

The logo consists of the letters 'UN' in a white, bold, sans-serif font, centered within a solid blue square.

Inter-Agency Task Force on
Social and Solidarity Economy

La territorialización de las políticas de Economía Social en Comunidades Indígenas

El caso de la comunidad mocoví en Recreo, Santa Fe (Argentina)

*Lucas Gabriel Cardozo
Universidad Nacional del Litoral
Argentina*

Junio 2019

Documento borrador preparado para la
Convocatoria de Ensayos UNTFSSE 2018

La Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ¿Qué papel desempeña la Economía Social y Solidaria (ESS)?

La responsabilidad por las opiniones expresadas en este documento corresponde únicamente a sus autores, y la disponibilidad en la Plataforma de Conocimientos de ESS para los ODS (unsse.org) no constituye aprobación del Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre ESS (UNTFSSSE), ni de sus miembros institucionales, socios u observadores, de las opiniones consignadas aquí. Queda prohibida la publicación o distribución de este documento sin previa autorización de los autores o autoras, excepto en caso de uso personal.

Este documento está disponible en la Plataforma de Conocimientos de ESS para los ODS, en la versión e idioma en los que fue recibido.

Resumen

A partir de la emergencia de la cuestión indígena se publicaron muchos estudios sobre las diferentes formas etnopolíticas de la relación que las comunidades entablan con el Estado y las organizaciones sociales en variados temas como la lucha por el territorio, por la identidad, por la educación intercultural por mencionar algunos de los temas. Sin embargo, encontramos escasos trabajos sobre la relación con las políticas públicas de Economía Social.

En la provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período 2011-2015 se implementaron políticas de ESS vinculadas a la soberanía alimentaria y la creación de espacios asociativos a partir de la promoción de la agroecología. Es de nuestro interés analizar las implicancias de la puesta en práctica de políticas de la ESS de la Provincia de Santa Fe en la comunidad mocoví ComCai de Campo San José de la localidad de Recreo y los cambios territoriales que se han desencadenado a partir de la implementación de la política de ESS. Este tema se encuentra relacionado a la promoción de los Objetivos del Desarrollo Sostenible porque reducen las desigualdades impulsando políticas a los sectores subalternos.

Palabras clave

Políticas públicas, Economía Social, comunidades indígenas, ODS

Bio

Licenciado en Geografía (UNL) y Maestrando en Economía Social (UNGS). Docente del Seminario Territorio y Economía Social en la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina. Becario de Investigación del IHUCSO, CONICET - UNL <http://www.ihucso.conicet.gob.ar/lucasgabriel-cardozo/>.

Introducción

En las últimas décadas, en América Latina y en Argentina en particular, se actualizaron las prácticas de lucha por los derechos y reivindicaciones posicionando la cuestión indígena como objeto y temática en la construcción y caracterización de problemáticas de diversa índole que tienen como punto de partida la subalternización de los grupos étnicos en la sociedad. Gordillo y Hirsch (2010) destacan que las diferentes movilizaciones de los grupos originarios contribuyen a erosionar la vieja imagen de la construcción nacional “blanca” y “culturalmente homogénea” abriendo espacios para la diversidad identitaria. En este marco, las comunidades han hecho del territorio reivindicado u ocupado un elemento clave para su reproducción material y simbólica y para su afirmación identitaria (Palladino, 2013).

Paralelamente a lo anteriormente descrito, a partir del año 2003, las políticas sociales en Argentina cobraron un giro conceptual y estructural (Cardozo, 2015). El primero de los giros está vinculado al cambio de significado discursivo de las políticas y el segundo a las formas de relación del Estado con otras instituciones encargadas de la aplicación e implementación de las políticas sociales. En este marco, surge con fuerza la idea de una política socio-productiva, vinculada a la Economía Social y Solidaria (ESS), como una estrategia para dar respuesta a la cuestión social, a partir de la generación del trabajo autogestionado y asociativo. Coraggio (2007), reconoce que las políticas de ESS se basan en las experiencias de los procesos y dinámicas vivenciadas por diferentes sujetos a escala local¹.

A partir del año 2003, las políticas de promoción de la ESS toman importancia en la Argentina y las poblaciones indígenas, a partir de la identificación de la condición de vulnerabilidad social, son objetivos de intervención del Estado. Un punto a destacar es que los programas sociales siguen una matriz socio-productiva que trabaja con dispositivos ajenos a la comunidad, donde convergen diferentes agentes sociales de la sociedad civil. Si bien, el tratamiento de las políticas destinadas a las comunidades originarias ha ganado lugar en el campo de las ciencias sociales en los últimos años, cabe destacar que el estudio de las políticas de ESS y su implementación en comunidades indígenas es un tema que en Argentina no ha sido suficientemente abordado.

En la provincia de Santa Fe (Argentina) durante el período 2011-2015 se implementaron políticas de ESS vinculadas a la soberanía alimentaria y la creación de espacios asociativos a partir de la promoción de la agroecología. Es de nuestro interés analizar las implicancias de la puesta en práctica de políticas de la ESS de la Provincia de Santa Fe en la comunidad mocoví ComCai de Campo San José de la localidad de Recreo y los cambios territoriales que se han desencadenado a partir de la implementación de la política de ESS.

El trabajo se inscribe en la reducción de las desigualdades de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (SDG, siglas en inglés) impulsados por las Naciones Unidas para mejorar la calidad de vida de la población, tener acceso a una alimentación sana y también la inclusión de sectores postergados, como es el caso de las comunidades indígenas en Argentina. En este sentido, los SDG ayudan a fortalecer la territorialización de las políticas en las comunidades indígenas, en nuestro caso particular a través de las prácticas de la Economía Social y Solidaria teniendo en cuenta que bregan por una mayor calidad de vida y respeto a los derechos humanos.

