinatarios, tipo de herramienta y objetivos. Año 2018

<b>Programa</b>	<b>Destinatarios</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Herramienta</b>
Cooperativa de Provisión de Servicios Educativos, Capacitación, Investigación, Desarrollo e Innovación Limitada: EDUCOOP	– Cooperativas – Asociaciones	Formar cuadros directivos del sector a través del cursado de una tecnicatura de modalidad virtual.	Servicios Escolares
Cooperativismo y Mutualismo Escolar	– Alumnos de escuelas primarias y secundarias *	Promocionar en las escuelas de nivel primario y secundario la práctica de los valores cooperativos y la resolución de problemáticas de las instituciones escolares a partir de las posibles soluciones que surgen de las discusiones que entablan los estudiantes.	Promoción de Cooperativas Escolares
Crear Comunidad Emprendedora	– Emprendedores – Cooperativas	Propiciar el desarrollo de emprendimientos sostenibles de carácter individual y/o asociativo en el marco de la Economía Social, contemplando las características económicas, sociales, culturales y ambientales de los mismos.	Red de Asistencia Financiera para emprendimientos y entidades de la ES a través de Microcréditos y Ayudas económicas
Sellos Cooperativos	– Cooperativas	Promover en la ciudadanía el consumo responsable mediante la certificación de productos elaborados bajo trazabilidad ética y legal: con trabajo decente, sin fines de lucro y sin impacto ambiental negativo.	Certificación de calidad
Programa de producción sustentable de alimentos periurbanos	– Pequeños productores** – Cooperativas	Promover y fortalecer alternativas a la producción convencional, considerando y repensando los aspectos ambientales, sociales y económicos. Se centra en las áreas periurbanas y está orientada a fortalecer tanto a actividades primarias, como a aquellos procesos que incluyan un agregado de valor.	– Financiamiento para la reconversión productiva y el agregado de valor. – Asistencia técnica y capacitación – Certificaciones participativas
De mi tierra	– Cooperativas – Organizaciones de Productores	Marca Colectiva	Contribuir con la diferenciación de los productos portadores de ciertos atributos relacionados con las tradiciones y el saber hacer regional a fin de fortalecer, ampliar y desarrollar su posicionamiento en los diversos canales de comercialización.

\* Si bien los destinatarios últimos son los alumnos, los solicitantes del programa deberán ser Escuelas primarias y medias de la provincia de Santa Fe

\*\* Podrán presentarse como solicitantes al programa: pequeños productores, Municipios y Comunas

Fuente: elaboración propia basada en información proveniente del Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe

En los siguientes cuadros presentamos los programas de ESS que desde otras áreas estatales se desarrollan en la actualidad, a través de diversas herramientas dirigidas a cooperativas de trabajo, emprendimientos individuales y asociativos, entre otros. Es importante destacar que algunos de estos dispositivos se dirigen específicamente al universo de la ESS, mientras que otros contemplan un universo más amplio de destinatarios que también incluye estas experiencias.

**Cuadro 3.** Programas del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe dirigidos a la ESS, según destinatarios, tipo de herramienta y objetivos. Año 2018

Programa	Destinatarios	Objetivo	Herramienta
Raíces	–Comunas: jóvenes de entre 18 y 29 años –EFA: alumnos de la mismas.*	Generar oportunidades de desarrollo a jóvenes para garantizar el desarrollo social, productivo y cultural en sus territorios, promocionando el protagonismo, la construcción de ciudadanía, la emancipación y el arraigo regional.	Capacitación y formación en economía social y desarrollo de proyectos productivos, como así también las herramientas necesarias para ejecutar el proyecto diseñado.
Emprende Joven	–Jóvenes o grupos con integrantes de entre 18 y 35 años	Generar y fortalecer iniciativas productivas juveniles de triple impacto y los emprendimientos para la inclusión social que beneficien al desarrollo y crecimiento económico de la Provincia, con el fin de fortalecer la autonomía juvenil, contrarrestando el desempleo joven.	Subsidios de un aporte semilla para implementar su proyecto/ Emprendimiento productivo.
Ingenia	–Grupos y ONGs con integrantes de entre 15 y 29 años de edad	Promoción de la participación de grupos o colectivos de jóvenes, en temáticas como la igualdad de oportunidades, el diálogo intergeneracional, la paridad de género, el asociativismo y la generación de redes con otros actores, el impacto en su barrio, localidad y la originalidad e innovación en sus ideas.	Subsidios de proyectos sin fines de lucro.

\* Si bien los destinatarios últimos son los jóvenes, los solicitantes del programa deberán ser Escuelas de Familia Agrícola (EFA), agrotécnicas y núcleos rurales o Comunas.

Fuente: elaboración propia basada en información del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la provincia de Santa Fe.

**Cuadro 4.** Programas de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud de la provincia de Santa Fe dirigidos a la ESS, según destinatarios, tipo de herramienta y objetivos. Año 2018

<b>Programa</b>	<b>Destinatarios</b>	<b>Herramienta</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</b>			
Redes	Personas mayores de 16 años *	Capacitaciones	Capacitar a personas mayores de 16 años para que puedan adquirir competencias básicas o específicas con distintos niveles de complejidad, de acuerdo a sus necesidades e intereses. De este modo, los egresados logran ampliar sus conocimientos y habilidades, permitiendo mejorar sus trayectorias laborales y formarse en diferentes oficios.
Nexo oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jóvenes de entre 16 y 35 años que hayan pasado por la instancia de formación «Nueva Oportunidad»</li> <li>– Población de grupos prioritarios**</li> </ul>	Prácticas laborales	Generar una instancia de intermediación laboral para que jóvenes atravesados por contextos de alta vulnerabilidad social se acerquen al mundo del trabajo mediante prácticas laborales.
<b>Ministerio de Salud</b>			
Dispositivo de Salud sustitutivo a las lógicas manicomiales	Usuarios del servicio de salud mental	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Capacitación laboral</li> <li>–Producción a través de empresas sociales</li> </ul>	Sostener procesos de externación e inclusión social de usuarios del servicio de salud mental por medio de la generación de emprendimientos productivos, y con ello «la producción de salud a partir del lazo social; la instalación del signifiante «trabajador» como eje de los procesos subjetivos; fomentar la máxima autonomía posible para cada uno de los trabajadores.
Red Provincial de Viveros	Población socialmente vulnerable, especialmente personas mayores de edad que presenten discapacidad mental leve y/o patologías psiquiátricas compensadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Capacitación laboral</li> <li>–Producción a través de emprendimientos asociativos</li> </ul>	Promover la capacitación e inclusión social de población vulnerable a través «de espacios naturales donde la vida se genera y la persona alimenta su saber en torno a la relación con los otros».

\* En este programa los solicitantes deberán ser organismos públicos de todas las jurisdicciones, organismos descentralizados, entes autárquicos, empresas públicas, ONG's o entidades privadas.

\*\* Si bien los destinatarios últimos son jóvenes y población de grupos prioritarios (comunidades migrantes, personas con discapacidad, víctimas de trata, pueblos originarios, población pos penitenciaria, colectivo LGTB y cualquier otro grupo que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social considere como población priorizada en la implementación de las políticas públicas), los solicitantes del programa deberán ser cooperativas y empresas.

Fuente: elaboración propia basada en información de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud de la provincia de Santa Fe.

**Cuadro 5.** Programas de los Ministerios de Medio Ambiente y Seguridad, y de la Secretaría de Estado de Hábitat de la provincia de Santa Fe dirigidos a la ESS, según destinatarios, tipo de herramienta y objetivos. Año 2018

<b>Programa</b>	<b>Destinatarios</b>	<b>Herramienta</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Ministerio de Medio Ambiente</b>			
Programa Ambiental de Gestión de Residuos Sólidos Urbano (RES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Micro emprendedores en forma individual o asociada</li> <li>– Cooperativas</li> <li>– Pymes *</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Asistencia para el tratamiento y disposición final de manera regional y asociativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prevenir y reducir la cantidad de residuos generados y su peligrosidad</li> <li>– Promover la participación de micro emprendedores en forma individual o asociada, cooperativas y empresas pequeñas y medianas y ONG en los distintos aspectos de la gestión de los RES.</li> <li>– Promover la industria y el mercado de insumos o productos obtenidos del reciclado.</li> </ul>
<b>Ministerio de Seguridad</b>			
Juventudes Incluidas	Jóvenes en situación de vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Capacitación laboral</li> <li>– Asistencia en la generación de emprendimientos productivos o cooperativas de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fortalecer la confianza de los jóvenes, a través del involucramiento de los mismos en actividades culturales y recreativas, para luego ofrecerles la posibilidad de participar en espacios destinados a la capacitación en diversos oficios, desde una lógica productiva laboral.</li> <li>– Generar emprendimientos productivos o cooperativas de trabajo que les permita a los participantes constituir una alternativa real capaz de sustituir a la economía delictiva.</li> </ul>
<b>Secretaría de Estado de Hábitat</b>			
Viviendas para Entidades de la Economía Social	Miembros de Cooperativas**	Préstamos hipotecarios para la construcción de vivienda familiar.	Promover la autogestión como herramienta de acceso al suelo y la vivienda, fomentar la solidaridad, el cooperativismo y fortalecer las relaciones entre el Estado y diversos actores de la sociedad civil.
Construcción y/o financiamientos de soluciones habitacionales	Familias objeto de la política habitacional***	Financiamiento para la construcción de viviendas en convenio con cooperativas de construcción	Promover la gestión mancomunada y conjunta de soluciones habitacionales con instituciones públicas o privadas de la sociedad civil, entre ellas las cooperativas de trabajo

\* Si bien los destinatarios últimos son los microemprendedores, cooperativas y pymes, los solicitantes del programa deberán ser Municipios o Comunas.

