



Inter-Agency Task Force on
Social and Solidarity Economy

Las políticas de promoción de la economía social y solidaria en Santa Fe

Potencialidades y limitaciones en la consecución del desarrollo sostenible

María Victoria Deux Marzi - Erika Beckmann - Alejandro Castagno - Santiago Chaqui - Facundo De Tomasi - Federico Di Vito - María Madoery - Florencia Pisaroni
Universidad Nacional de Rosario
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

Desde comienzos del siglo, se registraron en América Latina avances en las intervenciones públicas orientadas a promover iniciativas que se identifican como de economía solidaria, economía social, economía popular, economía comunal, economía de la solidaridad, etc. Aunque no todos se cumplan en la práctica, se observan acuerdos relativamente sólidos tanto desde la perspectiva de los movimientos sociales, funcionarios públicos y académicos respecto de lo deseable en términos de orientación de las políticas. En particular, se destaca que las intervenciones de Economía Social y Solidaria deberían promover relaciones participativas, horizontales y dinámicas (en oposición a políticas de arriba-abajo o a la inversa), como resultado de procesos de negociación-consenso entre organizaciones de la sociedad civil y del Estado; y se propone a la gestión en red como una forma conjunta de organización y gestión de las intervenciones acorde con los postulados del sector.

En esta dirección, en este trabajo nos proponemos analizar la relación entre el Estado y la sociedad civil en la implementación de políticas de ESS en una provincia argentina (Santa Fe), en el año 2018, reconociendo sus sentidos y las orientaciones, especialmente referidos al papel que le signan a la asociatividad como estrategia para el fortalecimiento y el desarrollo sostenible del sector. Asimismo, buscaremos identificar los principales desafíos que enfrenta esta forma de gestión, y los objetivos aún pendientes en la construcción de estrategias de gestión en red.

Palabras clave

Políticas públicas, Economía Social y Solidaria, asociatividad, Estado.

Bio

María Victoria Deux Marzi es Doctora en Ciencias Sociales. Se desempeña como docente de la Maestría en Economía Social (UNGS- Argentina), en el Doctora en Ciencias Sociales (UNaM-Argentina) y docente de grado en la Universidad Nacional de Rosario. Dirige el proyecto “Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria” (UNR) que integran los demás autores de este artículo.

Erika Beckmann es Magister en Economía Social por la Universidad de Gral. Sarmiento. Es integrante del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT-Rosario) radicado en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la Universidad Nacional de Rosario y docente de grado de la misma Facultad. Co-dirige el proyecto “Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria” (UNR) que integran los demás autores de este artículo.

Alejandro Castagno es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario y estudiante avanzado de Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional (FRRA). Integrante del CEDeT-Rosario y del Proyecto “Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria” (UNR).

Santiago Chaqui es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Docente de nivel secundario. Integrante del CEDeT-Rosario y del Proyecto “Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria” (UNR). Integrante Instituto para la Producción Popular Rosario (IPP Rosario).

Facundo De Tomasi es estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Integrante del CEDeT-Rosario y del Proyecto

“Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria” (UNR). Integrante Instituto para la Producción Popular Rosario (IPP Rosario).

Federico Di Vito es estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Integrante del CEDeT-Rosario y del Proyecto “Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria” (UNR). Integrante Instituto para la Producción Popular Rosario (IPP Rosario).

María Madoery es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Asistente del Area de Asistencia a Direcciones de Carreras de la Universidad del Gran Rosario Integrante del CEDeT-Rosario y del Proyecto “Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria” (UNR). Integrante Instituto para la Producción Popular Rosario (IPP Rosario).

Florencia Pisaroni es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Integrante del CEDeT-Rosario y del Proyecto “Observatorio de Políticas de Economía Social y Solidaria” (UNR).

Introducción

El presente trabajo se propone contribuir al amplio campo que analiza el aporte de las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria (en adelante, ESS) a la construcción de “Otra Economía”, centrada en el trabajo y la reproducción ampliada de la vida (Coraggio, 2013), y a la construcción de condiciones de crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible. Existen acuerdos relativamente difundidos – tanto desde la perspectiva de los movimientos sociales, como entre funcionarios públicos y los ámbitos académicos- sobre los atributos *deseables* de estas. En particular, se destaca que las intervenciones de ESS deberían promover relaciones participativas, dinámicas y horizontales (en oposición a políticas de arriba-abajo o a la inversa), como resultado de procesos de negociación-consenso entre organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) y del Estado (Kapron y Fialho, 2004; Mendell, 2007; Hintze, 2010).

En esta dirección, nos proponemos analizar la relación entre el Estado y la sociedad civil en la implementación de políticas de ESS, en la provincia de Santa Fe, Argentina. Nuestra mirada se dirigirá tanto hacia *los sentidos* y las *orientaciones* de las políticas públicas desarrolladas por el gobierno provincial, como hacia el papel que le asignan a la *asociatividad* como estrategia para el fortalecimiento y el desarrollo sostenible del sector. Para ello ponemos foco en los programas llevados adelante por el Gobierno Provincial durante el año 2018, la forma en la que definen los destinatarios de las intervenciones, las herramientas de promoción que implementan y en la eventual creación de ámbitos de articulación entre el estado y las OSC para el diseño y la gestión de los programas. Siguiendo a Susana Hintze y Victoria Deux, adoptamos un “enfoque relacional” situado “en la interacción entre la institución estatal y la sociedad civil” (Hintze y Deux, 2007: 1).