Por lo tanto, el trabajo se estructura de la siguiente manera, en la primera parte hacemos referencia a la cuestión indígena de modo general a nivel latinoamericano para centrarnos en las formas de producción y como se han estudiado desde la ESS. Vinculado a ello, la segunda parte presentamos teóricamente las políticas públicas de ESS, su caracterización como marco de análisis que nos permite abordar nuestro caso de estudio.

¹ Estas experiencias fueron concertando y delineando nuevas formas organizativas de la sociedad que comenzaron a emerger en la década de 1990 y que, a partir del colapso del año 2001 cobraron mayor visibilidad.

En la tercera parte, entramos al caso de estudio con la descripción sobre las políticas públicas de ESS a escala sub-nacional, su institucionalización en la Provincia de Santa Fe (Argentina), la intersectorialidad con organismos que encargados de atender la cuestión indígena y la implementación y territorialización de dichas políticas en la comunidad mocoví de la localidad de Recreo. Para culminar, presentamos las consideraciones finales con una reflexión acerca del desarrollo del trabajo.

La cuestión indígena, consideraciones desde Latinoamérica

La cuestión indígena se presenta como un tema emergente en la región latinoamericana, si bien no es un tema novedoso en los últimos 20 años a cobrado mayor impulso en el reconocimiento de los derechos indígenas y también se han trabajado en la elaboración de políticas públicas en los diferentes países de América Latina y el Caribe.

Para un análisis extenso sobre la cuestión indígena, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha elaborado un documento sobre la situación de los pueblos indígenas, los avances y los retos pendientes sobre diversas temáticas: aspectos históricos, socio-históricos, derechos comunales, organización, participación, autodeterminación, luchas y aspectos demográficos (CEPAL, 2014). El documento ofrece un compendio de información actualizada y pormenorizada de los aspectos actuales de las comunidades atendiendo a una serie de recomendaciones elaboradas para los estados nacionales, entre ellas se puede destacar, el fortalecimiento legal y normativo; mejorar las estadísticas y sistemas de información; fortalecimiento de las capacidades técnicas de las comunidades a partir del acompañamiento de políticas públicas y promover la formación profesional de los miembros de las comunidades, ampliar los espacios de participación de las mujeres indígenas; profundizar los estudios sobre los conflictos y luchas territoriales de los pueblos originarios (CEPAL 2014).

A partir de la declaración de la OIT del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales del año 1989 se abre un proceso de reconocimiento por los derechos colectivos, y también a la libre determinación en el año 2007 con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En Argentina, lo anterior tiene influencia en la reforma de la Constitución Nacional, del año 1994, en el artículo 75 inciso 17², se basaron en dos cuestiones respectivas a tratamiento de derechos indígenas: por un lado, el reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público por ser preexistentes al Estado-nación, y por el otro, la posibilidad de las comunidades de acceder a la propiedad comunitaria de las tierras que habitan. En este sentido, son dos las instituciones públicas encargadas de garantizar dichos derechos a escala nacional, por un lado el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re.Na.Ci) y, por otro lado, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (Martínez, 2012).

Estos reconocimientos también se debatieron en el campo de la antropología, la cuestión indígena se puede analizar a partir de la configuración de las formaciones nacionales de alteridad, concepto acuñado por Rita Segato, entendido como “los procesos de otrificación, racionalización y etnización propios de la construcción de los Estados nacionales” (Segato, 2007:28). Es decir, como los Estados nacionales construyen la matriz de diferencia al interior de sus fronteras, como se invisibilizan poblaciones y se opera en la homogenización de ciertos estereotipos poblaciones que contribuye a la construcción de la nación. Claudia Briones (2008), presenta un concepto clave para el análisis de las problemáticas indígenas al interior del Estado argentino, *formaciones provinciales de alteridad* para referirse a las relaciones entre grupos indígenas y diversas políticas

²Como se presenta en la Constitución Nacional Argentina: "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones." (C.N. Art. 75, inciso 17).

a escalas subnacionales, específicamente provinciales. En palabras de la autora “... *las articulaciones históricamente situadas y cambiantes mediante las cuales niveles anidados de estatalidad ponderan y ubican en tiempo y espacio ‘su diversidad interior’*” (Briones, 2008:17). Es decir, las formaciones de alteridades provinciales, visibilizan las negociaciones que cada comunidad realiza con los gobiernos provinciales de acuerdo a las particularidades específicas de sus necesidades, reclamos, resistencias y luchas.

Uno de los temas que comienza a estudiarse es la economía comunitaria, como expresión de la reproducción ampliada de la comunidad, las formas de intercambios al interior (auto-organización) y con otras comunidades y la relación que establecen con el mercado. Como menciona José Luis Coraggio (2010), las economías comunitarias como alternativas al desarrollo modernizador y con el fuerte impulso en la incorporación y reconocimiento del paradigma del Buen Vivir, del Abya Yala o Sumak Kawsay, en la constitución de Ecuador y Bolivia cobran un rol preponderante en los estudios de la *otra economía*. Estas experiencias no sólo se acercan a la Economía Social y Comunitaria, como lo denominan Chiroque Solano y Mutuberría Lazarini (2009) sino cómo se imbrican las prácticas económicas alternativas tanto en espacios urbanos y rurales que estas economías promueven. Otro aporte significativo, sobre las economías comunitarias de en Mesoamérica y en los Andes lo realizan Irene Ragazzini y Erika Loritz (2018), específicamente para el pueblo aymara y mixteca, las autoras denominan economías comunitarias “*al conjunto de principios, instituciones y prácticas que cada comunidad construye, en un proceso de reinstitucionalización constante, para la reproducción ampliada de la vida de todos sus miembros (lo cual incluye a los antepasados, a la descendencia y a todas las formas de vida que habitan en su territorio). Son varios los estudios sobre las economías indígenas que muestran que existieron, con diferentes niveles de institucionalización, sistemas económicos de reciprocidad y complementariedad diferentes a los sistemas de intercambio predominantemente mercantil*” (Ragazzini y Loritz, 2018: 23).

