

## Economía Social y Solidaria

# Políticas de promoción del sector cooperativo en Argentina. Una mirada al Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe durante el período 2011-2019

Políticas de promoção do setor cooperativo na Argentina. Um olhar sobre o Ministério da Produção da Província de Santa Fe durante o período 2011-2019

Lucas Cardozo<sup>1</sup> , Maricel Massera<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Instituto de Estudios Sociales (CONICET-UNER) , Paraná, Argentina

## RESUMEN

El artículo aborda el diseño de políticas de economía social y solidaria a nivel subnacional en la Provincia de Santa Fe, Argentina, en el período 2011-2019. Se presenta una discusión sobre los nuevos desafíos que enfrentan los niveles estatales subnacionales debido a la reconfiguración de sus funciones en el contexto del surgimiento de experiencias cooperativas y asociativas y el desafío de la gestión gubernamental de las mismas. En este marco analítico examinamos cómo se reordenan las acciones dentro de un área específica a nivel ministerial con sus cambios y continuidades dirigidas a las experiencias asociativas del territorio provincial. El análisis destaca el potencial de intervención estatal a nivel subnacional en ausencia de políticas a nivel nacional, con la incorporación de nuevas líneas de acción y destinatarios de las intervenciones. Sin embargo, se reconoce la falta de institucionalidad de estos programas, al no completar los circuitos formales de la administración pública para convertirse en programas específicos por resolución.

**palabras clave:** Cooperativismo; Políticas públicas; Santa Fe – Argentina

## RESUMO

Este artigo aborda o desenho de políticas de economia social e solidária em nível subnacional na Província de Santa Fé, Argentina, no período 2011-2019. O artigo apresenta uma discussão sobre os novos desafios que os níveis estaduais subnacionais têm a partir da reconfiguração de suas funções no contexto da emergência de experiências cooperativas e associativas e o desafio da gestão governamental das mesmas. Neste quadro analítico analisamos como se configuram dentro de uma área específica a nível ministerial com as suas mudanças e continuidades das ações que têm como destinatários as

experiências associativas do território provincial. A análise destaca o potencial da intervenção estatal a nível subnacional na ausência de políticas a nível nacional, com a incorporação de novas linhas de ação e destinatários das intervenções. Contudo, reconhece-se a falta de institucionalidade destes programas, pois não completaram os circuitos formais da administração pública para se tornarem programas específicos por resolução.

**Palavras-chave:** Cooperativismo; Políticas públicas; Santa Fe - Argentina

## ABSTRACT

This paper addresses the design of social and solidarity economy policies at the subnational level in the Province of Santa Fe, Argentina, in the period 2011-2019. The article presents a discussion about the new challenges that the subnational state levels have from the reconfiguration of their functions in the context of the emergence of cooperative and associative experiences and the challenge of government management of the same. In this analytical framework, we analyze how they are configured within a specific area at the ministerial level with their changes and continuities of the actions that have as recipients the associative experiences of the provincial territory. The analysis highlights the potential of State intervention at a subnational level in the absence of national level policies, with the incorporation of new lines of action and recipients of the interventions. However, the lack of institutionality of these programs is recognized, as they have not completed the formal circuits of public administration to become specific programs by resolution.

**Keywords:** Cooperativism; Public policies; Santa Fe - Argentina

## 1 INTRODUCCIÓN

En América Latina, durante las últimas décadas, la Economía Social y Solidaria (ESS) comienza a tener un papel relevante en la política pública. En Argentina en particular, desde el año 2003 la política social comienza a incorporar de manera creciente herramientas e instrumentos dirigidos a la promoción y fortalecimiento del trabajo asociativo y autogestionado (Vázquez, 2011; Hopp, 2015), en una estrategia de fomento del desarrollo y la inclusión social de amplios sectores excluidos del mercado de trabajo formal.

En la provincia de Santa Fe dichos programas de nivel nacional -de limitada implementación en el territorio-, fueron acompañados por una política de ESS a escala subnacional. En el Ministerio de Desarrollo Social se institucionaliza la temática, con la creación de una subsecretaría que contempla diversas herramientas de promoción de

la ESS, en particular de asistencia técnica, apoyo a la comercialización y financiamiento de emprendimientos individuales y asociativos autogestivos (Massera; Cardozo, 2019).

A partir de una nueva gestión de gobierno provincial se reestructura esta área en el Ministerio de Producción (2015-2019), concentrando allí diversos programas y líneas de acción provenientes de otras áreas estatales, y con el objeto de abordar de manera multidimensional al sector. De esta manera, consideramos importante identificar esta nueva mirada sobre la ESS y el rol que se le atribuye al sector cooperativo en el desarrollo local y regional, a partir de caracterizar y analizar las políticas que se llevan adelante desde la cartera ministerial.