\*\* En este programa los solicitantes deberán ser las cooperativas.

\*\*\* Aquí, los solicitantes del programa deberán ser Municipios, Comunas, sindicatos, gremios o cooperativas.

Fuente: elaboración propia basada en información de los Ministerios de Medio Ambiente y Seguridad, y de la Secretaría de Estado de Hábitat de la provincia de Santa Fe.

## **Un análisis de las políticas de ESS en la provincia de Santa Fe**

A partir de la descripción anterior, podemos analizar este conjunto de políticas mediante las siguientes variables:

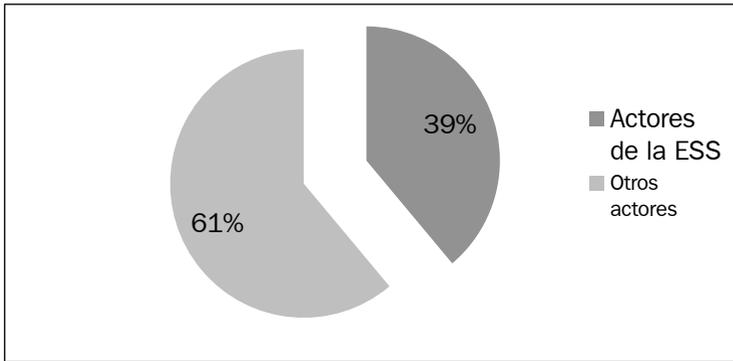
- Sus destinatarios últimos, y en este caso si se dirigen específicamente a organizaciones y prácticas de la ESS, o a un conjunto más amplio de actores entre los cuales se incluyen estas últimas o el surgimiento de asociaciones a partir de dichas políticas.
- La presencia o no de articulaciones a nivel interministerial.
- El sentido y perfil que adoptan las políticas a partir de los objetivos y acciones que contemplan.

Con respecto a la primera variable mencionada, reconocemos que las políticas dirigidas específicamente al universo de la ESS se concentran de manera principal bajo la órbita el Ministerio de la Producción (área de la cual depende la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social) y el Ministerio de Desarrollo Social.

La Secretaría de Estado de Hábitat, además, posee una política específica dirigida a miembros de cooperativas, con el objeto de aportar soluciones al problema habitacional.

Por otra parte, desde otras áreas estatales se desarrollan diferentes dispositivos que pueden contemplar como parte de sus destinatarios a los emprendimientos autogestivos, cooperativas de trabajo, etc. (aunque no de manera específica), como asimismo la creación/promoción de alguna de estas figuras como medio de alcanzar otro objetivo.

En el siguiente gráfico podemos observar que si bien los instrumentos destinados específicamente a actores de la ESS se concentran en algunos ministerios, en su conjunto la política provincial de ESS presenta cierto equilibrio a la hora de apoyar los emprendimientos existentes y fomentar la generación de nuevas experiencias.



**Gráfico 1.** Programas destinados a la ESS de la provincia de Santa Fe, según destinatarios. Año 2018

Fuente: elaboración propia basada en información de Ministerios y Secretarías de la provincia de Santa Fe.

Con respecto a las articulaciones interministeriales presentes al momento del diseño de los programas mencionados,<sup>4</sup> podemos reconocer las siguientes:

- El Programa Cooperativismo y Mutualismo Escolar del Ministerio de la Producción, el cual se desarrolla en articulación con la Dirección de Proyectos Especiales, Unidad de Gestión de Cooperativas del Ministerio de Educación de la Provincia.
- EDUCOOP del Ministerio de la Producción, en articulación con el Ministerio de Educación.
- El Programa Raíces, del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, el cual es diseñado por el Gabinete Joven del gobierno de Santa Fe e implementado en articulación con INTA, Fundación ARGENTINA, Ministerios de la Producción, de Desarrollo Social y de Educación.
- El Programa Redes, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, coordinado junto al Ministerio de Educación de la Provincia en articulación con municipios, comunas y organizaciones de la sociedad civil.
- El Programa Nexa Oportunidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, coordinado en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

De este modo, podemos reconocer que de los 18 programas relevados, solo el 28 % de ellos contempla una articulación entre diferentes áreas estatales desde el momento de su diseño. En estas se observan algunas articulaciones

4 El análisis de dichas articulaciones al momento de la implementación de los programas requiere de una profundización del estudio que excede los objetivos del presente trabajo.

puntuales (en particular con el Ministerio de Educación), destacándose una mayor intersectorialidad en el Programa Raíces, donde existe además una relación con las escalas nacional y local.

Dichas articulaciones resultan especialmente relevantes, al reconocer a la ESS como un campo que resulta atravesado por diversas dimensiones, con lo cual la mirada desde diferentes áreas estatales con objetivos complementarios, contribuye a pensar la sostenibilidad de sus organizaciones y prácticas en sentido amplio, y con ello llegar a mejores resultados (Cunill Grau, 2005).

Finalmente, siguiendo a Massera, Logiodice y Rey (2018), podemos dividir las políticas en tres modalidades diferenciales de propuestas programáticas, de acuerdo a los objetivos y acciones que contemplan:

–*Promoción/Fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria*: estos programas se dirigen específicamente a diversas organizaciones y prácticas de la ESS por medio del fomento de los valores y principios que sustentan, reconociendo en ello a este universo como un actor relevante al interior de la economía nacional.

–*Inclusión Social*: los objetivos de la política en este caso se centran en el desarrollo de la formación y empleabilidad de poblaciones vulnerables, como jóvenes que no han culminado sus estudios y se encuentran desempleados. El mejoramiento de las condiciones que permitan superar situaciones de exclusión social se aborda a partir de la escolarización, cursos de formación, prácticas laborales y promoción de emprendimientos por medio de subsidios económicos.

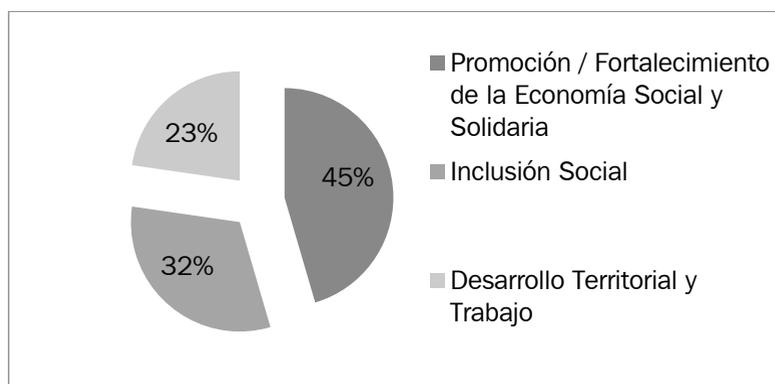
–*Desarrollo Territorial y Trabajo*: se trata de programas que se dirigen a fortalecer el desarrollo territorial mediante la promoción y mejora de la trama del sistema productivo y sus unidades productivas. Con ello, pretenden una mejora en los niveles de empleo y las condiciones de trabajo, a la vez de un incremento en la producción, en la calidad y competitividad, fomentando la innovación e incorporación de mejoras tecnológicas, etc. Los destinatarios suelen ser un conjunto amplio de actores que también incluye a ciertas organizaciones de la ESS.