Las unidades de análisis seleccionadas para observar estos modos de relacionamiento y gestión, son los *programas* (formalizados como tales o implementados sistemáticamente como líneas de acción de los organismos) desarrolladas por el gobierno provincial en 2018. Es decir, nos concentramos en las formas como se construyen, se proponen y se gestionan las distintas herramientas para la ESS, y en los actores con los que articula para estos fines.

El trabajo de campo en el que se sostiene este trabajo fue realizado entre los meses de mayo y septiembre de 2018. El propósito del mismo fue identificar cuáles son las herramientas (como hemos mencionado, formalizadas como programas o no) mediante las cuales el gobierno provincial pretende contribuir al fortalecimiento de la ESS en su territorio, y qué otras intervenciones, aún sin proponérselo de manera explícita, favorecen también a su consolidación¹. Durante el transcurso de la investigación, fueron identificadas 20 programas de promoción de la ESS en cinco Ministerios de la provincia de Santa Fe: Ministerio de la Producción (MP); Ministerio de Desarrollo Social (MDS); Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCyT); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS); y Ministerio de Salud (MS). Solo el primero, cuenta con una unidad organizativa específicamente orientada a la ESS, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social. Los demás organismos, si bien no cuentan con áreas que se identifiquen explícitamente como de ESS, en la puesta en marcha de sus estrategias, involucran recursos y herramientas que contribuyen al sostenimiento y consolidación de unidades productivas de ESS (ya sea a través de la promoción de organizaciones asociativas o de pequeños o medianos emprendimientos). El cuadro 1 presenta estas intervenciones, su ubicación institucional y los destinatarios a los que se orientan.

1 Dicho trabajo forma parte del relevamiento de políticas nacionales y provinciales realizado en el marco del Observatorio de Políticas de Economía Popular Solidaria (UNGS, UNR, Argentina).

Cuadro 1: Unidades organizativas, programas de promoción de la ESS y destinatarios, de la Provincia de Santa Fe en 2018.

Ministerio	Organismo de EPS de mayor jerarquía	Programa/acciones	Destinatarios
Producción (MP)	Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social	Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales	Organizaciones asociativas Entidades de apoyo a la ESS
		Crear Comunidad Emprendedora	Emprendimientos individuales y familiares
		Acompañamiento a empresas recuperadas	Organizaciones asociativas
		Programa de desarrollo rural y agroindustria familiar	Emprendimientos individuales y familiares
		Programa de producción sustentable de alimentos en Periurbanos	Emprendimientos individuales y familiares Comunidades
		Programa "De mi tierra, Santa Fe"	Emprendimientos individuales y familiares
Desarrollo Social (MDS)	Secretaría de Integración Social	Planes Operativos Anuales (POAs)	Emprendimientos individuales y familiares Entidades de apoyo a la ESS
		Financiamiento a emprendedores individuales	Emprendimientos individuales y familiares Población vulnerable
		Financiamiento a proyectos presentados por organizaciones sociales	Organizaciones asociativas Emprendimientos individuales y familiares Población vulnerable
	Dependencia directa del Ministro	Buenas Prácticas	Organizaciones asociativas Población vulnerable
	Secretaría de Desarrollo Territorial	Unidades Productivas vinculadas al Programa Nueva Oportunidad	Población vulnerable
Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCyT)	Secretaría de Desarrollo Emprendedor	Competencia de Planes de Negocios	Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento
		Competencia de Planes de Comunicación	Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento

		Plataforma Digital Ecosistema Emprendedor de Santa Fe	Emprendimientos individuales y familiares Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento Entidades de apoyo a la ESS
		Emprendimientos más competitivos	Organizaciones asociativas Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento
	Secretaría de Innovación Productiva	Convocatorias para la promoción de la CyT	Organizaciones asociativas Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento Entidades de apoyo a la ESS
Trabajo y Seguridad Social (MTySS)	Subsecretaría de Políticas de Empleo y Trabajo Decente	Redes	Organizaciones asociativas Población vulnerable
		Nexo Oportunidad	Población vulnerable
Salud (MS)	Dirección Provincial de Salud Mental	Dispositivos Sustitutivos de Prácticas Manicomiales	Emprendimientos asociativos
	Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad	Red de viveros provinciales	Emprendimientos asociativos

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo realizado en el marco del proyecto Observatorio de Políticas de promoción de la Economía social y solidaria (UNR-Argentina).

Como veremos a continuación, las intervenciones relevadas tienen características muy heterogéneas, y en algunos casos su vínculo con la ESS puede no resultar tan claro. Sin embargo, comparten su orientación hacia la organización y la promoción del trabajo autogestivo, autonomizado de patrones, como principal estrategia de producción y de reproducción de la vida de la población a la que se orientan. Por ello, las incluimos como intervenciones del Estado provincial orientadas a crear y fortalecer un sector orgánico y sostenible de ESS.