En este sentido, el artículo tiene como objetivo describir y analizar las políticas públicas de ESS destinadas al sector cooperativo del Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, en el periodo 2011-2015 y 2015-2019, reconociendo las transformaciones y continuidades en las políticas dirigidas a las organizaciones de la ESS en ambos períodos. Asimismo, analizar a partir de los objetivos, destinatarios y alcance de dichas políticas cómo el traspaso del área de Economía Social desde el Ministerio de Desarrollo Social al de Producción, contempla de manera implícita miradas diferentes acerca del sector, como asimismo diversos mecanismos de responder a sus demandas, y con ello diferentes impactos esperados de dichas políticas.

Motiva este estudio la importancia que adquiere el diseño de dispositivos de intervención para el sector del cooperativismo desde dicho organismo, el cual amplía la mirada sobre las formas de intervención estatal. Para ello, el presente artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera. En primera instancia presentamos una discusión acerca de las nuevas funciones que tienen los estados subnacionales para la formulación de las políticas públicas en el marco de una reestructuración capitalista a nivel global. Estas coordenadas teóricas nos permiten comprender cómo las escalas son reestructuradas y, consecuentemente, cómo dan respuestas a las problemáticas

sociales y productivas -entre otras- de las instancias regionales y locales. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, nos posicionamos en las políticas de ESS en América Latina y en Argentina en particular, para describir cómo se institucionaliza la ESS en la provincia de Santa Fe. De esta manera, en cuarta instancia, analizamos los cambios y continuidades que se produjeron en el Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, a partir de una nueva institucionalidad, innovaciones y reformulaciones en la política de ESS. Por último, presentamos las conclusiones del artículo.

## **2 REESCALONAMIENTO DEL ESTADO: APERTURA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS POLÍTICAS A ESCALA SUBNACIONAL**

El papel del Estado ha cambiado en coordenadas temporo-espaciales sobre el rol de las políticas sociales y el lugar asignado a una estrategia de desarrollo, tanto en términos económicos, como políticos y culturales. En este sentido, las consideraciones oportunas sobre las políticas sociales se deben contemplar en el marco de los enfoques regulacionistas que suelen describir las diferentes etapas y transformaciones del capitalismo (o del proceso de acumulación), a partir de la relación entre un régimen de acumulación y un modo de regulación.

Se entiende por régimen de acumulación a la estabilización y organización, en un período de tiempo determinado, de la forma de producción, consumo y distribución que confiere cierta correspondencia entre la transformación de las condiciones de producción y las condiciones de reproducción de los asalariados. Dicha materialización del régimen tiene su correspondencia en el modo de regulación, o sea, en las normas, hábitos y leyes, redes de regulación que aseguran la unidad al interior del proceso, estableciendo los parámetros correspondientes a nivel individual y social de los esquemas de reproducción (Harvey, 2008).

De esta manera, a partir de lo que conocemos como fordismo keynesiano, las condiciones que establecía el Estado para la conformación del campo de las políticas sociales son muy diferente a lo que sucederá a partir de una nueva etapa posfordista

que caracteriza al capitalismo atlántico. Por lo tanto, los sujetos/población objeto será diferente en ambos modos del desarrollo del capitalismo.

Teniendo en cuenta los aportes de Alonso (1999) acerca de las formas que caracterizaron al fordismo y al Estado de Bienestar Keynesiano, podemos destacar que las políticas sociales se encontraban vinculadas estrechamente con la condición salarial. El trabajo permitía el acceso a las políticas universales, por lo tanto, la pertenencia a un mercado de trabajo regulado permitía las condiciones de reproducción de los sujetos y de la familia, lo que se imponía como modelo de la sociedad salarial. Continuando con el autor, es necesario mencionar que, en términos generales, bajo el formato de la lógica nacional-keynesiana se destacaba un orden productivo caracterizado por mantener un

relativo consenso y sobre una relación moderadamente aconflictiva (...) el trabajo se constituía, así en el elemento central de esta ciudadanía social, y por tanto, como forma de reconocimiento social servía como primer regulador de derechos y deberes de los individuos dentro de la sociedad del bienestar (Alonso, 1999, p.216).