De acuerdo a lo expresado, la institucionalización de las prácticas comunitarias en los Estados latinoamericanos se traduce en ciertas políticas públicas de apoyo a organizaciones indígenas y no quedan al margen, en el concierto de las políticas de ESS, una propuesta relacional de la ESS como las comunidades para el desarrollo territorial de las mismas.

Las políticas públicas de promoción de la ESS

Sobre las políticas de Economía Social y Solidaria, José Luis Coraggio (2014) en su texto “La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina” presenta un análisis de la institucionalización de la ESS en los países de la región Latinoamérica: Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Destaca como se gesta su formalización mediante los marcos legales, los marcos constitucionales (como señalamos para Ecuador y Bolivia) y también el reconocimiento de las formas organizativas territoriales de la ESS por parte del Estado para luego formularse como políticas públicas. Aquí no vamos a entrar en detalle en cada uno de los países teniendo en cuenta que se han realizados estudios que han profundizado las especificidades de los países mencionados, como es el caso de Hintze (2010) para Brasil y Venezuela, Hopp (2012) para Argentina y Sanchez (2017) para Ecuador y Wanderley (2016) para Bolivia, por mencionar algunos.

Retomemos brevemente el caso argentino teniendo en cuenta que, a partir del año 2003, las políticas de promoción de la ESS cobran relevancia en una nueva etapa de formulación y diseño de las políticas públicas, específicamente sociales. Con la reestructuración del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la promoción de una “nueva tradición” de política social con la creación del “*Programa Nacional Manos a las Obras de Economía Social y Desarrollo Local*”, significó una apuesta muy fuerte en la re-adaptación de las políticas sociales en cuanto sus bases conceptuales que la sustentaban en décadas anteriores, y también conllevó a una fuerte modificación en la estructura organizacional y circuitos administrativos³.

³ Sobre los cambios institucionales/administrativos a nivel nacional ver: Rebón y Salse, 2003; Rebón,y Roffler, 2006 y 2008; Rebón; Salse y Roffler, 2006.

Dicho programa, sumado a otros que se fueron creando a lo largo del período 2003-2015 fueron discutidos y estudiados en congresos académicos, diferentes foros y encuentros de organizaciones sociales⁴. Las posturas fueron y son muy diversas sobre las formas de intervención del Estado argentino en materia de la ESS y las diferentes formas de incidir, de hecho, se presentan algunas posturas de carácter asistencialistas y de cooptación de las organizaciones; y otras que destacan el carácter de la hibridación de recursos en términos de Laville (2004), donde las intervenciones del Estado a través de sus políticas refuerzan los procesos de desarrollo de las experiencias de ESS.

Si bien Hintze (2007) plantea que las políticas de ESS trascienden el campo de las políticas sociales en términos académicos, sin embargo, para el caso argentino, las mismas se desarrollaron inicialmente -con mayor énfasis- en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Por otro lado, con el transcurso del tiempo algunos componentes de las políticas de ESS fueron siendo incorporadas en otras instancias de los ministerios nacionales (Castelao Caruana, 2016)⁵, aunque su ámbito de ejecución hegemónico suele residir en la órbita de la asistencia social (Arcidiácono, 2012).

Muchas de las investigaciones acerca de las políticas de ESS se centran en los resultados de la implementación de los diversos programas nacionales en los territorios locales, sin prestar atención si en las escalas subnacionales existen formulaciones propias de políticas dirigidas a este sector (Massera y Cardozo, 2019). Como antecedentes de estos estudios, podemos mencionar el trabajo recientemente publicado en el Observatorio del Conurbano, donde Ruth Muñoz (2017) sistematiza las políticas de economía social que se desarrollan en los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires en el período 2011-2015, donde la institucionalización en la gestión municipal alcanza a más de la mitad de los partidos bonaerenses. Dicho trabajo tiene su correlato en la propuesta de Hintze, Deux Marzi y Costa (2011), donde describen y analizan comparativamente los organismos públicos, sus políticas y programas de fomento de la ESS a nivel nacional y provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de Rosario y Córdoba. En el trabajo de Muñoz se destaca la débil institucional de las políticas siendo muy pocos los municipios que logran crear sus propias políticas, sino que por el contrario dependen de la escala nacional.

Para el presente trabajo tomamos la definición de las políticas públicas de ESS de Susana Hintze (2013) quien las define como aquellas que se

“... constituyen políticas públicas en sentido amplio. Trascienden el subconjunto de las políticas sociales (dentro de las cuales se las ubica en muchos países de América Latina) Siguiendo a Danani, se reserva el término de política social para “aquellas intervenciones sociales del Estado” que producen y moldean de manera directa las condiciones de vida y de reproducción de la vida de los distintos grupos sociales, y lo hacen operando sobre el momento de la distribución secundaria del ingreso a través de mecanismos de redistribución. Esto las distingue de las laborales, que regulan directamente los ingresos del capital y el trabajo, o de la distribución del ingreso, que deriva de manera mediata de la producción (Danani, 2004:11-12) En esos términos

⁴ Para un análisis detallado de los programas se recomienda la lectura del capítulo de Malena Hopp (2012).