Dentro de las políticas relevadas, observamos que aquellas que se llevan adelante desde el Ministerio de la Producción, se dirigen de manera primordial a la *promoción y el fortalecimiento de la ESS*, ya sea a través del fomento de cooperativas y emprendimientos autogestivos, como así también por medio de la educación y capacitación en valores cooperativos. Debido a que se trata del Ministerio donde se ubica el área específica de promoción a la ESS al interior del Estado provincial, resulta lógico que la mayor parte de programas se encuentren bajo su órbita.

tiva de inclusión vía trabajo que ya mencionamos—, se encuentran los dos programas que provienen del Ministerio de Salud (y aquí la inclusión laboral de personas usuarias del servicio de salud mental); el programa Juventudes Incluidas del Ministerio de Seguridad (con dispositivos dirigidos específicamente a jóvenes en situación de vulnerabilidad); y los programas Redes y Nexo Oportunidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El programa Emprende Joven, del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, también puede encuadrarse en esta categoría, al dirigirse específicamente a contrarrestar el desempleo joven.

Por último, dirigidos específicamente a la promoción del *desarrollo territorial y el trabajo*, podemos mencionar el Programa Raíces del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, y el Programa de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos del Ministerio de Medio Ambiente, que aborda la temática ambiental.

A partir de esta clasificación, y tal como se muestra en el siguiente gráfico, observamos que el principal objetivo de la política provincial de ESS relevada es el de promoción/ fortalecimiento de la ESS, puesto que casi la mitad de los programas (45 %) presentan dicho objetivo. En segundo lugar, se destaca la importancia de la inclusión social a través del trabajo, presente en el 32 % de los mismos, y finalmente como instrumento de desarrollo social y trabajo con el 23 % restante.<sup>5</sup>



**Gráfico 2.** Programas destinados a la ESS de la provincia de Santa Fe, según objetivo de la política. Año 2018

Fuente: elaboración propia basada en información de Ministerios y Secretarías de la provincia de Santa Fe

<sup>5</sup> Es importante aclarar, tal como se hizo en la descripción, que algunos de los programas cuentan con más de un objetivo, de manera tal que se han contabilizado en ambas categorías.

## Reflexiones finales

En la provincia de Santa Fe estamos ante una instancia destacable de extensión de la política de ESS. Como hemos desarrollado a través de un exhaustivo trabajo de recopilación de información y entrevistas a agentes estatales, las políticas de ESS permearon los diferentes ministerios, si bien con diferentes objetivos, e incluso lógicas de acción.

Con relación a la transversalidad de la temática, y en términos de los autores ya citados en el cuerpo de capítulo, resulta interesante destacar que la ESS se encuentra presente en la mayor parte de los Ministerios/Secretaría de Estado de la provincia de Santa Fe. Esto indica un reconocimiento importante al trabajo asociativo y autogestionado como una herramienta válida para la generación de trabajo, y con ello, procesos de inclusión social y desarrollo territorial.

A partir del análisis de los programas identificados en cada área estatal, pudimos observar la diversidad de temáticas que atraviesa la ESS en el campo de la política pública. Sin embargo, las articulaciones interministeriales son escasas, al menos al momento del diseño de la política.

En segundo lugar, reconocemos los diferentes objetivos implícitos en dichas políticas, donde prevalece la promoción/fortalecimiento de la ESS, seguido por la inclusión social, los cuales atraviesan diferentes áreas estatales sin una identificación clara con alguna de ellas en particular.

En este sentido, si bien estamos ante la presencia de una diversidad de políticas que potencian al sector de la ESS —por medio de recursos económicos y no económicos que fortalecen a sus organizaciones—, la multiplicación de programas puede llevar a cierta fragmentación de la política de ESS, y con ello la necesidad de que sus destinatarios deban crear ciertas capacidades de identificación de las mismas, a la vez de conocer cada una de las unidades organizativas encargadas de su implementación.

Este primer estudio descriptivo da lugar a un nuevo conjunto de interrogantes que se propone seguir en futuros trabajos. Particularmente, resulta interesante indagar acerca de los usos de los dispositivos en los diferentes ministerios y, por lo tanto, las experiencias que se pueden materializar en la implementación de la política. Es decir, en qué medida las políticas de ESS presentan y motorizan procesos de desarrollo territorial e inclusión social por los destinatarios.

Por otra parte, si bien en esta investigación pudimos identificar ciertas articulaciones interministeriales que ya han sido mencionadas, proponemos avanzar en el estudio de la coordinación y construcción de redes al interior del aparato estatal al momento de su implementación —tanto a escala provincial, como con otras escalas de gobierno—, necesarias para lograr una real intersectorialidad de la política.

En este punto, consideramos importante destacar el potencial que tiene el estudio de las políticas de ESS a escala subnacional mediante el análisis de la intersectorialidad y la transversalidad, pues como destacan diversos autores, la coordinación entre distintas áreas ministeriales fomenta, promueve y fortalece al sector en un intento claro de construcción de espacios asociativos y autogestionados. Con respecto a la transversalidad, las formas de entramados a diferentes escalas se encuentran en construcción con acciones muy puntuales, constituyéndose en un terreno fértil para su comprensión a través de futuros estudios de caso.

## Referencias bibliográficas

**Arcidiácono, Pilar** (2012). Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002–2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. *Revista S.A.A.P. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, (6), 33–49.

**Casalis, Alejandro** (2007). *La economía social como subsistema y sus aportes al desarrollo local, en el marco del desarrollo*. Buenos Aires: Mimeo.

**Cardozo, Lucas Gabriel y Massera, Maricel** (2018). *Políticas de promoción del sector cooperativo santafesino: nuevos diseños a escala subnacional*. Artículo presentado en el X Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo, agosto 2018, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

**Cardozo, Lucas Gabriel y Beckmann, Erika** (2018). *Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe* (noviembre 2018). Documento OPPEPS N° 3, elaborado en el marco del Proyecto «Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria en la Argentina (2017/2018)», Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. Recuperado de <http://oppeps.org/documentos>.

**Castel, Robert** (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

**Cunill Grau, Nuria** (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Artículo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre 2005. Santiago de Chile.

**Federico-Sabaté, Alberto** (2003). Las empresas sociales ¿un componente sustancial para consolidar la economía social? En Abramovich, A. L. et al. (Eds.). *Empresas sociales y economía social: aproximación a sus rasgos fundamentales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Garnier, Leonardo** (2000). *Función de coordinación de planes y política*. Santiago de Chile: Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social/ILPES.

**Grassi, Estela** (2000). Procesos políticos culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del 90 y el sentido de las soluciones propuestas. *Revista Sociedad*, (16). <http://polsocytrabiigg.sociales.uba.ar/publicaciones/articulos-en-revistas-especializadas/>

**Grassi, Estela** (2012). La política social y el trabajo en la argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista e-I@tina*, 10(39), 5–33.

**Hintze, Susana** (2014). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Voces del Fénix*, (5), 20–27.

**Hintze, Susana; Deux Marzi, María Victoria y Costa, María Ignacia** (2011). Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina. En Hintze, S. y Danani, C. (Comps.). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990–2010*, (233–281) Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

**Hopp, Malena** (2010). Potencialidades y limitaciones de las políticas de desarrollo productivo en Argentina 2003–2009. Artículo presentado en las VI Jornadas de Sociología de la UNLP.

Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

**Hopp, Malena** (2013). Posibilidades y límites de las políticas de promoción de la Economía Social en la Argentina actual. En Rosa, Paula y García, Ariel. *Economía Social y Solidaria. Experiencias, saberes y prácticas*, 111–122. Buenos Aires: CEUR/CONICET y MTEySS de la Nación.

**Hopp, Malena** (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la Economía Social y del Trabajo en la Economía Popular en la Argentina actual. *Cartografías del Sur, Revista de Ciencia, Arte y Tecnología*, (6), 19–41.

**Isuani, Fernando** (2005). *Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales*. Artículo presentado en la X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre 2005. Santiago de Chile.

**Massera, Maricel; Logiodice, Luisina y Rey, María Florencia** (2018). *Políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria. Un análisis de las herramientas nacionales*. Artículo presentado en las XIII Jornadas de Investigación, octubre 2018. FCE UNL. Santa Fe, Argentina.

**Minujín, Alberto y Cosentino, Estela** (1993). Crisis y futuro del estado de bienestar. Aportes a un debate. En Minujin, A. (Ed.) *Desigualdad y Exclusión*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.

**Pastore, Alberto y Altschuler, Bárbara** (2015). Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad. *Eutopía*, (7), 109–128.

**Peters, B. Guy** (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. CCMD, Research paper N° 21, recuperado de <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998E.pdf>

**Repetto, Fabián** (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Repetto, F. (Ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* (39–92). Guatemala: INDES-Guatemala.