Por lo tanto, la relación de la fuerza laboral ordenada en el trabajo, y por ende siendo parte de resoluciones más amplias, ejercía una fuerza centrípeta que organizaba la vida social en función de un fin productivo planificado, centralizado y con ciertas formas de reproducción social en la recepción de los servicios públicos que se encontraba garantizado por el Estado. De esta manera, la desmercantilización operaba para la adscripción de las relaciones sociales a la esfera estatal (Esping-Andersen, 1993).

Lo expresado en párrafos anteriores se pone en crisis a partir de la década de 1970. Las premisas presentadas raudamente del Estado de Bienestar Keynesiano cambian a partir del derrumbe o deterioro de este modelo, acompañado por un nuevo sistema de producción, conocido como posfordismo.

En el posfordismo, la sociedad salarial también eclosiona presentando diversas formas devenidas por la no-pertenencia a la otrora clase trabajadora nacionalizada y

universalizada. En este sentido, la desmercantilización disminuye y en algunos casos desaparece. Estamos en presencia de una mercantilización de la fuerza de trabajo, donde un nuevo régimen de acumulación flexible acontece (Harvey, 2008).

En este contexto, las intervenciones del Estado se encuentran supeditadas a las nuevas formas del mercado de trabajo y la nueva cuestión social en la economía capitalista (Soldano; Andrenacci, 2006). Estos acontecimientos nos llevan a pensar políticas sociales, laborales, educativas y de salud -entre otras- como nuevas formas de intervención, que ya no son homogéneas sino que dependen de cada territorio, y donde las orientaciones ideológicas de los Estados también juegan un papel muy importante. Además de ello, es dable destacar que la escala nacional, si bien se encuentra presente, ya no juega un rol preponderante. Las escalas supranacionales comienzan a tener los *think thank* de las políticas, a la vez que las escalas subnacionales cobran un rol importante en la formulación y adaptación de las políticas sociales.

A su vez, el Estado ya no es el único encargado de la implementación de las políticas sociales, sino que una batería de instituciones y movimientos sociales comienzan a tener protagonismo a la hora de llegada al territorio, muchas veces en articulación con las diferentes escalas gubernamentales de acuerdo a su grado de cercanía. De esta manera, estamos ante una relativización de las escalas, es decir, no hay una escala que predomine sobre la otra, sino que pueden aparecer anidadas o producirse saltos escalares (Smith, 2002). En otras palabras, la relativización de la escala nacional tiende a fortalecer otras escalas de actuación para la política, La oración debe terminar en la palabra política.

Siguiendo los aportes de los geógrafos brasileños y ahondando en las singularidades y a su vez complejidades de procesos globales que remiten a las nuevas formas de reescalomientos, se advierte que dicho proceso puede ser estratégico a la hora de pensar nuevas intervenciones:

Las complejidades de la globalización reordenan diferencias económicas, políticas socioculturales así como complementariedades a lo largo de diferentes escalas, lugares y redes [...] ofreciendo nuevas oportunidades para diversos agentes económicos y niveles de gobierno. La cues-

ción de cómo estas complementariedades y oportunidades pueden ser exploradas remite al surgimiento de nuevas escalas espaciales y nuevos desafíos para las escalas consolidadas (Klink; Barcellos de Souza, 2018, p.368, traducción propia).

Ahora bien, en el marco de desarrollo desigual y de las diferencias al interior de un Estado, se torna necesario comenzar a analizar las diferentes escalas espaciales y de políticas que se (re)crean en una estrategia para resolver las problemáticas que el sistema capitalista desprende. Es decir, cómo los niveles administrativos políticos establecen criterios y atienden las demandas de sectores que emergen o aquellos ya consolidados. Este campo se ha denominado políticas de escalas (estudio teórico-metodológico desarrollado por geógrafos, politólogos y urbanistas) y establece una crítica al nacionalismo metodológico para dar cuenta de la relevancia que adquieren las formas organizativas políticas, económicas y sociales -con sus arenas de disputas- que se emplazan en las escalas subnacionales (provinciales, metropolitanas, regionales, municipales, etc.) (Klink; Barcellos de Souza, 2018).

Retomando esta discusión, y para el presente trabajo, tomamos como ámbito de análisis la escala provincial para el diseño de políticas vinculadas a la Economía Social y Solidaria, específicamente de dispositivos de intervención dirigidos al sector del cooperativismo, desde un área programática bajo la órbita del Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (bajo el mandato de la alianza Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS))<sup>1</sup>. Dicho ámbito consideramos que amplía la mirada sobre las formas de intervención estatal, y presenta un diseño particular en función de las demandas locales

---

<sup>1</sup> El FPCyS es una alianza política de centro-izquierda que surge en el año 2006, y es integrada originalmente por el Partido Socialista, el GEN, la Unión Cívica Radical, el Movimiento Libres del Sur, CC-ARI y el Partido Demócrata Progresista. Llega al gobierno provincial en el año 2007, y vuelve a ganar las elecciones durante otros dos periodos de gobierno, en los años 2011 y 2015. A nivel nacional, por su parte, se desarrollan los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019), representantes del Partido Justicialista y la coalición Cambiemos respectivamente, ambos enfrentados políticamente a los partidos que conforman la coalición del FPCyS.