La promoción de sujetos y prácticas asociativas en las políticas públicas de la provincia

La asociatividad es una característica central de los emprendimientos de la ESS, porque como sostienen Chanial y Laville, supone la acción colectiva para la defensa de un bien común, es decir, la decisión de un conjunto de personas de unirse de manera permanente y voluntaria para compartir sus esfuerzos y conocimientos en la consecución de un objetivo común. En ese sentido es que los autores afirman que la asociación es “una traducción en actos del principio de la solidaridad” (Chanial y Laville, 2013:22). Estas formas de asociarse adquieren ciertas

particularidades que las distinguen de las formas asociativas capitalistas, en tanto poseen, además, un carácter autogestivo en la organización del trabajo; por lo tanto, entendemos que el trabajo asociativo y autogestionado implica poner en acto principios y valores propios de la ESS entre los que se destacan “la cooperación en la producción de bienes y servicios, la propiedad compartida de los medios de producción, la toma de decisiones participativa y democrática, relaciones internas basadas en la confianza y la solidaridad, distribución con tendencia igualitaria de los resultados y – en general – igualdad de derechos de todos los trabajadores que integran la misma organización productiva” (Hintze y Vázquez, 2011:190).

En coincidencia con estos autores sostenemos que la promoción de la asociatividad resulta una condición fundamental para construir redes que aporten a la formación y fortalecimiento del sector de la ESS como estrategia de desarrollo sostenible, en tanto permite construir una identidad colectiva que permita pensar el sector de la ESS más allá del fortalecimiento de microemprendimientos individuales o de subsistencia. No obstante, no suele ser un objetivo de las políticas de ESS. Por ello es que nos preguntamos por la orientación de las políticas de ESS estudiadas hacia la promoción de estrategias asociativas.

Buscaremos las respuestas a este interrogante, repasando, en primer lugar, las referencias a la asociatividad en la definición de los destinatarios a los que orientan sus intervenciones. En segundo lugar, sintetizamos las herramientas de promoción que implementan, y finalmente revisaremos las formas de articulación que proponen entre organismos del Estado, y especialmente con OSC. Creemos que este tipo de articulaciones, así como la construcción de ámbitos de debate y co-construcción de las políticas son instancias de diseño y gestión de las intervenciones que no sólo habilitan la articulación entre diferentes sujetos de la ESS, sino que implican “poner en acto” en el ámbito de las políticas públicas, los principios asociativos que inspiran al sector.

Recapitulando sintéticamente los sujetos a los que se destinan estas intervenciones observamos que todos programas del MDS (cinco) incluyen dentro de sus destinatarios a organizaciones de carácter asociativo, tanto cooperativas y mutuales como organizaciones sociales, aunque tres de ellos no se concentran exclusivamente en estos destinatarios, sino que incorporan actores definidos como “emprendedores individuales y familiares”. Uno de los casos que plantea la creación de emprendimientos asociativos luego de una primera etapa de formación y capacitación, es la línea de intervención conocida como “Unidades Productivas” perteneciente al programa Nueva Oportunidad. Por otro lado, el programa “Buenas Prácticas” se dirige a financiar exclusivamente a organizaciones sociales formalmente constituidas. En cuanto a los seis programas pertenecientes al MP, tanto el programa de “Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales” como el programa de “Acompañamiento a empresas recuperadas” prevén herramientas de promoción destinadas específicamente a sujetos asociados. Por otro lado, el programa “Crear Comunidad Emprendedora”, define a sus destinatarios como “emprendedores” tanto de carácter individual como asociativo. Los tres programas restantes se concentran en sectores vinculados a la producción agroalimentaria, y es de destacar que ninguno prevé estrategias de promoción del asociativismo “hacia adentro”, sino que se focalizan en brindar asistencia técnica y comercial para el fortalecimiento de los emprendimientos. Aunque sí podríamos decir que buscan fortalecer estrategias asociativas “hacia afuera”, a través de la construcción de identidad colectiva y fortalecimiento de encadenamientos productivos en el territorio.

Los dos programas del MTySS incluyen entre sus destinatarios a cooperativas. El programa “Nexo Oportunidad” las considera como uno de los espacios posibles para la inserción laboral de jóvenes en situación de vulnerabilidad social o desocupados que tienen dificultades de acceso al mercado laboral formal, sin excluir a pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, en la entrevista realizada al director a cargo del programa se pudieron constatar las dificultades a la hora de articular con cooperativas, por lo que la implementación del programa prioriza a las pequeñas y medianas empresas de capital. En cuanto al programa “Redes”, tiene como objetivo

la formación de desocupados con el fin de mejorar la empleabilidad, a su vez, prevé a cooperativas ya constituidas como destinatarias de una línea de recalificación, aunque en la entrevista también se señaló ésta no es la línea priorizada, sino que su principal interés se centra en la capacitación de desocupados y población vulnerable.

En cuanto a los dos programas implementados por el MS, uno de ellos hace referencia explícita a la promoción de organizaciones productivas asociativas como un dispositivo de tratamiento de usuarios de servicios de salud mental para la sustitución de prácticas manicomiales. El programa restante no se plantea la constitución de empresas sociales o cooperativas, sino que se centra en una estrategia de contención y formación laboral en viveros provinciales dirigida tanto a personas en situación de vulnerabilidad social como personas con problemas de salud mental leves.

Por último, los cinco programas implementados por el MCyT ofrecen herramientas de financiamiento, asistencia técnica o capacitación que, si bien pueden ser utilizadas por organizaciones asociativas, define a sus destinatarios principales como “emprendedores de base tecnológica” o “intensivos en conocimiento”, incluso pequeñas y medianas empresas. Dos de estos programas mencionan a las cooperativas entre sus destinatarios específicamente con el fin de vincular al sector científico-tecnológico con el sector productivo. Aquí el fortalecimiento del trabajo asociativo y autogestionado queda subordinado en función de otros objetivos de carácter empresarial, como el incremento y mejora capital, la planificación y la comunicación, o la innovación en los procesos tecnológicos.