**Repetto, Fabián** (2009a). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. En Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (Orgs.). *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas* (169–198). Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

**Repetto, Fabián** (2009b). Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. Artículo presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre. Salvador de Bahía, Brasil.

**Serra, Albert** (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Reforma y Democracia*, (32), 1–17.



## Capítulo 12.

# **Economía Social y Solidaria: una alternativa económica y social consolidada en el territorio pero de débil institucionalidad normativa en la provincia de Santa Fe**

María Victoria Noriega y Julio Claudio Tealdo

### **El origen de la propuesta**

En los últimos años las expresiones Economía Social, Economía Solidaria, Economía Popular, Economía Social y Solidaria (ESS) han tomado mayor impulso en el seno de la sociedad argentina. Este suceso se enmarca en un contexto de expansión de iniciativas socioeconómicas autónomas de los sectores populares y sus organizaciones de apoyo, que surgen como respuesta a los crecientes niveles de pobreza, exclusión social y precariedad laboral del mundo actual. La exigencia de reconstruir lazos y valores sociales en la búsqueda de satisfacer las necesidades humanas ha otorgado un gran impulso a esta otra economía. A la vez que ha permitido paulatinamente introducirla en la agenda de comunas, municipios y provincias a través de políticas públicas,<sup>1</sup> materializadas en algunas ocasiones en normas jurídicas.

---

1 «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 actores en la sociedad civil» (Oszlak y O'Donnell, 1982:112).

Un ejemplo de políticas públicas destinadas a esta *otra economía* lo encontramos en la provincia de Santa Fe. En esta provincia la ESS ha contado con un incipiente reconocimiento institucional y con algunas normas jurídicas adecuadas para su desarrollo productivo y sus principios institucionales. Sin embargo, en el año 2011 comenzó un proceso de creación normativa general destinado a la ESS, impulsado por el propio Ejecutivo Provincial, que generó expectativas en el sector. El camino elegido para la creación de la norma se inició con la realización de mesas regionales celebradas en los diferentes nodos de la provincia —donde se discutieron acuerdos básicos para una futura ley de Economía Social y Solidaria— y culminó con un proyecto de ley presentado y aprobado en la legislatura santafesina, pero vetado en dos ocasiones por el poder ejecutivo provincial.

En este marco comenzamos a indagar en profundidad la trayectoria legal y social realizada por el proyecto de ley de Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria en la legislatura de la provincia de Santa Fe, examinando de forma minuciosa las diversas propuestas normativas presentadas por organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos.

En los párrafos siguientes encontrarán un análisis cronológico y exegético del proyecto de ley de Promoción y Fomento de Economía Social y Solidaria. El análisis cronológico pondrá de manifiesto el recorrido realizado por el proyecto de ley hasta su aprobación por la legislatura. El estudio exegético examinará los conceptos vertidos en el proyecto de ley que tuvo tratamiento en la legislatura; como así también otros conceptos presentes en otros proyectos presentados sobre ESS en la legislatura santafesina que evidencian diferentes perspectivas en torno a la ESS en cuanto a su alcance, actores y objetivos.

Para realizar este documento, analizamos de forma minuciosa los textos de los proyectos de ley presentados en la legislatura de la provincia de Santa Fe. También analizamos documentos elaborados por organizaciones de la ESS sobre la temática. Utilizamos una metodología esencialmente cualitativa sustentada en fuentes de información secundaria.

Asumimos el desafío de escribir sobre este proyecto de ley pionero e innovador en su metodología de construcción normativa, que ha sido escasamente estudiado, teniendo como premisa que más allá de su fallida promulgación ha dejado un aprendizaje colectivo digno de analizar. Una enseñanza que deberá ser retomada en futuras leyes.

## Las Mesas de Diálogo

La iniciativa de crear una normativa provincial que regule la ESS surge a finales del año 2011, cuando el ejecutivo provincial por intermedio de la Subsecretaría de Economía Social comienza a realizar las denominadas Mesas de Diálogo Regionales. El principal objetivo de estos espacios fue acompañar y fortalecer las discusiones entre distintos actores de la ESS, a fin de lograr consensos y acuerdos en torno a una futura ley de ESS a escala provincial.

Estas instancias de participación abierta fueron aprovechadas por organizaciones sociales, ONG y representantes de Estados Municipales y Comunales interesados en la temática. A lo largo de todo el proceso de intercambio y creación de la propuesta normativa intervinieron en las Mesas de Diálogos Regionales alrededor de 55 organizaciones; a saber:

<ul style="list-style-type: none"> <li>–Grupo Obispo Angelelli</li> <li>–Aremba</li> <li>–Centro Ecuménico Poriajhú</li> <li>–Asociación Verde Vida</li> <li>–Cooperativa Mercado Solidario. Red comercio Justo del Litoral</li> <li>–Cooperativa Centro Comercio Solidario (MINKA)</li> <li>–Fundación Síntesis</li> <li>–Cooperativa de trabajo Encuentro</li> <li>–Cooperativa de Trabajadores en Lucha La Toma</li> <li>–CáritasEnREDando/Aire Libre/Farco</li> <li>–Cooperativa Unión (ex lavadero Virasoro)</li> <li>–Causa y Efecto</li> <li>–Asociación Civil Acción Educativa</li> <li>–Asociación Civil Banco de los Pobres Barrio Villa del Parque</li> <li>–Asociación Civil Canoa</li> <li>–Asociación Civil Club Sunchales</li> <li>–Asociación Civil COMCAIA – Recreo</li> <li>–Asociación Civil Dignidad y Vida Sana</li> <li>–Asociación Civil Emparejando Oportunidades</li> <li>–Asociación Civil Emprenderarte</li> <li>–Asociación Civil Feria de Emprendedores de Arroyo Leyes</li> <li>–Asociación Civil Juventud Progresista</li> <li>–Asociación Civil Manos Solidarias</li> <li>–Asociación Civil Vecinal Villa del Parque</li> <li>–Cátedra de Economía Social de la UNL</li> <li>–Cooperativa de Aguas y Servicios Públicos de Rincón</li> <li>–Cooperativa de Profesionales Coprinf</li> <li>–Cooperativa de Trabajo Jardinería del Litoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Cooperativa Premoldeados BACHI</li> <li>–Cooperativa Teko</li> <li>–Emprendedoras de la Municipalidad de Santa Fe</li> <li>–Federación de Mutuales «Brig. Estanislao López»</li> <li>–Fundación Epyca</li> <li>–Radio Popular Barrio Santa Rosa de Lima</li> <li>–UNL / Extensión Universitaria</li> <li>–Mesa de técnicos de áreas de Economía social y solidaria de los Municipios y Comunas de la Región Nodo Reconquista</li> <li>–INCUPO</li> <li>–Fundapaz</li> <li>–Unión de Organizaciones de la Cuña Boscosa</li> <li>–Fundación Nuevos Surcos</li> <li>–Cooperativa Guadalupe</li> <li>–Asociación de Emprendedores Multirrubro Reconquista</li> <li>–Asociación de Artesanos Romang</li> <li>–Asociación de Productores de La Hortensia</li> <li>–Cooperativa Amas</li> <li>–Centro Artesanos de Reconquista</li> <li>–Organización Aprendiendo a Aprender Tacuarendí</li> <li>–Asociación Crecer</li> <li>–Asociación Vida en Libertad</li> <li>–Emprendedores de Las Toscas</li> <li>–Cooperativa de Pescadores Villa Ocampo «Victorino»</li> <li>–Artesanos de Villa Ocampo</li> <li>–Asociación de Floricultores de Villa Ocampo</li> <li>–Cooperativa de Calzado «Z»</li> <li>–Asociación Apicultores de Romang</li> </ul>
---	--

Las Mesas de Diálogos Regionales tuvieron lugar en los nodos de Rosario, Santa Fe y Reconquista; y funcionaron entre los años 2011 y 2012.

La síntesis de la labor realizada en las Mesas de Diálogo Regionales en toda la provincia se plasmó en un documento denominado «Acuerdos básicos de las Mesas de Diálogo Regionales para la construcción de una ley de Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe», que recogió las principales conclusiones alcanzadas por los participantes. El documento estableció los lineamientos esenciales que debía —de acuerdo al análisis participativo realizado— poseer el proyecto de ley de Economía Social y Solidaria que el gobierno provincia propiciaba institucionalizar.