### **3 LA ECONOMÍA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA**

En América del Sur, a partir de la década del 2000, algunas políticas estatales en materia de pobreza y desempleo implementan nuevos instrumentos y formas de abordar estas problemáticas, por medio de la promoción de la Economía Social y Solidaria (Castelao Caruana; Srnec, 2012). Si bien en los diferentes países se pueden observar variaciones en las denominaciones que éstas asumen, el denominador común que tienen las políticas públicas es la idea productivista asociada a las formas de reproducción de las unidades domésticas para sí mismas, pero también para el mercado.

José Luis Coraggio (2007) considera que, al incorporar la temática de la Economía Social en las políticas estatales en los países de Latinoamérica, sólo se produce una variación del carácter asistencialista de las mismas. Remarca en este sentido la contraprestación por una actividad productiva y con serias dificultades para su sostenimiento, pero además, particularmente en el caso argentino, el diseño y gestión de muchas de estas políticas al interior del Ministerio de Desarrollo Social, lo cual asegura su carácter focalizador sobre los sujetos, especialmente para el caso argentino a partir del 2004.

Sumado a ello, muchas de dichas políticas sociales tienen como población objeto a quienes se encuentran excluidos del mercado de trabajo, y con ello vinculados a la carencia de necesidades, sobre lo que Danani (2004) se pregunta si dichas intervenciones forman parte de un proyecto más amplio, o simplemente una nueva forma de satisfacer las necesidades que debe atender el Estado.

En este panorama de la nueva etapa capitalista, las políticas sociales realizan un giro hacia lo que algunos autores han denominado políticas socioeconómicas (Soldano; Andrenacci, 2006). Esta estrategia intentó recuperar en gran medida un conjunto de experiencias y prácticas llevadas adelante por distintos grupos y movimientos sociales



para resolver sus necesidades y disminuir el desempleo y la falta de ingresos (Hopp, 2018). Centrados en la idea de inclusión social, estos programas contemplan como uno de los principales objetivos la restitución de las capacidades laborales, con el objeto de contener la fuerza de trabajo en períodos de contracción económica (Ciolli, 2013).

Con el transcurso del tiempo, la temática fue ocupándose de las problemáticas de los espacios rurales, especialmente de los pequeños productores y comunidades indígenas, así como de la agricultura familiar, institucionalizando de este modo un sector que antes no estaba contemplado (Caballero, 2014; Perelmiter, 2016; Cardozo, 2021).

En este sentido, Hintze (2007) plantea que las políticas de ESS trascienden el campo de las políticas sociales y, de acuerdo a la experiencia argentina, se observa la incorporación de algunos de sus componentes en otras instancias de los ministerios nacionales (Castelao Caruana, 2016), si bien su ámbito de ejecución hegemónico suele residir en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Arcidiácono, 2012).

Por otro lado, existe un intenso debate acerca de las potencialidades de estas intervenciones -en particular las surgidas del Ministerio de Desarrollo Social- para la creación de empleo y generación de procesos de inclusión social. Castelao Caruana (2016) da cuenta de la constante tensión que opera entre la aceptación de la ESS como sector activo de la economía nacional, y su utilización como instrumento para la generación de empleo y de condiciones que fortalezcan la ciudadanía social.

Del mismo modo, a partir de un análisis sobre experiencias destinatarias de estos mismos programas, Hopp (2015) reconoce que dichas políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado abordaron principalmente los problemas de desempleo y pobreza más críticos, y con ello adoptaron un rol secundario en el modelo socioeconómico post convertibilidad.

Grassi (2012), por su parte, señala que los programas del MDS, si bien proponen la creación de “trabajo genuino” en el marco de una economía definida como “solidaria, democrática y distributiva”, se dirigen a un sujeto vulnerable, que debe constatar

su condición como tal mediante procedimientos técnicos. Allí se observa una clara diferencia con las políticas laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), dirigidos a la promoción del “trabajo decente” (protegido), y la regulación de la relación entre empleados y empleadores, demostrándose “una tensión irresuelta entre diferentes concepciones, cuyo desarrollo está abierto” (GRASSI, 2012, p.20). A esta idea adhieren Hintze; Deux Marzi; Costa (2011), quienes agregan además que dicha tensión se constituye en otro factor en la disputa por el reconocimiento de derechos, a la vez que permea las demandas en un marco de intensa presencia estatal.