⁵La autora identifica las siguientes políticas de ESS en los ministerios y organismos nacionales para el período 2003-2013: (i) Ministerio de Desarrollo Social: Monotributo Social; Marca Colectiva; Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a las Obras”, Programa Ingreso Social con Trabajo. Comisión Nacional de Microcrédito: Ley de Microcrédito y Programa Nacional de Microcréditos “Padre Cajade”. INAES: Programa de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual; Programa Formación de Formadores y Programa de Ayuda Financiera. (ii) Instituto Nacional de Tecnología Industrial: Comercio electrónico, Cadena de valor artesanal, Asistencia a cooperativas y empresas recuperadas, red de apoyo al trabajo popular, programa de unidades productivas, programa de abastecimiento básico comunitario. (iii) Ministerio de Turismo: Red de Argentina de Turismo Rural Comunitario. (iv) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Competitividad para Empresas Autogestionadas. (v) Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por cooperativas y Plan Agua + Trabajo.

incluyen y exceden el campo de las políticas sociales, en la medida en que sus efectos operan también en la redistribución primaria de los ingresos vía apoyo de otras modalidades de trabajo generadoras de ingreso por fuera de la relación capital-trabajo, a la vez que se ocupan de las intervenciones relacionadas con la protección del trabajo asociativo auto-gestionado (en algunos países incluidas las laborales)” (Hintze, 2013:34, el destacado en el original).

De esta manera, las políticas de ESS se encargan de promocionar y desarrollar la cuestión socio-productiva vinculada al trabajo auto-gestionado y asociativo en los territorios, se enmarcan bajo una estrategia que tiene significado en el campo del Estado en la búsqueda de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población.

En consonancia con la propuesta de economía sustantiva de Polanyi, retomada por la ESS, Susana Hintze en diferentes trabajos (2007, 2010, 2013, 2014 y Hintze, Deux Marzi y Costa, 2011), señala una serie de características deseadas⁶ que las políticas públicas de ESS deberían contener:

- (i) *Co-construcción*: “resultado de la intervención de diferentes actores, la creación de alianzas, de redes de movimientos sociales entre sí y el Estado” (Hintze, 2014:25).
- (ii) *Intersectorialidad*: corresponde a la acción conjunta de diversos organismos dentro de la esfera estatal entre las diferentes jurisdicciones de organización territorial.
- (iii) *Transversalidad*: refiere a la posibilidad de imbricación con procesos de desarrollo que lleven adelante otras organizaciones socioeconómicas y se encuentra ligada a la siguiente característica;
- (iv) *Horizontalidad* tanto entre organizaciones socioeconómicas como al interior de una organización para la toma de decisiones.
- (v) *Participativas*: en contraposición de las políticas *top-down* o *bottom up*, las políticas de ESS tienden a una horizontalidad y dinamismo con procesos conflictivos y de negociación constante entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.
- (vi) *La gestión de políticas en red*: se plantea estudiar las redes que conforman el “conjunto de organizaciones que son corresponsables en procesos de trabajo y se integran para lograr fines comunes. Esto implica acuerdos permanentes y el establecimiento de relaciones de confianza” (2014:24). La autora le asigna un rol estratégico la gestión en red pues permite coordinar el espacio institucional en o fuera de los organismos públicos y evitar la “dispersión, fragmentación, superposición” que dificultarían la intersectorialidad y transversalidad.
- (vii) *Territorialización*: en su perspectiva de la territorialización Hintze, recupera la noción de territorio como “articulador de actores y recursos” (2014: 23), a partir de la capacidad de las organizaciones sociales de “generar procesos de desarrollo a distintas escalas” (2014:23). Para esta especialista, es el lugar donde las organizaciones socioeconómicas de la ESS generan recursos materiales y simbólicos. Además, el contacto con el territorio otorga flexibilidad a la implementación de políticas de ESS.

Si bien todas las características son importantes y con cada una de ellas se pueden montar una empresa de investigación sobre las diferentes formas de intervención que han desarrollado las políticas públicas en su gestión e implementación, en nuestro trabajo nos interesa retomar la territorialización de las políticas de ESS, especialmente a escala subnacional y desde una perspectiva geográfica para establecer un diálogo con las formas de territorialización de ciertos procesos espaciales de una comunidad indígena y el “encuentro” con las políticas de ESS. Es decir, como la territorialización de una política de ESS puede acompañar, o no, a otros procesos

⁶ Utilizamos el término deseadas porque las mismas se definen desde la academia y las características a su vez son construidas en función de una concepción ideal de la ESS y, por lo tanto, se presentan como intervenciones del Estado que deberían promover acciones que fortalezcan a las experiencias de ESS.

conflictivos de ocupación territorial por parte de los sujetos que a su vez son destinatarios de la política.

Políticas Públicas de Economía Social a escala subnacional y la vinculación con la comunidad mocoví ComCai

La institucionalización de las políticas de ESS en la provincia de Santa Fe

Entre los años 2011 y 2015 (segunda gestión provincial del Frente Progresistas Cívico y Social) se construyó la institucionalidad de las políticas de ESS e instaló el tema en la agenda provincial. En palabras del Subsecretario: *“En el marco de la reconfiguración institucional que significó la creación de la Subsecretaría de Economía Social, se propuso extender territorialmente las políticas de ESS articulándose con aquellas experiencias socio-productivas existentes de modo disperso en el territorio provincial y, paralelamente, propiciando el surgimiento de otras nuevas en aquellos lugares donde las mismas eran inexistentes aprovechando la institucionalidad creada”* (Casella, 2015:143).