En síntesis, la revisión de los programas por sus destinatarios nos ayuda a reconstruir la diversidad de sujetos que componen la ESS en la provincia. Al respecto, advertimos que para acompañar y promover expresiones tan heterogéneas se requieren herramientas de apoyo y promoción diferenciadas y específicas, como veremos más adelante. Por otra parte, notamos que la promoción de la asociatividad no es el foco prioritario de estas intervenciones. Por el contrario, se orientan prioritariamente a promover estrategias de trabajo individuales, muchas veces identificadas como “emprendimientos” o “emprendedores”.

Al respecto, creemos importante advertir acerca del carácter ambivalente de la categoría “emprendedor”, utilizado de manera genérica, y de algún modo, polisémica, por algunos de estos programas para definir a sus destinatarios. Esta figura aparece en numerosas intervenciones, incluyendo tanto las dedicadas específicamente a promover estrategias autoempleo de sectores vulnerables, como en las vinculadas al desarrollo tecnológico a partir de proyectos individuales o de empresas de capital. Así, resulta una categoría que refiere a sujetos diversos, con diferentes accesos a recursos materiales y simbólicos, en tanto comprende personas en condiciones de vulnerabilidad social, científicos que buscan financiamiento para sus proyectos, profesionales que deciden emprender proyectos personales, entre otras situaciones. Por todo lo anterior, y reconociendo que esta expresión se ha generalizado en las intervenciones de ESS, creemos necesario analizar en futuros trabajos, las diversas interpretaciones que realizan académicos, gestores de política y organizaciones de ESS sobre este concepto, desentrañando el carácter polisémico que adopta.

Las herramientas de promoción de la ESS

Los programas relevados promueven las diferentes expresiones de ESS en la provincia implementando cinco herramientas principales: financiamiento, formación y capacitación, asistencia técnica, comercialización y publicidad.

Una mirada de conjunto de los 20 programas relevados nos muestra que la principal herramienta implementada para promover la ESS es el financiamiento (15 programas), seguido de la formación y capacitación (13 programas) y en tercer lugar la asistencia técnica (11

programas). De los 20 Programas sólo 6 ofrecen una sola herramienta de intervención, mientras que la mayoría, los restantes 14 Programas ofrecen combinaciones de herramientas por lo general vinculadas entre sí.

Ya mencionamos que los ministerios que concentran la mayor cantidad de ofertas en materia de programas son los ministerios de Desarrollo Social, Producción y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Ahora agregamos que existe una gran heterogeneidad entre los ministerios mencionados con respecto a los tipos de intervenciones que promueve cada programa. En el MDS, predomina el financiamiento, estando presente en los cinco programas relevados en este sector del Estado. Por otro lado, el MP exhibe una gran variedad en sus programas, con una fuerte presencia, también, de diferentes formas de financiamiento, pero a su vez, con ofertas de intervenciones como comercialización y publicidad. Finalmente, en el MCyT, si bien hay un predominio del financiamiento, este se encuentra siempre acompañado por asistencia técnica o por formación y capacitación.

De esta manera se observa una gran oferta de herramientas relacionadas al financiamiento, formación y capacitación y asistencia técnica en los distintos Ministerios, mientras que la intervención en comercialización se halla presente en sólo dos programas del MP, ambos dirigidos a productores agroalimentarios, y la herramienta de publicidad en uno de estos programas, y uno del MCyT relativo a confección de plataformas web. Ninguna de las herramientas relevadas se orienta específicamente a promover estrategias asociativas, ni ámbitos de encuentro y articulación entre organizaciones de ESS, ni entre éstas y el Estado. Si bien no es parte de las herramientas con las que promueven al sector, la gestión de estas intervenciones prevé en algunos casos, ámbitos mixtos de articulación, como veremos a continuación.

Articulaciones intra-estatales y con organizaciones de la sociedad civil

A partir del análisis de la información recabada, identificamos diferentes instancias y formas de vinculación entre organismos del estado a la hora de implementar algunas de las acciones o programas identificados, así como, en ciertas ocasiones, con OSC.

En primer lugar, destacamos el funcionamiento, dentro del ámbito del MP, del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social, el cual representa un espacio en el que se encuentran institucionalizadas algunas de estas articulaciones. El mismo es un órgano mixto conformado tanto por las instituciones del sector como por el Estado provincial. Actualmente lo integran 19 cooperativas y federaciones de ESS y se encuentra presidido por el Gobernador. Se conformó como espacio de discusión al interior del MP para el diseño, ejecución y divulgación de políticas para cooperativas y mutuales de la provincia. Entre sus acciones se destaca la creación de la Cooperativa de Provisión de Servicios Educativos, Capacitación, Investigación, Desarrollo e Innovación Limitada (EDUCOOP), la cual que tiene por objetivo la formación de cuadros directivos del sector. Para tal fin, desde el 2017, EDUCOOP dicta la “Tecnicatura Superior en Gestión de las Organizaciones”, de modalidad virtual, contando para ello con el apoyo del Ministerio de Educación de la provincia para su implementación.