Vuotto (2014), del mismo modo, reconoce limitaciones en los programas de fomento del cooperativismo de trabajo, en los cuales no se tiene en claro las acciones estratégicas para potenciar un proyecto cooperativo debido a que muchas experiencias se reducen a las trayectorias individuales de los sujetos y no en acciones colectivas. A estas experiencias la autora las denomina cooperativas inducidas por el Estado, y de manera similar frente a las dificultades que las estas presentan, Hoop (2015) las define como de asociatividad forzada o instrumental.

Con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, en el año 2015, la centralidad de estas estrategias se vería seriamente afectada, a lo que se sumó las consecuencias que la crisis económica traería sobre las organizaciones y experiencias de la ESS (Hopp, 2018).

En términos de política social, desde el Ministerio de Desarrollo Social se realizaron modificaciones normativas que pusieron el foco en la formación laboral y el fortalecimiento de la empleabilidad de los destinatarios de sus programas, a la vez que otras líneas de economía social continuaron vigentes (Res. MDS 456/16, 592/16 y 2055/16). La nueva normativa también elimina la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas realizadas en el marco de los programas mencionados, argumentando que su participación no logró la consolidación de las mismas ni su inserción en el mercado, y por consiguiente la inclusión laboral de las personas físicas que las integran (Res. 592/16). A pesar de las transformaciones en términos de la orientación de su intervención, el alcance de estos programas no disminuyó, sino

que, por el contrario, tuvieron un incremento de la cantidad de titulares y del monto nominal otorgado (Hopp, 2018).

Ahora bien, en los párrafos anteriores hicimos referencia a las políticas de la escala nacional que tienen importancia por su magnitud y alcance. 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; Cardozo, 2019).<sup>2</sup>

En el caso de la provincia de Santa Fe, el alcance reducido que tuvieron durante este periodo las políticas de ESS de nivel nacional acompañaron el proceso de creación de áreas estatales y programas subnacionales propios a partir del año 2011. En el trabajo de campo realizado y a partir de las entrevistas que se llevaron a cabo, los informantes clave (gestores de políticas, personal técnico de los ministerios y cooperativistas), mencionaron la dificultad de acceder a las políticas nacionales y el trabajo coordinado entre ambas escalas de gobierno.

Consideramos que esta especificidad que se le otorga a nivel provincial acarrea una posibilidad de estudio de las políticas de ESS a escala subnacional. Si bien dichas intervenciones se encuentran en estrecha relación con organismos nacionales, su análisis nos permite reflexionar acerca de los dispositivos propios que atiende a realidades sociales particulares y establece líneas de acción de acuerdo a las necesidades que se demandan en el territorio provincial.

## 4 METODOLOGÍA

Para alcanzar el objetivo propuesto en el presente artículo se llevó adelante una estrategia metodológica de tipo cualitativa.

---

<sup>2</sup> Como antecedentes de estos estudios, podemos mencionar el trabajo 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.

Por una parte, se procedió al análisis documental de normativas (resoluciones, leyes y decretos), documentos de trabajo de las dependencias estatales involucradas, manuales operativos e informes de gestión. Se trata de documentos de acceso público en algunos casos, y en otros fueron provistos por funcionarios de dichas dependencias.

Por otra parte, se realizaron entrevistas semiestructuradas a gestores estatales del Ministerio de Producción: tres funcionarios responsables de área y dos técnicos coordinadores de área en ambos periodos. El grupo de informantes fue definido a partir de la técnica de “bola de nieve” (accediendo a nuevos informantes a partir de cada uno de los entrevistados), sin haber fijado de antemano el número de entrevistas a realizar. Las entrevistas fueron realizadas entre julio de 2017 y septiembre de 2019.

## **5 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA PROVINCIA SANTA FE, ARGENTINA**

En la provincia de Santa Fe, la Economía Social se institucionaliza bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con la creación de la Subsecretaría de Economía Social en el año 2011. Bajo este organismo se estructuran durante el periodo 2011-2015 la mayor parte de las intervenciones dirigidas al sector, en términos de promoción y fortalecimiento del trabajo asociativo autogestionado (Vázquez, 2011), por medio de herramientas de capacitación, asistencia técnica, promoción a la comercialización y financiamiento.