De esta manera, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, crea la Subsecretaría de Economía Social en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con una serie de acciones específicas el esquema de trabajo se presenta a partir del Plan Operativo de Acción (conocido como POA), dirigido a municipios y comunas, el mismo constaba de tres líneas de trabajo: (i) Capacitación y asistencia técnica, asesoramiento (ii) Apoyo a la producción y circulación de los productos y servicios; y (iii) Financiamiento (a través de microcréditos)⁷. Además, otras líneas de acción: el “Formulario B”, para el trabajo con instituciones de la sociedad civil y la “Planilla A”, que financia de manera directa a personas⁸. Estas acciones son las propuestas para acceder a las políticas de ESS.

De acuerdo a los entrevistados, la escalada organizacional de la Subsecretaría permitió que la temática de Economía Social se trabaje de manera extensiva a nivel territorial, porque no sólo se estructuraba un área de trabajo, sino que también una temática con un alcance a diferentes actores: municipios y comunas; organizaciones sociales y personas físicas.

Atendiendo a lo que expusimos en el apartado anterior sobre la emergencia de las políticas de ESS en Argentina, una de las preguntas que podríamos realizar es la siguiente: ¿Por qué se institucionaliza la ESS en la provincia en el año 2011, cuándo desde la escala nacional se logra a principios del 2004? En primer lugar, si bien previamente existían áreas que gestionaban programas de ESS (direcciones de menor rango organizacional), las mismas se encontraban dispersas y no bajo un proyecto común desde el gobierno provincial. En segundo lugar, los intentos por trabajar coordinadamente con las políticas de nación, específicamente con el Ministerio de Desarrollo Social, se habían intentado en varias oportunidades (a través de la ejecución de programas específicos como el Manos a la Obra) y no funcionaron. A partir de entrevistas a informantes clave, se menciona que las reuniones se realizaban con los técnicos nacionales, pero luego no se cumplían los acuerdos y sumado a ello la escalada de las diferencias políticos-partidarias cobraron mayor relevancia entre los niveles de gobiernos.

Bajo la misma órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia funciona el Instituto Provincial del Aborigen Santafesino (IPAS)⁹, es el órgano representativo de la cuestión indígena provincial a nivel nacional, participa en debates en torno a sanción de leyes y vehiculiza los

⁷ Para ampliar sobre la temática se recomienda Massera y Cardozo (2019).

⁸ En un informe reciente sobre las políticas de Economía Social de la Provincia de Santa Fe se hace mención a estas acciones (ver Cardozo y Beckman, 2018).

⁹ En el estatuto constitutivo en los artículos N° 8 a 14 de la ley n° 11.078 especifican la creación de una autoridad de aplicación, denominada. El mismo está constituido por un Presidente, designado por el Poder Ejecutivo, y un Consejo integrado por 5 representantes de comunidades aborígenes⁹. Además, se dispone como órgano consultivo y de asesoramiento a la Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe (OCASTAFE). Como parte de la reglamentación del artículo N° 7 de la Ley N° 11.078, se crea el Registro Especial de Comunidades Aborígenes (R.E.C.A), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia.

programas a implementar provenientes desde nación. Actúa como nexo que posibilita la articulación con políticas de diferentes organismos gubernamentales, por ejemplo, en temas como vivienda, educación y producción (Cardozo, Brasca y Cabré, 2018). También, es el organismo encargado de la Ley N° 12.086/2002 que permite la entrega y reconocimiento de territorios a las comunidades originarias a partir de la adjudicación de lotes fiscales y parcelas de islas, pero haciéndose mención especial en dos anexos de cuáles son las parcelas específicas a reconocer¹⁰. Las comunidades registradas tienen el reconocimiento de su propiedad comunitaria, las pueden inscribir a su nombre siendo la posesión y la propiedad de sus tierras inembargables, imprescriptibles, inajenables y libres de impuestos en el Registro General de la Propiedad y Catastro de la Provincia de Santa Fe (ver Cabré, 2018).

En el contexto de efervescencia de gestión de políticas de ESS en la Provincia, se comienza a trabajar intersectorialmente con el IPAS y la primera experiencia se realiza con la comunidad mocoví de Recreo, en este sentido, la Economía Social se transforma como una estrategia para promocionar emprendimientos socio-productivos en las comunidades indígenas de la provincia, fomentando al trabajo asociativo y autogestivo. A continuación, antes de analizar el caso en concreto presentamos una breve descripción de la comunidad.

Si bien, el tratamiento de las políticas destinadas a las comunidades originarias ha ganado lugar en el campo de las ciencias sociales en los últimos años, cabe destacar que el estudio de las políticas de ESS y su implementación en comunidades indígenas es un tema que en Argentina no ha sido suficientemente abordado¹¹.

Territorialización de las políticas de ESS en la Comunidad Mocoví ComCai

La localidad de Recreo se ubica a 17 kilómetros de la capital provincial, en el espacio rururbano de la misma, y desde 1940 se caracteriza por la presencia de unidades productivas hortícolas que emplean mano de obra familiar. (Fritschy y Cardoso, 2014: 2) En consecuencia, desde la llegada, las familias mocovíes se dedicaron principalmente a las actividades hortícolas¹². Por este motivo, en 1978 la comuna de Recreo tomó la iniciativa de ofrecerles lotes, en la periferia del casco urbano y cercanos a las quintas donde trabajaban, para que se asentaran. A medida que se fueron organizando, dieron forma a lo que hoy se conoce como “Barrio Mocoví” (Benzi, 2017: 7).