Por otra parte, para la implementación de algunas de las líneas de trabajo comprendidas en el “Programa de Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales”, la Dirección Provincial de Promoción del Asociativismo y el Emprendedurismo del MP establece algunas vinculaciones con otras instancias a nivel provincial. Para llevar adelante las acciones de promoción de cooperativas escolares en las escuelas de nivel primario y secundario, la Dirección realizó trabajos conjuntos con el Ministerio de Educación de la provincia. A su vez, para las intervenciones vinculadas al apoyo y fomento del sector, la Dirección articula con otras dependencias ministeriales, para que las mismas trabajen con algunas de las cooperativas y mutuales de la provincia. Algunos ejemplos

de ello serían los acuerdos realizados con el MDS para que las cooperativas de trabajo ejecuten obras en el marco del “Plan Abre”²; los trabajos conjuntos con el Ministerio de Innovación y Cultura vinculados con los emprendimientos que realizan audiovisuales; o las articulaciones realizadas con la Secretaría de Estado de Energía para trabajar con cooperativas de servicios eléctricos en la promoción de la utilización de energías sostenibles. Además, con la colaboración del Ministerio de Economía, se acordaron algunos programas de exención de impuestos a las cooperativas y mutuales. Por otra parte, dentro de las acciones de financiamiento que este programa contempla, las mismas permitieron algún grado de vinculación con las OSC. El mismo se dio, específicamente, con la Confederación de Trabajadores de Economía Popular (CTEP), la cual presentó un proyecto de inversión para emprendimientos de la economía popular, el cual fue aprobado y ejecutado. En el caso de la ejecución del “Programa de Sellos Cooperativos”, otra de las intervenciones del programa, se trabajó articuladamente con el Consejo Provincial anteriormente mencionado, el cual interviene como auditor y co-responsable del otorgamiento de los sellos.

En el caso del programa “Crear Comunidad Emprendedora”, también dependiente de esta Dirección, los créditos fueron otorgados a través de bancos y mutuales. La línea de Microcréditos se implementa territorialmente a través de un convenio con la Fundación Coinag, y en el caso de las líneas de Crédito Mutuo y Crédito Bancario, las entidades licitan fondos propios y el gobierno provincial les garantiza una tasa superior a la pagada por los emprendedores.

En la implementación del programa “Acompañamiento a Empresas Recuperadas”, última línea de trabajo de esta Dirección, el seguimiento de las acciones por parte del Estado provincial se realiza en conjunto con MTySS y el MP.

Para el caso del “Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar”, dependiente de la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial de la Subsecretaría de Economía Social, tanto la Fundación ArgenINTA como el Centro Regional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – organismo de jurisdicción nacional- participan activamente en la definición de los lineamientos y alcances del programa. Por otra parte, existía una fuerte presencia de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación, lo cual cambió debido al vaciamiento sufrido por dicha Secretaría durante el 2018.

El programa “Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos”, también perteneciente a esta Dirección, se vincula, por su parte, con la Fundación ArgenINTA y el INTA a través de las Agencias de Extensión Rural. Actualmente se encuentra articulando con organizaciones sociales vinculadas a los pequeños productores del periurbano de Santa Fe y Rosario, aunque dicha relación se puede caracterizar como incipiente debido a la corta ejecución del programa. Por otra parte, también el modo de relacionarse con las OSC es moderado, debido a que se deben atender demandas tanto de las organizaciones ambientalistas como de los agricultores familiares que no tienen interés en procesos de reconversión de sus formas productivas al modelo agroecológico.

En cuanto a la marca colectiva “De mi Tierra Santa Fe”, otra de las herramientas vinculadas a esta Dirección, los productores, pymes y emprendimientos asociativos que participan de este programa reciben el apoyo de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), dependiente del MS, para asegurar la salubridad e inocuidad de los productos alimenticios comercializados.

En los casos de las acciones llevadas a cabo bajo la órbita del MDS, en la implementación del “Plan Operativo de Acción” (POA), la Dirección de Inclusión Socio-Productiva articula con

² El Plan Abre es una política social integral que el Gobierno de la provincia de Santa Fe desarrolla en las principales ciudades de la provincia, orientada a mejorar las condiciones de vida de los barrios más vulnerables. Incluye componentes de mejoramiento urbano del hábitat y servicios; y de fortalecimiento del trabajo territorial y comunitario.

municipios y comunas, puesto que los fondos y actividades son administrados por los gobiernos locales y deben ser invertidos en la creación de organismos de promoción en las distintas localidades. Asimismo, trabajan en forma conjunta en la formulación de proyectos y líneas de intervención local.

Por otra parte, en el caso del “Formulario B” y la “Planilla A”, otras de las herramientas de esta Dirección, al canalizar financiamientos hacia proyectos particulares, se contribuye con los acompañamientos llevados a cabo por otras áreas organizativas del gobierno provincial (por ejemplo, la Dirección de Género y la Dirección LGBT del propio ministerio; o la Dirección de Atención Pos-Penitenciaria del Ministerio de Justicia y DDHH). La Dirección colabora con capacitaciones en torno a los principios de la ESS, así como con financiamiento para la puesta en marcha de emprendimientos productivos. Por su parte, el “Formulario B” también permite trabajar con instituciones de la sociedad civil. Sin embargo, es muy acotado el trabajo realizado con organizaciones sociales. De este modo, no cuentan con experiencias de gestión asociada a OSC, así como tampoco cuentan con espacios estables de vinculación.

En el caso del programa “Buenas Prácticas”, dependiente de la Unidad Evaluadora del MDS, el coordinador entrevistado señaló que realizan muy pocas articulaciones para la gestión de este programa. En cuanto al trabajo conjunto con otros organismos estatales, fundamentalmente reciben solicitudes de financiamiento de otras áreas de gobierno. En lo que respecta al vínculo con OSC, el mismo se restringe a la presentación y financiamiento de proyectos y no tanto a la gestión del programa.