La población a la que se dirigen dichas políticas se encontró conformada en gran parte por personas excluidas del mercado de trabajo formal, y el apoyo a la creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos se constituyó en una estrategia de inclusión para dichos colectivos. Al estar instaurada la mencionada secretaría bajo la órbita de Desarrollo Social, ocurre una dinámica similar a lo que se observa a nivel nacional: el diseño e implementación de políticas de forma focalizada, en particular sobre los sujetos más vulnerables (Massera, 2019; Massera; Cardozo, 2019).

Al mismo tiempo, bajo la órbita del Ministerio de Producción, la Subsecretaría

de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y Trabajo Decente se convirtió en el organismo de fiscalización y control del sector “tradicional” de la economía social, trabajando en articulación con el INAES y otros organismos estatales. Las políticas bajo esta área estatal se dirigieron en forma particular a cooperativas y mutuales ya consolidadas, con una función de fiscalización.

En el año 2015, con una nueva elección de gobierno, el FPCyS vuelve a ganar las elecciones provinciales, mientras que a nivel nacional, como ya mencionamos, triunfa la Alianza Cambiemos tras 12 años de gobierno peronista. Con esta nueva gestión a nivel provincial, parte del área de Economía Social se traslada al Ministerio de Producción, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, de la cual depende una subsecretaría y tres direcciones. A partir de este momento cobra impulso la idea de fortalecer a la Economía Social como sector dentro del territorio provincial, articulando acciones dirigidas tanto al sector tradicional de la Economía Social, como a las nuevas experiencias de ESS, como lo son las cooperativas de trabajo, las fábricas recuperadas, los emprendimientos autogestivos, etc. Si tenemos en cuenta una mirada espacial podríamos decir que los dispositivos se encargan de fomentar y consolidar las experiencias en ámbitos urbanos. Sin embargo, también se debe reconocer que las experiencias en espacios rurales y periurbanos cobran importancia en tanto que se promueven las formas asociativas y se crean nuevas figuras que delimitan los territorios, y con ello las nuevas formas de producción vinculadas a la ESS.

A continuación, se describirán los programas y líneas de acción desarrollados bajo el Ministerio de Producción en ambos períodos, para analizar los modos en que la política pública se va configurando en cada momento y con ello delimitando al sector. Nos interesa reconocer los objetivos de dichas intervenciones estatales, sus destinatarios, así como las dimensiones que aborda en el campo de la ESS.

## 5.1 Antecedentes en el Ministerio de Producción: Cooperativas y Mutuales en el periodo 2011-2015

Como ya fuera mencionado, las políticas de Economía Social bajo la órbita del Ministerio de Producción se concentraron en el periodo 2011-2015 bajo la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad, y Trabajo Decente, dependiente de la Secretaría de Sistema de Apoyo.

Si bien dicha área actuó durante este período principalmente como órgano de fiscalización y control de cooperativas y mutuales, es posible reconocer ciertos programas y líneas de acción que comenzaron a configurar la política de ESS bajo este Ministerio.

A continuación, describiremos cada uno de ellos, haciendo mención a los resultados obtenidos en relación a los objetivos propuestos:

✓ **Programa de Tutores Locales de Asociativismo:** contempló la capacitación de tutores en diversos Municipios y Comunas, con el objetivo de asistir a las cooperativas y mutuales de cada zona. Durante el periodo mencionado se capacitaron más de 50 tutores en toda la provincia.

✓ **Programa Provincial de Promoción de la Economía Social:** este programa se dirigió al dictado de cursos de formación y capacitación, con el objeto de asistir a las cooperativas y mutuales en su proceso de matriculación. Durante el periodo 2011-2015 se dictaron casi 400 cursos de formación y capacitación, y como resultado de ellos se constituyeron, según datos de la propia subsecretaría, 428 cooperativas y 81 mutuales.

✓ **Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social:** este Consejo -creado mediante Decreto 2689 del año 2012-, se constituye como un espacio de diálogo entre el gobierno provincial y diversas entidades del sector, con la misión principal de constituirse en órgano de consulta en materia cooperativa y mutual.