A mediados de 2008, el gobierno de la provincia de Santa Fe, restituyó a la comunidad mocoví 327 hectáreas ubicadas al norte de Recreo, al oeste de la Ruta N°11 y en el límite con la comuna

¹⁰ La Ley Provincial N° 12.086 especifica en su anexo N° 1 cuáles son las parcelas disponibles para hacer entrega a las comunidades.

¹¹ La antropología, comenzó a estudiar la vinculación de las comunidades con las políticas públicas y su incorporación en la agenda estatal (Lenton y Lorenzetti, 2008) en el período que muchos estudios de esta área denominaron neosistencialista a partir del 2002. Así, Valeria Iñigo Carrera (2004) analiza la transformación de la población indígena toba de Formosa en sujeto “vulnerable” a partir de la implementación de políticas sociales y de empleo formuladas a escala nacional, a partir del año 2003. La autora destaca que, a partir de la identificación de la condición de vulnerabilidad social de la población indígena se promueve la “inclusión social” como objetivo de intervención del Estado. Un punto a destacar es que los programas sociales siguen una matriz socio-productiva que trabaja con dispositivos ajenos a la comunidad, donde convergen diferentes agentes sociales de la sociedad civil, entre ellos los técnicos, que se convierten en mediadores sociales. Estos últimos incorporan problemas hasta ese momento ajenos a las comunidades. También, Weiss (2015) analiza cómo la comunidad Nogoyin Ni Nala, localizada en Rafael Calzada, en el sur del conurbano bonaerense, a partir de sus entramados organizacionales internos y de sus relaciones con otras comunidades y organizaciones sociales comienzan a negociar las políticas públicas. Estas negociaciones giran en torno a la adscripción étnica y a las políticas de identidad que se vinculan con otros tipos de políticas de diferentes escalas.

¹² En relación con lo expuesto anteriormente, las primeras familias mocovíes que arribaron a Recreo lo hicieron a fines de 1960 y provenían de Colonia Dolores, San Javier, Romang, San Roque, entre otras localidades del norte provincial. Estas familias tuvieron que migrar por la importante crisis económica que azotó a la población del norte de Santa Fe y Chaco. El proceso migratorio se extendió hasta la década de 1980 y, la ampliación de los lazos familiares y sociales, permitió que poco a poco se asentaran en dicho distrito.

de Candiotti. La adjudicación de estas tierras -conocidas como Campo San José- se hizo en el marco de la ley provincial 12.086, con la actuación conjunta con el IPAS.

El proceso de devolución y escrituración de tierras no escapó a un conjunto de conflictos debido a diferencias en los intereses y visiones respecto al uso de las tierras. Podemos distinguir dos partes en conflicto: por un lado, algunas familias mocovíes, acompañadas por organizaciones sociales, con el interés en ocupar las tierras restituidas para construir sus viviendas y huertas. Por otro lado, el gobierno provincial y una parte de la comunidad -encabezada por el cacique de ese momento- que intentaron evitar este asentamiento argumentando que esas tierras no debían ser utilizadas para residencias, sino que habían sido otorgadas únicamente con fines productivos según la planificación de usos de suelo que había estipulado previamente el gobierno provincial (Benzi, 2017).

En la actualidad, en Campo San José habitan más de 80 familias, en su mayoría provenientes del barrio de la ciudad. En cuanto a su organización socio-política, la máxima autoridad de la comunidad es la asamblea comunitaria, constituida por el concejo comunitario, los líderes de las familias y el cacique. Durante el proceso de ocupación de las tierras, estas figuras también se vieron afectadas por el conflicto de intereses¹³.

Una vez resuelto el conflicto de ocupación territorial y a partir de la organización espacial de la comunidad con viviendas y huertas para la producción, comienza a desarrollarse la implementación de las políticas de ESS. En este sentido, el Gobierno Provincial comienza a desarrollar los programas socio-productivos. A partir del trabajo con técnicos territoriales y reuniones con parte de la comunidad, especialmente el cacique y los horticultores, se planifica líneas de acciones para fortalecer la actividad productiva vinculado a la producción de verduras. En este sentido, se trabajaron líneas de acción para la compra de herramientas para labrar la tierra, específicamente asadas, rastrillos, orquillas y arados y también semillas para la siembra.

Sin embargo, en la comunidad, no sólo el gobierno provincial se encontraba interviniendo, sino que también paralelamente se contaba con la participación de técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, AER Monte Vera y de la Subsecretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agroindustria de la Nación¹⁴, los cuales estaban involucrados con la temática agroecológica. Además, la Cooperativa de Trabajo Teko a partir del acompañamiento a la comunidad por el tema de las viviendas se acopló al trabajo con los técnicos que se encontraban trabajando con la comunidad. De esta manera, se proyectaron acciones en conjunto para el fortalecimiento de la trama productiva.

De esta manera, podemos ver la intersectorialidad juega un rol preponderante, a partir de la territorialización de una política pública, el lugar de “encuentro” entre instituciones de diversas escalas y organizaciones de la sociedad civil potencia el dinamismo de los procesos comunales.