Por su parte, en la puesta en marcha de las “Unidades Productivas” vinculadas al programa “Nueva Oportunidad”, que se encuentra inserto en la Secretaría de Desarrollo Territorial, en la instancia de prácticas laborales en empresas o cooperativas de trabajo, la beca es provista por el MTySS a través del programa “Nexo Oportunidad”. Respecto del vínculo con OSC, éstas actúan como contraparte en la constitución y acompañamiento de las primeras. Para ello, cumplen funciones tanto de orientación laboral y productiva de los jóvenes, como administrativas (permiten la asignación de las becas) y, a partir de sus registros fiscales, posibilitan la comercialización de la producción tanto al propio Estado provincial como a terceros.

En lo que respecta a los programas del MCyT, es posible señalar que la “Competencia de Planes de Negocio”, gestionada por la Subsecretaría de Fomento a la Cultura Emprendedora, es organizada en conjunto con la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación de la Municipalidad de Rosario. Cuenta también con el apoyo de diversas organizaciones y fundaciones vinculadas al emprendedurismo, como Endeavor y JCI; la Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR); Universidades públicas y privadas (Universidad Abierta Interamericana y Universidad Nacional de Rosario) y la aceleradora de proyectos biotecnológicos Bio.r, perteneciente al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Por otro lado, la “Competencia de Planes de Comunicación”, dependiente de la misma estructura que la anterior, se realiza en conjunto con PuntoBiz, revista del ámbito empresarial de la ciudad de Rosario.

Con respecto a las intervenciones realizadas desde el MTySS, otro ámbito de articulación lo constituye el Programa Redes, desarrollado por la Dirección de Empleo y Formación Profesional. El mismo es gestionado, principalmente, a través de municipios y comunas, que son quienes presentan los proyectos de capacitación que desean llevar adelante en sus territorios. También pueden presentar propuestas de cursos las cooperativas de trabajo y asociaciones civiles formalmente constituidas.

Por último, los dos programas relevados del MS, “Viveros Inclusivos” y “Dispositivo de Salud Sustitutivo a las Lógicas Manicomiales”, pese a que se encuentran en dos direcciones provinciales diferentes (Dirección Provincial de Inclusión para Personas con Discapacidad y Dirección Provincial de Salud Mental, respectivamente), trabajan de forma articulada. Ambos programas ponen el acento en la generación de emprendimientos productivos con usuarios de servicios de salud mental, acompañados por el personal del MS, a partir de lo cual se han realizado

vinculaciones específicas a través de un Convenio de Colaboración Recíproca con el MDS y el MP de la provincia. Posteriormente se sumó el MTySS, mediante la capacitación a los emprendimientos productivos. Por otra parte, a partir de las entrevistas realizadas, se mencionó como un agente articulador al Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Secretaría de Extensión Social y Cultural de la Universidad Nacional del Litoral, a través de Proyectos de Extensión de Interés Social ejecutados por la Facultad de Ciencias Económicas, específicamente en dos experiencias: “Emilianas” para el caso del Dispositivo Sustitutivo a las Lógicas Manicomiales, y “Sembrando Sueños” para el de Viveros Inclusivos.

De este modo, repasando las articulaciones relevadas, se puede mencionar que, en general, el trabajo con las OSC parece ser limitado. En la mayor parte de las entrevistas, éstas no fueron mencionadas como sujetos con las que se articule el diseño ni la implementación de las políticas analizadas. Sin embargo, sí se encuentran abiertos a la resolución de las demandas planteadas por las organizaciones sociales, como se menciona en el caso de la CTEP, y hay distintas líneas de financiamiento a las que las mismas pueden acceder para el desarrollo de proyectos propios. De este modo, tanto el diseño como la gestión de las políticas aparecen fuertemente centralizados en el propio gobierno provincial.

Por otra parte, también se puede destacar que las acciones de promoción se llevan adelante a partir del acompañamiento del propio Estado provincial. En varios casos en conjunto con las administraciones municipales o comunales, pero escasamente con el gobierno nacional. En este sentido, el nivel nacional aparece a partir de la relación con algunas instituciones, como el INAES, el INTA, la Fundación ArgeINTA y el INPI, así como con el sistema académico-científico, con las universidades nacionales en el territorio y el CONICET. Pero, más allá de estas vinculaciones específicas, ninguna de las unidades organizativas entrevistadas manifestó implementar programas nacionales a través del Estado provincial, ni co-financiar las intervenciones provinciales. Por su parte, al interior del mismo Estado provincial identificamos numerosas instancias de articulación, lo que nos permitiría hablar de cierta “transversalidad intra-estatal” en la implementación de algunos de los programas de ESS. Esta articulación entre las unidades organizativas del estado provincial podría buscar compensar la ausencia de recursos y herramientas nacionales de apoyo a la ESS.