### El Foro de la Economía Social

En simultáneo a la realización de las mesas regionales, las organizaciones sociales que participaban de dicho ámbito estatal de consenso constituyeron su propio espacio de intercambio denominado Foro Provincial de la Economía Social y Solidaria de Santa Fe. Este espacio se caracterizó por ser autogestivo y autoconvocado por integrantes de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática. El foro fue concebido como un lugar de defensa y militancia del proyecto de ley de ESS. En el marco de este espacio se organizaron eventos públicos, ferias y debates que pretendieron visibilizar ante la sociedad santafesina la necesidad de sancionar una ley que regule la Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe. Participaron de sus actividades legisladores provinciales, expertos y académicos en materia de Economía Social que realizaron su aporte para nutrir el proyecto de norma de ESS.

Los integrantes de este espacio, a modo de síntesis de la labor realizada, redactaron un documento público en el que expresaron que la sanción de la ley ESS debería ser una herramienta fundamental para:

- I. Dar un paso superior a la mera asistencia a la pobreza.
- II. Bajar la tasa de desocupación a través del trabajo autogestionado.
- III. Facilitar las condiciones para que muchos jóvenes que están en situación de vulnerabilidad, y sin expectativas de desarrollo personal y de su grupo familiar, tengan una oportunidad de inserción social, productiva y educativa.
- IV. Incluir a un amplio sector de la sociedad al sistema productivo, creando mejores condiciones de equidad y oportunidad, entre quienes menos tienen y los que más tienen.
- V. Posibilitar el desarrollo y dignificar el trabajo de cientos de emprendimientos que trabajan de forma precaria y sin ningún tipo de oportunidades para mejorar su comercialización.

VI. Poseer alimentos sanos de la zona, a precios justos, activando de este modo la economía local, estimulando producciones que cuiden de los recursos naturales y el ambiente.

A su vez, manifestaron que la aplicación de esta ley y la práctica constante de los valores que el proyecto de ley de ESS promovía e impulsaba generarían condiciones que posibilitarían:

- a. Mayor inclusión social y menos violencia.
- b. Mayor capacidad de producción y menor desocupación.
- c. Más desarrollo de las comunidades rurales y menor migración de familias campesinas a las grandes ciudades.
- d. Más capacidades instaladas en la población y menos conflictos sociales.
- e. Mejor calidad alimentaria y más salud.

## El Documento Síntesis

### **Presentación**

El primero de noviembre de 2012, en las instalaciones del Foro Cultural de la Universidad Nacional del Litoral, se realizó la presentación de los «Acuerdos Básicos para una ley de Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe». El acto tuvo como propósito dar a conocer a las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo provincial,<sup>2</sup> como así también a los medios de comunicación, el documento consensuado entre los diferentes actores de la ESS en el marco de las Mesas Regionales de Diálogo.

En el encuentro los participantes resolvieron también la necesaria construcción de una estrategia de adhesión, difusión y discusión territorial de los acuerdos básicos para lograr el consenso necesario que permitiera finalmente la sanción de la ley de Economía Social y Solidaria en el período legislativo del año siguiente. Se constituyó así la Mesa de Diálogo Provincial para la discusión en comisiones de las diversas estrategias de difusión del documento.

---

2 Entre las autoridades presentes podemos destacar a la ministra de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe, Mónica Bifarello; el subsecretario provincial de Economía Social, Mauro Casella; el director de Economía Social, Alejandro Gamero; la coordinadora del Área de Economía Social de la Municipalidad de Reconquista, Blanca Wilhelem.

### **Respecto a la concepción de ESS**

El documento que sintetizó el trabajo realizado en las Mesas Regionales expresaba que desde una perspectiva histórica la ESS surge como una alternativa frente al modelo neoliberal, afianzándose como otro modo de entender la economía que prioriza el trabajo sobre el capital y al ser humano sobre el dinero, entendiéndola como una Economía del Trabajo.

Afirmaba que es una economía que organiza su trabajo sin privilegios relativos a la posición jerárquica, la no explotación del trabajo infantil, la equidad de género, el cuidado del medio ambiente, la reducción de la intermediación para un precio justo, producción, circulación y consumo responsable y el desarrollo de finanzas solidarias, así como la promoción de valores de solidaridad, cooperación, hermandad, respeto, autonomía y responsabilidad.

Finalmente, argumentaba que las prácticas de la ESS fomentan la diversidad cultural, la armonía y la valoración de la naturaleza, la dignificación del trabajo, la igualdad, la justicia social, la ayuda mutua y el comercio justo, equitativo y ético.

### **Respecto a la definición y caracterización de actores de la ESS**

El documento concebía como actores de la ESS a las personas jurídicas o físicas, emprendedores vinculados con otros emprendedores de forma asociativa o a través del trabajo autogestivo, clubes de trueque, ferias populares, redes de comercio justo, asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fábricas recuperadas. También a Estados municipales/comunales y al Estado provincial; toda vez que respondan en la práctica a los valores y criterios de la ESS, donde prevalece el bien común, la participación democrática, la solidaridad, el cuidado del medio ambiente y el trabajo colectivo en sus diversas formas.

En relación con este punto en particular surgieron múltiples divergencias entre los participantes respecto de quiénes deberían considerarse actores de la ESS. Así lo manifestó Martín Vitta de Fundación Síntesis (una de las organizaciones que participó activamente de este proceso) quien expresó en una entrevista realizada por la organización Nuestras Huellas lo siguiente:

Al momento de armar el texto de la ley, los grandes debates ocurrieron a la hora de definir los sujetos: ¿qué pasa con el emprendedor individual? ¿Hay diferencias entre el sujeto emprendedor y el promotor? ¿Qué pasa con los pequeños kiosquitos o manteros, con el que compra en la salada? ¿Qué pasa con las grandes cooperativas y mutuales?<sup>3</sup>

---

3 <http://www.nuestrashuellas.org.ar/en-santa-fe-la-economia-social-y-solidaria-es-ley/>

### **Respecto al objetivo de la ley**

El documento síntesis establecía que el proyecto de ley debe tener como principal objeto:

- Otorgar un marco jurídico común para el conjunto de los actores que integran la ESS, favoreciendo la institucionalización de los valores y de las prácticas ejercidas, con el fin de viabilizar los procesos de producción, circulación y consumo de bienes y servicios.
- Jerarquizar y dar visibilidad a las prácticas y a los valores de la ESS, otorgándole entidad al proceso sociopolítico y profundizando el trabajo mancomunado y asociativo entre los diferentes actores acorde a sus funciones.
- Promover políticas públicas de formación, asistencia técnica y acompañamiento para la planificación de estrategias, el fomento de la producción, comercialización, formalización, organización, comunicación y finanzas solidarias, así como el financiamiento a través de subsidios y microcréditos.

### **Respecto a las competencias del proyecto de ley**

Finalmente, el documento expresaba que el proyecto de ley debía regular prioritariamente criterios para:

- a. la producción y comercialización en relación a los valores y prácticas de la ESS;
- b. certificaciones de calidad del proceso socioproductivo acordes a la realidad de los emprendimientos de la ESS;
- c. mecanismos para la provisión de bienes y servicios al Estado a través de la elaboración de un protocolo de acceso simplificado para emprendimientos de la ESS;
- d. criterios para la promoción y difusión de la ESS como la utilización de un porcentaje de la pauta publicitaria oficial;
- e. fomentar convenios con universidades, centros de desarrollo tecnológico y otras instituciones que posibiliten el asesoramiento, la capacitación y el acceso a la tecnología, para los nuevos procesos productivos;
- f. y la creación de un Consejo de ESS de la provincia de Santa Fe, compuesto por representantes del Estado y de las organizaciones sociales, que debería tener dentro de sus facultades el asesoramiento, diseño y monitoreo de las políticas públicas para el desarrollo de la ESS; entre otros.

## **Proceso participativo de construcción normativa**

El documento síntesis denominado «Acuerdos Básicos para una ley de Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe», constituyó una experiencia innovadora de construcción participativa de normativa provincial. Este formato de diseño de norma permitió un rol preponderante de los destinatarios en la construcción del proyecto ley que acarreo una mayor legitimación por partes de los actores sociales de lo que sería regulado.

Además, afianzó el sentido de pertenencia al sistema democrático<sup>4</sup> de las asociaciones de la sociedad civil; acercó al Estado la realidad de los territorios y permitió en un contexto de horizontalidad plantear las necesidades de cada uno de los actores intervinientes generando un sentido de pertenencia y apego al proyecto de la ley, fundamental para su posterior aplicación.