Entre sus miembros se incluyen entidades de segundo y tercer grado radicadas en la provincia, cooperativas y mutuales de primer grado con elevada representatividad del sector, y el Ministro de Producción -y en su ausencia el Subsecretario de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y Trabajo- quien preside dicho Consejo. Dentro de sus funciones se contempla la articulación de acciones entre el sector público y privado en materia de cooperativas y mutuales; su actuación como órgano de consulta y apoyo del Ministerio de la Producción en los temas referentes al cooperativismo, mutualismo y otras expresiones de la economía social cuando se lo consulte; analizar en forma regular y periódica la situación económica e institucional del sector, proponiendo en consecuencia líneas de acción para su crecimiento y desarrollo; y propiciar estudios técnicos y relevamientos estadísticos tendientes a mejorar el conocimiento y diagnóstico del sector, entre otras.

✓ **Sistema Provincial de Sellos Cooperativos:** creado mediante Decreto 2690/2012, tiene como objeto “identificar a las cooperativas radicadas en territorio santafesino, y/o a los productos y servicios producidos, y/o prestados por las mismas, como reconocimiento a las entidades cooperativas que desarrollan sus actividades de acuerdo con los valores y los principios de la doctrina cooperativa”. Bajo ese sistema se crean tres sellos: “100% Cooperativa”, “Compre Cooperativa” y “De origen cooperativo santafesino”.

El sello “100% Cooperativa” se entrega como reconocimiento a las entidades cooperativas que desarrollan sus actividades de acuerdo con los valores y los principios de la doctrina cooperativa, con el fin de facilitar la comercialización de los productos, bienes y servicios ofrecidos, mejorar los niveles de fidelización de asociados y usuarios, incentivar la política de mejoramiento continuo al interior de la cooperativa, transmitir un alto grado de integración y brindar una mayor visibilidad al sector cooperativo.

El sello “Compre Cooperativo”, por su parte, se crea para ser usado por las Cooperativas cuyas casas centrales se encuentran radicadas en territorio santafesino, en sus productos, bienes y servicios, con el objetivo de inducir al público consumidor

y/o usuario a preferir los mismos en sus adquisiciones y/o contrataciones. Para su tramitación resulta necesario haber obtenido con anterioridad el sello "100% Cooperativo".

Finalmente, "De Origen Cooperativo Santafesino", se otorga como garantía de origen de cooperativa a los productos producidos o fabricados por una cooperativa. Se otorga por producto, a toda cooperativa que cumpla los requisitos y procedimientos que establece la normativa (en este caso, haber obtenido con anterioridad el sello 100% Cooperativo). La implementación operativa de este sistema se inició en el año 2013, siendo el primero de ellos el único sello tramitado por las cooperativas.

✓ **Programa de Fomento, Desarrollo y Consolidación de Emprendimientos Cooperativos de Base Tecnológica:** este programa, creado mediante Res. 1585/2013, tuvo como objetivo fomentar la cultura emprendedora en estudiantes, egresados e investigadores jóvenes facilitando la creación, desarrollo y consolidación de cooperativas vinculadas al conocimiento científico y tecnológico. Para ello contemplaba el apoyo financiero, técnico e institucional, dirigido a cooperativas formadas con el objeto de crear y desarrollar emprendimientos con alto contenido tecnológico, cooperativas tradicionales con dificultades para insertarse en el mercado, y organismos públicos e instituciones privadas interesadas en generar soluciones innovadoras a los problemas que presentan las cooperativas.

✓ **Programa Poesías Cooperativas:** mediante la Res. 1601/2013, se crea este programa que pretendía promover la creatividad poética de estudiantes en base a los valores y principios cooperativos. Dirigido a los estudiantes de los últimos años del nivel primario, estudiantes del nivel secundario, alumnos y docentes pertenecientes a cooperativas escolares de la provincia, asociados a cooperativas y toda persona mayor de 18 años, proponía la distinción a los participantes cuyas poesías sean seleccionadas en el marco de la convocatoria.

✓ **Programa Rescatando Historias Cooperativas:** Continuando con el objeto de rescatar y promover los valores y principios cooperativos, se crea mediante Res.



1602/2013 este programa que se proponía financiar la publicación de libros que rescaten historias de cooperativas y mutuales de la provincia con más de 50 años de antigüedad. Durante todo el periodo se presentó a la convocatoria de dicho programa una única cooperativa, cuyo libro fue financiado para su publicación.

Además de estos programas, y como ya fuera mencionado, bajo esta área se llevaron adelante acciones de fiscalización y control de las cooperativas y mutuales de la provincia, mediante convenios realizados con el INAES. Asimismo, se desarrollaron convenios con la Administración Provincial de Impuestos para facilitar y armonizar requisitos exigidos y documentación reclamada por ambas reparticiones a las entidades cooperativas y mutuales, y se dictó la Resolución 430/2012, por la cual se exige, ante cada trámite que promuevan las cooperativas y mutuales, la presentación del Certificado de Subsistencia, el cual debía tramitarse ante la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad, y Trabajo Decente.