De este modo, si bien las OSC no tienen un papel protagónico en el diseño ni en la gestión de las políticas, son destacables las articulaciones dentro del propio gobierno provincial, así como con las administraciones locales. Al respecto, nos preguntamos si esto constituye una estrategia planificada para abordar la complejidad y multidimensionalidad de los procesos y experiencias de ESS, o si solo es una forma de aprovechar y compartir los recursos escasos, en un accionar conjunto pero segmentado. Dar respuesta a ello requerirá un análisis más detenido de cada una de las vinculaciones efectuadas, sin embargo, por el momento podríamos decir que la coordinación de las diferentes áreas intra e inter-estatales invita, de algún modo, a constituir un espacio de diálogo y discusión entre los diferentes actores estatales a través del abordaje conjunto de una misma problemática, así como constituye un paso para evitar la superposición de intervenciones y tender hacia su complementariedad. En este sentido, si bien es incipiente para afirmar que permite efectivamente una mirada transversal y un abordaje integral de las políticas de promoción de la ESS, se constituye en una iniciativa positiva para el fortalecimiento de las intervenciones estatales.

Conclusiones

En este trabajo sistematizamos y analizamos 20 programas destinados a la ESS, que si bien difieren entre sí, nos permiten identificar algunas orientaciones y sentidos predominantes en las intervenciones del gobierno provincial. En primer lugar, entre sus destinatarios cobran

particular preponderancia los emprendimientos, incluyendo en esta categoría una diversidad de sujetos y condiciones de trabajo y de vida. Otro tipo de sujeto que se destaca en las intervenciones, no tanto en términos cuantitativos sino por su peso y relevancia económica, son las organizaciones asociativas de la ESS tradicional (Hintze, 2007), constituidas como cooperativas y mutuales, de larga tradición en la provincia. Algunas de ellas conforman el Consejo de Asociativismo, presentado anteriormente.

La revisión de las modalidades de intervención de los programas nos permite observar que las políticas asumen prioritariamente la necesidad de fortalecer la producción por cuenta propia. Para ello, ponen en juego herramientas convencionales como la formación y la asistencia técnica, y el financiamiento, principalmente a través de subsidios de montos variables. En ninguno de los casos se proponen abordajes integrales y multisectoriales (en línea con lo que sugiere Hintze, 2010) que fortalezcan la sostenibilidad de las estrategias productivas y laborales. Tampoco es frecuente la combinación de herramientas de promoción que se orienten no sólo a la producción, sino que también potencien sus canales y estrategias de comercialización, que mejoren las condiciones de trabajo, o la cobertura de otras necesidades vinculadas con el trabajo.

Finalmente, los ámbitos de articulación Estado-sociedad civil están acotados a algunos programas en los que las organizaciones de ESS, especialmente las cooperativas, participan en la implementación de toda o una parte de las intervenciones. Sin embargo, no tienen participación ni en el diseño ni en la evaluación de las políticas. Son destacables las articulaciones dentro del propio Estado provincial, así como con los gobiernos locales. De hecho, existe un programa específico para impulsar la ESS en los municipios.

Si bien creemos que este es un primer trabajo que requiere ser revisado a la luz de nuevos relevamientos, a modo de cierre (siempre provisorio) podemos decir que en las intervenciones del gobierno provincial la asociatividad como estrategia para fortalecer la sostenibilidad de la ESS tiene una presencia desdibujada y poco clara. Si bien se enuncia en los propósitos de algunas de las intervenciones, y los sujetos a los que se orienta, las herramientas de promoción que proponen y los ámbitos de gestión que institucionalizan muestran que se trata de políticas prioritariamente orientadas a promover la autogestión individual como una alternativa de inserción laboral. En este sentido, las intervenciones se basan predominantemente en estrategias de promoción y acompañamiento, mayoritariamente centradas en la necesidad de asegurar la autosostenibilidad mercantil (Vázquez, 2016). No discutimos la necesidad de este propósito, sino que queremos subrayar que para alcanzarlo, la promoción de vínculos asociativos es tan importante como las capacitaciones en diversas materias, la asistencia técnica o la transferencia de tecnología. La experiencia demuestra que sostenibilidad requiere de esfuerzos sinérgicos entre el sector público y los propios emprendimientos, y que un aspecto no menor es la constitución de vínculos sólidos y estables entre todos los actores. Los emprendimientos aprenden e innovan cuando realizan desarrollos en conjunto, cuando debaten y defienden sus intereses en común, cuando logran ampliar su escala a partir de la integración horizontal. Todos estos aspectos, y muchos otros que podemos imaginar, requieren que la generación de vínculos asociativos sea incorporada dentro de las políticas públicas de promoción de la ESS. Como ya lo han mostrado los trabajos de Vázquez (2016), Vázquez y Deux Marzi (2009), Coraggio (2009) entre otros, la promoción de vínculos asociativos dentro de las unidades económicas o emprendimientos y también entre ellas fortalece las condiciones de sostenibilidad de las estrategias, es decir, refuerza su eficacia en tanto herramientas de crecimiento económico. Siguiendo a Coraggio (2013a) podemos afirmar que las políticas implementadas hasta el momento por el gobierno santafesino operan en un nivel microeconómico, atendiendo exclusivamente a las unidades económicas consideradas individualmente, sus vínculos internos y con el contexto inmediato, como compradores/tomadores de precios y vendedores/ofertantes de sus productos o servicios. Los alcances de este tipo de intervenciones no incluyen la construcción y promoción de “subsistemas solidarios de producción y reproducción articulados intersectorialmente y/o territorialmente” ni

la conformación de “nuevas estructuras económicas” que vinculen a las organizaciones de EPS con el sector público y el sector empresarial privado. Ambas acciones son de central importancia en la construcción de condiciones de sostenibilidad para estas iniciativas, y especialmente en la búsqueda de los propósitos resumidos en el octavo ODS, vinculado con la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y esto es una condición indispensable para lograr una progresiva reducción de las desigualdades, lo cual se encuentra contenido en el décimo ODS.