Esta experiencia constituyó un verdadero ejemplo de «democracia deliberativa» donde se puso de resalto el rol de la ciudadanía que deliberó y decidió en torno al proyecto de ley sobre ESS, relegado a una función de acompañamiento a los representantes del gobierno provincial. Este tipo de lógica participativa hace primar mecanismos inclusivos de deliberación que ponen de manifiesto una revalorización y resignificación del ejercicio pleno de la ciudadanía. Permitiendo a los actores de la sociedad civil concientizarse respecto de las problemáticas que los atañen y redescubrir el Estado.

## **Legislatura de la provincia de Santa Fe: tensiones entre el proyecto de ley de Promoción y Fomento de la Economía Popular, Social y Solidaria y el proyecto de ley de Promoción de la Economía Social y Solidaria**

En el año 2013 ingresaron a la cámara de diputados de la provincia dos proyectos referidos a la temática de la ESS. El primero de ellos, denominado ley de Promoción y Fomento de la Economía Popular, Social y Solidaria (PFEPSS), fue presentado en fecha 3 de octubre de 2013 por los diputados Eduardo Toniolli, Gerardo Rico y Mariana Robustelli pertenecientes a la alianza partidaria Frente para la Victoria. El segundo fue presentado en fecha 28 de noviembre de 2013 por las diputadas provinciales Inés Bertero y Verónica Benas, pertenecientes a la alianza partidaria Frente Progresista Cívico y Social y denominado ley de Promoción y Fomento de la Economía Social

---

4 Retomando el significado epistemológico del término democracia que implica el gobierno del pueblo.

y Solidaria (PFESS), que recogía el trabajo conjunto llevado adelante por la Subsecretaría de Economía Social y el Foro de la Economía Social y Solidaria de la provincia de Santa Fe.

La iniciativa normativa presentada por los diputados Toniolli, Rico y Robustelli tenía como principal objeto la creación de un Régimen de Promoción y Fomento de la Economía Popular, Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe. El proyecto definía a la Economía Popular, Social y Solidaria como la organización solidaria de quienes participan en la economía informal en un conjunto de redes de intercambio de bienes y servicios no orientados a la acumulación de capital, sino a la generación de ingresos de subsistencia. El proyecto de ley presentado por las diputadas oficialistas Inés Bertero y Verónica Bernas también preveía la creación de un Régimen de Promoción pero refería solo a la Economía Social y Solidaria (ya no a la Economía Popular). El proyecto tenía por objeto fomentar el fortalecimiento, desarrollo y favorecer la institucionalización de los valores y prácticas ejercidas por los actores de la ESS. Visibilizando de esta forma sus procesos de producción, comercialización, intercambio y consumo de bienes y servicios. Definía a la ESS como el 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 de 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 vinculadas 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.

Tampoco existía acuerdo entre los proyectos de ley en torno a los sujetos destinatarios de la norma. El proyecto de ley de PFEPPS consideraba actores de la EPSS a las personas físicas o grupos asociativos organizados en torno a la gestión del autoempleo, en una economía justa y solidaria, que realizaran actividades de producción, de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbano o rurales; abarcando por tanto a 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. El proyecto de ley de PFESS, en cambio, reconocía como sujetos de la Economía Social y Solidaria a las personas físicas o jurídicas sin fines de lucro,

que de manera vinculada y organizada en torno a los principios rectores de la ESS, buscaran 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. Definía como sujeto emprendedor de la ESS 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 colectivos de Economía Social. Y lo distinguía del sujeto promotor de la ESS, que comprendía a las personas jurídicas de carácter público o privado que movilizadas por los objetivos de acompañamiento, capacitación y seguimiento de los sujetos de la ESS propendieran al fortalecimiento y expansión de las prácticas de la ESS. Involucraba en esta labor tanto a las asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, mutuales, municipios, comunas y universidades nacionales.

Por otra parte, el proyecto PFEPS instituyó al Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe como la autoridad competente para la aplicación de la ley. Y creaba dentro de su jurisdicción un Registro Provincial de Efectores de la Economía Popular, Social y Solidaria que permitía a los allí inscriptos tener una exención impositiva en los tributos provinciales de ingresos brutos y de sellos por las actividades realizadas en el marco del proyecto de ley. Establecía también una prioridad de compra o contratación del gobierno de la provincia de Santa Fe respecto de los bienes y servicios producidos y/u ofrecidos por los inscriptos en el Registro de Emprendimientos y Efectores de la Economía Social y Solidaria, en todas sus reparticiones y organismos descentralizados, en al menos un 15 % de las adquisiciones que realizaren. Por su parte, el proyecto PFEPS creaba un Registro Provincial de la ESS en el que se debían inscribir los sujetos de la misma. Instauraba también una exención impositiva en los tributos provinciales de ingresos brutos y de sellos por las actividades realizadas en el marco de la ley, e instaba a los municipios a que determinen, dentro de su órbita, exenciones y tasas diferenciadas para los actores de la ESS. Instituyó una prioridad del gobierno de la provincia de Santa Fe en las compras o contrataciones de bienes y servicios producidos y ofrecidos por los inscriptos en el Registro de la ESS en todas sus reparticiones y organismos descentralizados, desde un 10 % de las adquisiciones realizadas.

Finalmente, el proyecto PFEPS instauraba un Consejo Provincial de las Organizaciones de la EPSS, que tendría como principal objeto favorecer el diálogo político entre las organizaciones sociales y el Estado provincial, de tal modo que promovería el diseño y monitoreo de políticas tendientes al desarrollo del

sector. Creaba también un ente autárquico, el Instituto de Economía Popular, Social y Solidaria de Santa Fe, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, pero con funcionamiento en cada uno de los nodos de la provincia cuya principal misión sería la celebración de convenios de colaboración con otros organismos del gobierno provincial, municipal o nacional e internacional a fin de favorecer las iniciativas de la EPSS. Constituía, además, un Fondo de Financiamiento para la Promoción de la EPSS destinado a fomentar, apoyar y ejecutar las políticas públicas del EPSS implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social.<sup>5</sup> El proyecto PFESS daba origen a la creación de un Instituto de la ESS de la provincia de Santa Fe, ente autárquico dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, que estaría integrado por un Directorio —de carácter ejecutivo—, un Consejo Provincial —órgano de carácter deliberativo— y Mesas de Diálogo Regionales que serían organismos de representación territorial en las diferentes regiones de la provincia. Un organismo con verdadera innovación en torno a la democracia participativa. Establecía que el Directorio debía estar presidido por el Ministerio de Desarrollo Social y/o quien este designe, dos miembros vocales propuesto por el Poder Ejecutivo Provincial y por tres miembros vocales designados por el Consejo de la ESS, intentando de este modo garantizar igualdad de participación y representación. Entre las principales atribuciones del Directorio se encontraban:

- la administración de los recursos del Fondo de Financiamiento de la ESS de la provincia de Santa Fe;<sup>6</sup>
- administrar el Registro Provincial de ESS;

---

5 El Fondo de Financiamiento para la Promoción de la EPSS estaría integrado por al menos 1 % del crédito total anual que se asigne cada año al presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social, los aportes o transferencias provenientes del Estado Nacional, Provincial y/o Municipal cuyos fines sean coincidentes con los del proyecto de ley, el producido de las operaciones realizadas con los recursos del Fondo, así como los resultados por reintegros, intereses y sus accesorias de préstamos, y por los créditos obtenidos para el logro de los objetivos de la ley.

6 Regulaba también la conformación de un Fondo de Financiamiento de la ESS, destinado a fomentar e implementar las políticas públicas de la misma, estableciendo que dicho fondo sería administrado por el Directorio del Instituto de la Economía Social y Solidaria. El fondo estaría compuesto por aportes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia en un monto no menor del 5 % de su presupuesto total, aportes de la Caja de Asistencia Social Lotería Santa Fe en un monto no menor del 5 % de sus fondos, aportes del Estado Nacional que se destinasen al financiamiento de la ESS, aportes de Organismo Internacionales público o privados cuyos principios y valores se ajustaren a lo establecido en la norma, lo generado de forma autónoma por el propio IESS y finalmente por las donaciones y/o legados. Regulaba con relación a éste fondo que podría utilizarse hasta un 15 % en gastos de mantenimiento de la estructura orgánica del Instituto de la ESS y los gastos de funcionamiento de las políticas reguladas en la ley y el 85 % restante debería utilizarse para fortalecer la ESS priorizando los proyectos presentado por los sujetos emprendedores.

- 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 de los sujetos de la ESS;
- promover acciones tendientes a la utilización de la pauta publicitaria oficial con el fin de promocionar y difundir la ESS;
- promover la incorporación en los programas educativos de la provincia, en todos sus niveles, de los principios y valores de la ESS;
- relevar y sistematizar, en forma periódica, estadísticas e información del sistema; generar espacios de capacitación, formación y encuentros provinciales, destinados a los sujetos de la ESS y al público en general, con el fin de fomentar los principios y valores de la ESS, entre otros.