Como producto de estas articulaciones se comienza a comercializar parte de la producción en las diferentes ferias organizadas por el Gobierno Provincial, la comunidad toma relevancia y visibilización a partir de la producción agroecológicas. Al interior de la comunidad se organizan para establecer vinculaciones con otras organizaciones, como por ejemplo la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular y comercialización a través de lo que se conoce como circuitos cortos de comercialización (Azevedo Da Silva, 2009 y Craviotti y Soleno Vilches, 2015). De esta manera, podemos encontrar diferentes puntos de ventas de la comunidad en la ciudad de Santa Fe, impulsados y sostenidos conjuntamente con organizaciones sociales, donde

¹³ Mientras el cacique Pedro Coria se oponía a la ocupación residencial de las mismas, se fue gestando la organización de las familias ocupantes. De esta organización, emerge como referente Hermelindo Coria que, para los años 2012-2016, fue elegido como nuevo cacique. Éste no fue reconocido por el anterior, por lo que coexistieron dos caciques con sus respectivos concejos. Durante esos cuatro años, la organización y la puesta en práctica de determinados proyectos, obras o actividades se ha visto perjudicada por la presencia de dos autoridades diferentes.

¹⁴ Los técnicos intervinieron hasta finales del año 2017, cuando se decide reducir el personal desde el Ministerio de Agroindustria de la Nación.

se ofrece a un precio justo un bolsón de hortalizas y verduras. También como práctica de ESS, se establecen los eslabonamientos solidarios y se eliminan los intermediarios estableciendo relaciones cara a cara y dónde se pueden conversar con los campesinos sobre la forma de producción sin agroquímicos.

Consideraciones finales

Lejos de caer en el romanticismo y el esencialismo indígena, creemos necesario destacar que dichas intervenciones descriptas en nuestro caso de estudio no se presentan sin conflictos, sino que los mismos existieron (y existen). Las demandas que establece la comunidad sobre la cuestión productiva aún siguen vigentes y necesitan del apoyo del Estado, particularmente cuando desde la escala nacional emprende la retirada de los técnicos de la Secretaria de Agricultura Familiar y desde el gobierno provincial actualmente existe una intervención sobre la ordenación territorial de la comunidad (aun no resuelta).

En el presente trabajo nos propusimos conceptualizar las políticas públicas de ESS y caracterizarlas a fin de dar cuenta de la importancia que éstas han alcanzado en el plano académico y también político. También en este marco, mostramos como los estados a escala subnacional comienzan a planificar sus intervenciones teniendo en cuenta esta temática de amplio crecimiento en Argentina. De esta manera, las intervenciones del Estado sobre la población y en este caso, comunidades indígenas, cobran importancia para atender a las demandas de las alteridades provinciales. En nuestro caso, destacamos como dos instancias organizacionales dentro de un ministerio, crean las condiciones de horizontalidad y se transversalizan para atender a la temática indígena y potenciar una experiencia de ESS. También mencionamos que no solamente el Estado se encuentra presente sino también organizaciones de la sociedad civil establecen acuerdos con la comunidad para la comercialización de sus productos.

Para culminar es necesario destacar que las políticas se territorializan en contextos que pueden ayudar, activar, fortalecer procesos desde abajo y permiten la articulación y generación de redes que espacializan la cooperación a partir de la creación de canales de comercialización.

Bibliografía

- 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*. Buenos Aires, v. 6, n. 2, p. 33 – 49.
- Azevedo da Silva, Clecio (2009) La configuración de circuitos de proximidad en el sistema alimentario: tendencias evolutivas. *Doc. Anal. Geogr*, 54, pp. 11-32.
- Benzi, Marina (2017) “Territorialidades mocovíes en Santa Fe”, II Encuentro de investigadores sobre políticas sociales, urbanas y ambientales en ciudades intermedias. La política social en la ciudad de Santa Fe, presente y pasado, Santa Fe, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- Briones, Claudia (2008). “Formaciones de alteridad: Contextos globales, procesos nacionales y provinciales”, en Briones, Claudia (comp.): *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Buenos Aires, Antropofagia.
- Cabre, Pilar (2018) Comunidades originarias en ciudades latinoamericanas: Jerarquía y diversidad de marcos legales vigentes. El caso de las comunidades tobas del Municipio de Santa Fe (Argentina). *RELEG*, Vol. 6, N° 1, (en prensa).
- Cardozo, Lucas (2015) “Políticas socio-productivas en la Argentina post-crisis: ¿Las políticas de Economía Social como articuladoras a escala regional? *Revista Cardinalis*. Departamento de Geografía de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, pp. 14-39.
- Cardozo, Lucas.; Brasca, Micaela y Cabré, Pilar (2018) “Geografías indígenas: la territorialización de las comunidades Qom y Mocoví en el área metropolitana de Santa Fe (Argentina)”. Ponencia presentada en la IX Reunión Anual Comité Académico de Historia, Regiones Y Fronteras Asociación De Universidades Grupo Montevideo (AUGM). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. 25, 26 y 27 de abril.
- Cardozo, Lucas y Beckmann, Erika (2018): Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe (noviembre 2018). Informe elaborado en el marco del Proyecto “Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina (2017/2018)”, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Caruana Castela, 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, Año LXI, núm. 227, pp. 349-378.
- 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*, (5), pp. 142-149. Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL.
- Chiroque Solano, Henry y Mutuberría Lazarini, Valeria (2009) Procesos de construcción de otras alternativas: desarrollo y planteamiento de la Economía Social Comunitaria en América Latina. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 66, Octubre 2009, pp. 147-163.
- Coraggio, José Luis (2014) “La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina”. Documento Ocasional 7, Potencialidades y Límites de la Economía Social y Solidaria, UNRISD. Disponible on line: <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/7A2E9D246F8B55B2C1257CF90428C90?OpenDocument>