Más arriba hemos hecho referencia a que existen pocos espacios de articulación entre las unidades económicas acompañadas o promovidas. Ahora agregamos que estrategias de este tipo dotarían de otra densidad al entramado mesoeconómico en que cada una de ellas se inserta y contribuiría sustancialmente al desarrollo sostenible. Las políticas públicas centradas en entidades o sujetos individuales – que aún sin proponérselo, en la práctica desconocen que éstos siempre se insertan en redes, instituciones, espacios colectivos o ámbitos de articulación – corren el riesgo de construir un enfoque individualista de la sociedad, y con él, de las intervenciones sociales del Estado.

Por otro lado, es necesario reconocer que las organizaciones y emprendimientos de la ESS están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad para sostenerse generando trabajo e ingresos se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo a distintas escalas. En otras palabras, si es el territorio –sea local, regional o nacional- quien se desarrolla, mayores oportunidades tendrán las unidades económicas de consolidarse y crecer. Por ello, reflexionar desde la óptica del desarrollo, nos obliga a trascender la esfera de los emprendimientos individuales y pensar *qué procesos colectivos es necesario promover y fortalecer; qué instituciones, articulaciones y alianzas estratégicas les pueden servir de apoyo; y qué lugar le brindan los gobiernos al diálogo y el trabajo conjunto con la sociedad civil organizada*. Desarrollo sostenible es mucho más que crecimiento económico, es un proceso social, político, económico y ambiental que involucra múltiples actores y dimensiones: es multidimensional, multiescalar y multiactoral, y “no consiste en una sumatoria de atributos en los diferentes sectores de actividad, sino en una idea de territorio como sistema social de inclusión e innovación” (Madoery, 2016: 170).

Si consideramos al territorio como gran articulador de las políticas y los sujetos que participan, es imprescindible diseñar mecanismos de gestión integrales que pongan en relación a los actores con sus necesidades, demandas y los recursos específicos requeridos. Para ello, puede ser provechoso construir espacios públicos de co-construcción de las políticas (Mendel, 2007) entre las organizaciones de la ESS, quienes las acompañan desde el sector no estatal (fundaciones, organizaciones vinculadas con las iglesias y los credos, asociaciones de vecinos, clubes y otras entidades de fomento) y los ámbitos estatales. Asimismo, el seguimiento y la evaluación de las políticas es otro aspecto cuya importancia es ampliamente acordada pero que en la práctica resulta aún una materia pendiente. En particular, y siguiendo a Hintze (2010) entendemos a la evaluación no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el desarrollo de las intervenciones, para la toma de decisiones sobre las políticas y la asignación de recursos. Se trata de construir procesos de evaluación participativos, como instancias de reflexión sobre las acciones para arribar a aprendizajes compartidos que puedan ser el nuevo punto de partida para revisar y redefinir las intervenciones de manera conjunta entre el Estado y los sujetos de la ESS.

Como se plantea en el decimoséptimo ODS, es en cada comunidad –nuevamente, local, regional o nacional- que deben construirse las alianzas para lograr la transformación social, económica y productiva con sentido inclusivo y ambientalmente responsable. Y en este propósito, la ESS entendida como sector dotado de vínculos sólidos, y no como mero agregado de iniciativas individuales, tienen un gran aporte para realizar, ya que materializa la solidaridad entre los trabajadores y las comunidades en que se desenvuelven, la búsqueda de objetivos comunes que trascienden la obtención de ganancias monetarias, y el respeto por la vida humana y el ambiente.

Bibliografía

- 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.
- Chaniel, Philippe y Laville, Jean- Louis (2013): “Asociativismo”. En: Cattani, Antonio David, Coraggio, José Luis, y Laville, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Coraggio, José Luis (2013a): Tres corrientes de la ESS, en Revista Temas, cultura, ideología y sociedad, Nro 75 Julio – septiembre. La Habana.
- Coraggio, José Luis (2013): “Economía del Trabajo”. En: Cattani, Antonio David, Coraggio, José Luis, y Laville, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hespanha, Pedro (2013): “Microemprededurismo”. En: Cattani, Antonio David, Coraggio, José Luis, y Laville, Jean Louis (Org.): *Diccionario de la Otra Economía*, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hintze, Susana y Deux, María Victoria (2007): “La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria”. Ponencia presentada en las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad “Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles”, Buenos Aires. Disponible en <http://www.riless.org/biblioteca.shtml>.
- Hintze, Susana (2010): La política es un arma cargada de futuro: Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.
- Hintze Susana y Vázquez Gonzalo (2011): “A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (Coord): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, 1ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Kapron, Sergio y Fialho, Ana Lucia (2004): “Políticas públicas para la economía solidaria”, en CATTANI, A.D. (org.): *La otra economía*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira-Fundación OSDE.
- Madoery. Oscar (2016): Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias. Ushuaia: Ediciones de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Mendel, Marguerite (2007): “La co-producción de políticas sociales en Quebec: el caso de la economía social”. En: Vuotto, M. (coord.): *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: ed. Prometeo.
- Vázquez, Gonzalo (2016): La Viabilidad y Sostenibilidad de las Experiencias de Trabajo Asociativo y Autogestionado desde una Perspectiva Plural. Revista de la Academia, ISSN 0719-6318. Volumen 21, pp. 31-55.