El Consejo Provincial de la ESS por su parte, estaría formado por tres representantes de cada región del territorio santafesino, teniendo al menos uno que poseer el carácter de sujeto emprendedor y los dos restantes podrían ser sujetos emprendedores o promotores. Este órgano tendría como principal objeto el diálogo político entre los sujetos de la ESS y el Estado Provincial, como así también propiciaría el diseño y monitoreo de políticas destinadas al desarrollo de la ESS en la Provincia.

Consideramos importante resaltar que tanto el Instituto de Economía Popular, Social y Solidaria de Santa Fe como el Instituto de la Economía Social y Solidaria de la provincia de Santa Fe poseían un fuerte impronta de planificación participativa y descentralizada, coincidiendo con los procesos de descentralización, que postulan la injerencia de los gobiernos locales y la participación de los actores en los procesos de desarrollo.

## **El tratamiento legislativo**

En septiembre de 2014 la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe realiza el tratamiento legislativo del proyecto ley de Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria, acordado entre el bloque del Frente Progresista y el bloque del Frente para la Victoria. El proyecto tratado en diputados recogió fundamentalmente la iniciativa normativa de Bertero y Benas —FPCys—, pero incorporó en la redacción del articulado como sujetos de la ESS a los integrantes de la Economía Popular —integrando de este modo el proyecto de Toniolli, Rico y Robustelli—. La Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe aprobó el proyecto. Cámara de Diputados que, luego de las elecciones del 24 de julio de 2011, había quedado integrada con mayoría de representantes pertenecientes a la alianza partidaria del Frente para la Victoria

(28 de los 50 diputados del cuerpo), mostrándose de esta manera la coordinación y acuerdo entre ambos bloques en torno a la necesidad de institucionalizar al movimiento de ESS existente en la provincia.

El proyecto de ley continuó su curso en la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Así fue como el 27 de noviembre de 2014 el senado provincial dio la sanción definitiva a la ley Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria, registrada bajo el n° 13452.<sup>7</sup> Restando solo la aprobación, promulgación y publicación por parte del poder ejecutivo provincial.

## El veto

En diciembre de 2014 —específicamente el 30 de diciembre—, el ejecutivo provincial a través del decreto 4977 —publicado en el Boletín Oficial el día 22 de enero de 2015— veta la ley de Promoción y Fomento de la Economía Social y Solidaria, aprobada por ambas cámaras. Fueron vetados 12 de los 23 artículos<sup>8</sup> que preveía la ley. Del considerando del decreto 4977, podemos observar como principales fundamentos del veto los siguientes:

1. Que las entidades de la Economía Social se encuentran regidas por las leyes nacionales 20321 de Mutuales y 20337 de Cooperativas, y ya poseen en la provincia un régimen de propio fomento y fiscalización, atribuido por la ley provincial 12817, al Ministerio de la Producción; por tanto la nueva norma vendría a superponerse a las ya existentes.
2. Que en la provincia se dictó el decreto 04741/2010 que prevé una estructura orgánico funcional del Ministerio de la Producción contemplando las funciones de fiscalización y fomento de mutuales y cooperativas; y el decreto 2689/2012 que establece como mecanismo institucional de participación el Consejo de Asociativismo y Economía Social —funciones enmarcas en la ley provincial 12817.
3. Que el ejecutivo considera que para cumplir con los objetivos previsto por ley —13452— no resulta necesaria la creación de un organismo descentralizado, en tanto ello implica la conformación de una estructura orgánico funcional, de una nueva persona jurídica pública estatal con la consecuente dotación de recursos humanos y presupuestarios, por lo que se considera conveniente ajustarse a lo establecido por la ley 12510 de Administración, eficiencia y control del Estado para la administración central.

---

7 La Cámara de Senadores había quedado conformada, luego de las elecciones de 2011, con mayoría de senadores de la alianza partidaria Frente para la Victoria (11 de los 19 senadores).

8 Fueron vetados los artículos 1°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 13°, 15°, 16°, 17°, 18° y 22°.

El veto fue parcial —propositivo—, por lo que quedó salvaguardada la posibilidad de que pueda volver a tratarse el proyecto de ley en el año 2015.

### **Insistencia parlamentaria: veto final**

A fines del año 2015, y luego de que la Cámara de Diputados insistiera con el proyecto de ley original de 23 artículos, la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe<sup>9</sup> aprobó sobre tablas nuevamente la propuesta. Sin embargo, en fecha 29 de diciembre de 2015 mediante el decreto 218, el ejecutivo provincial nuevamente veta parcialmente la propuesta normativa. El Ejecutivo vetó nueve artículos<sup>10</sup> y propuso modificaciones en siete de ellos. Conservó la creación del Consejo Provincial y las Mesas Regionales, pero con un rol solo consultivo, desechando su carácter vinculante. Enmarcó sus funciones en tareas de asesoramiento y colaboración, limitándose a emitir opiniones técnicas y valoraciones que serían tomadas en cuenta previamente a la eventual toma de decisiones. Prescindió de la creación del Instituto Provincial para la Economía Social y Solidaria, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y en su lugar propuso que sea el Ministerio de Producción la autoridad de aplicación de ley, manifestando que era de exclusiva facultad del Poder Ejecutivo Provincial la creación o no del Instituto Provincial para la ESS, y considerando una concreta imposición e intromisión al Ejecutivo Provincial la reiteración de las cámaras de su instauración.

El 31 de mayo de 2016, luego de que la Honorable Legislatura Provincial no volviera a expedirse sobre la ley vetada, venció su plazo de tratamiento.

### **Consideraciones finales**

El recorrido realizado por el proyecto de ley de Fomento de la Economía Social y Solidaria, lo ubicaba como un verdadero ejemplo de política en término de José Luis Coraggio de *bottom up*. Es decir, representaba la institucionalización de prácticas y demandas desde la sociedad, y no un simple encuadramiento normativo voluntarista por parte del Estado.

Acordamos al igual que M. Mandell que en las políticas para la ESS se debe poner énfasis en proponer «un proceso horizontal y dinámico, que implica diversos actores sociales». Proceso que no puede ser lineal, ni estático y que requiere de un aprendizaje y diálogo continuo (Mendell, 2007:57).

---

9 El día 26 de noviembre de 2015.

10 Se vetaron los artículos 6°,7°,8°,10°,11°,12°, el inciso a) del 14°, 15° y 19°.

Por tanto, creemos que hemos perdido una inmensa posibilidad de institucionalizar a la ESS en el territorio de la provincia de Santa Fe a través de un proceso participativo y dinámico, en donde los destinatarios de las leyes se convirtieron en protagonistas y en donde además, se desafió al ciudadano a que cumpla un rol participativo, resignificando y revalorizando el sentido de ciudadanía. Sin dudas esta experiencia ha dejado un legado que consideramos debía ser expuesto.

La implementación de las normas precisa de disponibilidad de recursos y capacidades que garanticen su implementación, y siempre es un terreno de lucha. Creemos que el movimiento de la ESS de la provincia de Santa Fe ha realizado un destacable recorrido hasta la fecha.

Sin embargo, la experiencia desarrollada en el presente artículo revela que la lucha por la institucionalización de la ESS no se agota en la sanción de leyes, por el contrario requiere de una permanente lucha en el territorio. Es imprescindible el fortalecimiento día a día del sector en los distintos ámbitos geográficos de la provincia de modo tal de lograr la sinergia necesaria a la hora de disputar recursos del Estado, y consideramos que esto es una tarea que nos concierne a todos los militantes de la ESS.

## Referencias bibliográficas

**Blasco, Laura y García, Ariel** (2016). Economía social en construcción. Perspectivas y demandas sociales en la legislación reciente (Argentina, 2003–2015). *Revista Idelcoop*, (219), 216–239.

**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*, (5), 142–149.

**Coraggio, José Luis** (2011). *La Presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina. Estados Generales de la Economía Social y Solidaria*. París. Recuperado de web <https://www.coraggioeconomia.org>

**Cuvertino, Mariano y Cherner, Guillermo** (2015). Economía Social y Solidaria. Una mirada desde las políticas públicas locales. *Revista +E versión digital*, (5), 150–156.