- Coraggio, José Luis (2007). *Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis, "Territorio y economías alternativas", *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, año 2, N° 18, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2010, pp. 7-30.
- Craviotti, Clara., y Soleno, R. (2016). Circuitos cortos de comercialización agroalimentaria: un acercamiento desde la agricultura familiar diversificada en Argentina. *Mundo Agrario*, 16(33). Recuperado a partir de <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MA>
- Danani, Claudia (2004). "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social". En: Danani, C. (org.) (2003): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS/OSDE/Editorial Altamira. Buenos Aires
- Fritschy, Blanca y Cardoso, María Mercedes (2014): "Cambios en las especializaciones productivas del rurbano norte de la ciudad de Santa Fe, Argentina", *Contribuciones Científicas de GAEA*, Vol.26.
- Gordillo, Gastón y Hirsch, Silvia (comps.) (2010). *Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en la Argentina.*, La Crujía. Buenos Aires
- Hintze, Susana (2007). "Políticas sociales argentinas 1990-2006", en Vuotto, M. (coord) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la Economía Social*. Prometeo Libros, Buenos Aires, pp. 111-135.
- Hintze, Susana (2010) *La política es un arma cargada de futuro*, Buenos Aires: CLACSO.
- Hintze, Susana (2013) "Políticas públicas para Otra Economía" en Maidana y Constanza Valeria (eds.) *Hacia otra economía*. Los Polvorines, Universidad Nacional de Sarmiento, pp. 31-39.
- Hintze, Susana; Deux Marzi, María Victoria y Costa, María (2011) "Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina." En: Danani, Claudia (ed) *Protecciones y desprotecciones : la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Coleccion: Instituto del Conurbano - ICO/UNGS, pp. 233-281.
- Hopp, Malena (2012) *Políticas sociales de empleo en la Argentina post-convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo en compilado por María Mercedes Di Virgilio; Paula Boniolo; María Pía Otero (comp.) Viejos Problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza: Alternativas desde el Sur*, CLACSO: Buenos Aires, pp. 135 – 168.
- Iñigo Carrera, Valeria. (2007). "Programas sociales entre los tobas del este formoseño: ¿reproducción de una población obrera sobrante?". *Cuadernos de antropología social*, (26), 145-164. Recuperado en 28 de marzo de 2016, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-275X2007000200008&lng=es&tlng=es.
- Laville J.-L., Eme B. (2004) « Renovación y diversidad de prácticas » in Laville J.-L. (dir.), *Economía social y solidaria : una visión europea*, OSDE-UNGS, Buenos Aires, Editorial Altamira.
- Lenton, Diana y Lorenzetti, Mariana (2008) *Neoindigenismo de necesidad y urgencia: la inclusión de los Pueblos Indígenas en la agenda del Estado en Briones*, C (comp.) *Cartografías Argentinas. De políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia, pp. 293 – 326.

- Martínez, Clarisa (2012). “La política pública indígena en la Argentina. Apuntes sobre el derecho a la tierra y a la organización”. Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 2 , Nro. 4, pp. 133-142.
- Massera, Maricel y Cardozo, Lucas (2019) *Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe (Argentina)*. Revista Temas y Debates, Universidad Nacional de Rosario (en prensa).
- Muñoz, Rut (2017) Políticas de Economía Social y Solidaria en Municipios del Conurbano Bonaerense. Avances de su institucionalización. Documento de Trabajo del Observatorio del Conurbano. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/nota-central-R-Mu%C3B1oz.pdf>
- Palladino, Lucas (2013a): “Territorio, comunidad e identidad. El proceso de comunalización de los comenchingones del Pueblo La toma, ciudad de Córdoba (2008-2009)”, *Revista Cardinalis*, N°1
- Ragazzini, Irene y Loritz, Erika (2018) Instituciones y prácticas económicas comunitarias Aprendiendo del sistema de reproducción de la vida de los pueblos aymara y mixteco. 1a ed . - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rebón, Marcela y Roffler, Erika (2006) Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional “Manos a la Obra”. Documento presentado para Concurso RIDELC, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Rebón, Marcela y Roffler, Erika (2008) Balances y Perspectivas de las Políticas Socioproductivas: El Caso del Plan Nacional Manos a la Obra. Revista Medio Ambiente y Urbanización 68 (1), pp. 75-94.
- Rebón, Marcela y Salse, Guillermina (2003) Plan Manos a la obra: dificultades y desafíos de su gestión. Ponencia presentada en Foro Federal de Investigadores y docentes, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires, Argentina. URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/foro2>
- Rebón, Marcela; Salse Guillermina y Roffler, Erika (2004) Nueva gestión para una nueva política social. Ponencia presentada en II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, Argentina.
- Sánchez, Jeannette (2017) Institucionalidad y políticas para la economía popular y solidaria: balance de la experiencia ecuatoriana. En Coraggio, J.L. Miradas sobre la economía Social y solidaria en América Latina. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, pp. 85-101.
- Wanderley, Fernanda (2016) La Economía Solidaria y Comunitaria en Bolivia. Revista de la Academia, Vol. 21, pp. 57-75.
- Weiss, María Laura (2015). Políticas públicas, proceso organizativo y adscripción étnica en una comunidad indígena del conurbano Bonaerense. *Papeles de trabajo - Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural*, (30), 110-128. Recuperado en 14 de diciembre de 2016, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-45082015000200006&lng=es&tlng=es