**Hintze, Susana y Deux Marzi María Victoria** (2008). La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina. *Actas del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires. Recuperado de [https://www.economiasolidaria.org/sites/default/files/reaslibrary/attachments/Economia\\_social\\_y\\_solidaria\\_en\\_Argentina.pdf](https://www.economiasolidaria.org/sites/default/files/reaslibrary/attachments/Economia_social_y_solidaria_en_Argentina.pdf)

**Jurado, Emanuel y Gallo, Mahuen** (2017). Economía social y solidaria en Río Negro y Mendoza. *Revista Idelcoop*, (221), 86–103.

**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: Prometeo.

**Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, (1), Caracas (Venezuela).

**Romero, Ricardo** (2005). *Democracia Participativa, una utopía en marcha*. Buenos Aires: GEDEP (Grupo de Estudios sobre Democracia Participativa Ediciones Cooperativas).

<https://www.cooperativeko.com/untitled-c1thg>

<https://diputadossantafe.gov.ar/web/>

<https://www.santafe.gob.ar/boletinoficial/>

<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-52851-2016-01-16.html>

<https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2015/11/29/economia1/ECON-01.html>

## Sobre las y los autores

**Nadia Aguirre.** Licenciada en Ciencia Política (FHUC, UNL). Actualmente se desempeña en ámbitos laborales privados.

**María Rut Azerrad.** Contadora Pública Nacional. Magister en Administración de Empresas (FCE-UNL). Investigadora categoría III (SPU). Docente Adjunta ordinaria en la cátedra de Seminario de Integración de Sistemas de Información (FCE-UNL). Docente en la cátedra de Economía Social y Solidaria (FCJS, FCE-UNL). Directora de proyectos de investigación y extensión relacionados con la economía social y solidaria. Autora de libros en la materia. Delegada titular ante el Comité Académico de Procesos Cooperativos e Iniciativas Económicas Asociativas (PROCOAS), Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM).

**Lucas Gabriel Cardozo.** Licenciado en Geografía (UNL). Maestrando en Economía Social (UNGS). Becario de Investigación IHUCSO, UNL-CONICET, sede FCJS. Miembro del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Secretaría Extensión Social y Cultural UNL. Actualmente se desempeña como docente en la Licenciatura de Trabajo Social en el Seminario de Territorio y ESS y en Ambiente y Sociedad. Sus líneas de trabajo se desarrollan en el estudio de las políticas de economía social y solidaria a diferentes escalas, espacios periurbanos y economías comunitarias.

**Oscar Daniel Cena.** Ingeniero Agrónomo (FCA–UNL). Consultor, experto y perito, en materia ambiental de la provincia de Santa Fe. Asesor independiente en Planes de Manejo de Bosques Nativos, ley 26331. Docente titular de Economía Social y Solidaria en la Tecnicatura de Economía Social, orientada al Desarrollo Local del ISPI 9204 (Reconquista). Cursando la Especialización en Gestión de la Economía Social y Solidaria (UNQ). Presidente de la Fundación Nuevos Surcos (2014–2019).

**Esteban Andrés Cuatrín Speratti.** Licenciado en Economía de la Universidad del Litoral. Master en Desarrollo Rural de la Universidad de Toulouse Jean Jaurès. Actualmente docente e investigador en la Universidad de Entre Ríos, Universidad Nacional del Litoral y de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Los temas principales de investigación están vinculados a la economía del trabajo y la economía agraria.

**Rocío Lopez Delzar.** Estudiante avanzada de la Licenciatura en Administración (UNL) Cientibecaria del Proyecto PDTS CIN–CONICET «Análisis de las iniciativas de Economía Social y Solidaria en la ciudad de Santa Fe (2010–2014)».

**Alfredo Esteban.** Licenciado en Economía Agropecuaria (UNNE). Cursando la Especialización en Gestión de la Economía Social y Solidaria (UNQ). Secretario General de la Fundación Nuevos Surcos (2014–2019). Ha desarrollado tareas técnicas y de coordinación para diferentes organizaciones sociales y ministerios nacionales vinculadas a la temática rural y asociativismo en el norte argentino.

**Claudia Herzfeld.** Licenciada en Economía (UNL). Doctoranda en Economía (Universidad Nacional de Rosario). Docente e investigadora de la Universidad Nacional del Litoral. Líneas de investigación: Políticas de Ciencia y tecnología; Innovación en ESS.

**Julio Lozeco.** Es Licenciado en Economía (UNL), docente de Economía Social y Solidaria de la Facultad de Ciencias Económicas (UNL) y de la Tecnicatura Superior en Gestión de las Organizaciones (EDUCOOP). Es miembro del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria. Su campo de acción académico ha estado asociado a la Economía Social y Solidaria, Políticas Públicas y Desarrollo Comunitario. Es director de diversos proyectos universitarios y de tesis de grado asociadas a tales temáticas.

**Maricel Massera.** Licenciada en Economía (UNL), Diplomada en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social (FLACSO). Magister en Ciencias Sociales (FCJS-UNL). Doctoranda en Economía (UNR). Becaria doctoral CONICET. Docente de FCG-UADER y Docente Adscripta de FCE-UNL. Investigadora en temas de Economía Social y Solidaria e inclusión social, y transformaciones en el mundo del trabajo.

**Constanza Daniela Miceo.** Abogada (FCJS-UNL). Integrante del equipo del Programa de Economía Social y Solidaria de la UNL.

**Silvia Graciela Molina.** Licenciada en Servicio Social otorgado por la Escuela Diocesana de Servicio Social de la Universidad de Morón. Se desempeña laboralmente como responsable del Área de Fondos de Inversión Social de la Fundación Nuevos Surcos. Docente en la carrera de Trabajo Social en el ISPI N° 9191 «Juan XXIII» y responsable de la Extensión Institucional del mismo Instituto en el marco de la práctica profesionalizante de la carrera de Trabajo Social, en la ciudad de Reconquista, provincia de Santa Fe.

**María Victoria Noriega.** Procuradora. Estudiante avanzada de Derecho (FCJS-UNL). Integrante del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la UNL. Presidenta de la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, Asistenciales, Vivienda y Crédito Setúbal Ltda. de la ciudad de Santa Fe y secretaria de la Federación de Subdistribuidores de Gas de la República Argentina. Docente en la Tecnicatura Superior en Gestión de las Organizaciones de la Cooperativa de Servicios Educativos, de Capacitación, Investigación, Desarrollo e Innovación Limitada. Militante del cooperativismo.

**María Laura Rabasedas.** Doctoranda en Contabilidad y Finanzas, (Universidad de Zaragoza, España). Master en Investigación en Economía (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España). Contadora Pública Nacional y Especialista en Tributación (FCE-UNL). Docente de Introducción a la Economía (FCE-UNL). Integrante del grupo responsable de proyectos de investigación en el área de contabilidad social y ambiental.

**Eduardo Emanuel Rabellino.** Ingeniero Agrimensor (FICH-UNL). Se desempeña como asesor técnico en SIG en el Departamento Mapa Educativo de la Dirección General de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación del Gobierno la provincia de Santa Fe.

**Germán Rossler.** Licenciado en Ciencia Política (FHUC–UNL). Realizando actualmente una Práctica Académica Interna en la Cátedra de Economía Social y Solidaria de la Facultad de Ciencias Económicas. Becario del Consejo Interuniversitario Nacional (cin). Participante de proyectos de investigación y extensión relacionados con la Economía Social y Solidaria. Ha publicado y expuesto en diferentes congresos y jornadas sobre la temática.

**Orlando Sotto.** Licenciado en Administración (UNL). Diplomado Superior en Desarrollo Local y Economía Social, (FLACSO Sede Argentina). Maestrando en Humanidades y Ciencias Social de la Universidad Nacional de Quilmes. Docente de la Cátedra Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL y de la materia Economía en la Escuela Secundaria de la UNL. Docente integrante del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la UNL. Líneas de trabajo/investigación: cooperativas de trabajo y políticas públicas de Economía Social y Solidaria.

**Julio Claudio Tealdo.** Licenciado en Administración (UBA). Diplomado en Desarrollo Local y Economía Social (UNGS y FLACSO). Docente titular de las cátedras Economía Política (FCJS–UNL), Introducción a la Economía (FHUC–UNL) y Economía Social y Solidaria (FCE–UNL). Investigador Categorizado de la UNL. Director del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la UNL. Director del Observatorio Economía Social (FCJS–UNL). Director de proyectos de extensión e investigación sobre temas de Economía Política, Desarrollo Regional y Economía Social. Autor de diversas publicaciones y libros en temas de la Economía Social y Solidaria. Exdirector de Desarrollo Productivo de la Universidad Nacional del Litoral (2010–2012). Exsubsecretario de Desarrollo Económico de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe (2015–2019).

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DEL LITORAL**