Observamos a partir de esta descripción un enfoque hacia el sector tradicional de la Economía Social, y acciones que se dirigen principalmente a la difusión de ciertas experiencias cooperativas y el cumplimiento de los requisitos legales. Estos programas, como el de Sellos Cooperativos o Rescatando Historias, tuvieron una muy baja implementación e impacto en las organizaciones destinatarias. Se destaca la creación del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social, si bien hasta este momento no tenían participación en este organismo las cooperativas de trabajo, parte de lo que podríamos llamar nuevas experiencias de la Economía Social y Solidaria. De este modo, se observa una clara separación entre las acciones (y las experiencias destinatarias) que lleva adelante el Ministerio de la Producción, y el Ministerio de Desarrollo Social, el cual se enfoca en la promoción y fortalecimiento de emprendimientos asociativos, autogestionados y cooperativas de trabajo.

A partir del año 2015 dichas lógicas, hasta este momento claramente diferenciadas, comenzarán a confluir bajo una misma dependencia estatal.

## **6 UNA NUEVA MIRADA E INSTITUCIONALIDAD: LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO TERRITORIAL Y ECONOMÍA SOCIAL (2015-2019)**

A partir de una nueva gestión de gobierno (la tercera del FPCyS), la institucionalización de la ESS cobra mayor fuerza en el Ministerio de Producción. En este sentido, la temática no sólo alcanza el rango de secretaría, sino que también se une a una estrategia de desarrollo territorial a escala provincial. De esta manera, se crea la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social.

En palabras de un gestor se hace referencia al giro que cobra la temática de la Economía Social, diferenciándose de su trayectoria anterior bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (2011-2015), en particular en cuanto a los sujetos de la intervención:

Al hablar de desarrollo territorial, nosotros pasamos el eje de trabajar exclusivamente con municipios y comunas a trabajar con un sector económico, donde vos podés trabajar con municipios y comunas pero principalmente trabajás con un sector: las cooperativas de trabajo, las cooperativas de servicios, las cooperativas agropecuarias que tienen incidencia sobre un territorio mucho más amplio que una localidad (Entrevistado 1, 2017).

Con esta nueva diagramación se incorpora como un actor relevante en el destino de estas intervenciones al cooperativismo de trabajo, el cual tuvo un importante auge en la provincia de Santa Fe en las últimas décadas, y con ello una mayor demanda de asistencia hacia el Estado.

La estructura organizativa de la Secretaría posee una subsecretaría a cargo denominada Subsecretaría de Economía Social, con tres direcciones provinciales: Promoción del Asociativismo y el Emprendedurismo, Desarrollo Territorial y Coordinación Territorial, en las cuales se estructuran sus líneas de trabajo y políticas de acción sobre la temática en cuestión.

A continuación, presentamos las políticas que se desarrollan en dos de las mencionadas direcciones<sup>3</sup>. Si bien algunas de ellas continúan luego de la anterior gestión, se encuentran actualizadas de acuerdo a las nuevas demandas del sector y la incorporación de las cooperativas de trabajo. Además, existen nuevos programas que fo-

---

<sup>3</sup>La identificación de las políticas que se presentan en el punto 5.1 y 5.2 fueron elaboradas con anterioridad por el autor en Cardozo y Beckman (2018). En el documento citado se realizó una descripción de las mismas y se retoman en el presente artículo modificando el contenido.

mentan la incorporación de prácticas vinculadas al medio ambiente y el espacio rural teniendo como eje la promoción de pequeños y medianos productores del periurbano de las dos grandes ciudades de la provincia, como lo son Rosario y Santa Fe.

### **6.1 Dirección Provincial de Promoción del Asociativismo y el Emprendedurismo**

La Dirección Provincial de Promoción del Asociativismo y el Emprendedurismo tuvo como fin durante este periodo la fiscalización, asistencia y promoción de las cooperativas y mutuales santafesinas. Con este objetivo se desarrollaron las siguientes líneas de trabajo y programas específicos:

✓ **Programa de Fortalecimiento de cooperativas y mutuales:** bajo este programa continuaron vigentes, desde la gestión anterior, ciertas políticas dirigidas a promover el desarrollo del sector cooperativo y mutualista en la provincia. Dentro de éstas, se incluyó la promoción y financiamiento de organizaciones de la economía social, en articulación con otras instancias ministeriales del gobierno provincial.

✓ **Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social:** un aspecto importante de este Consejo, durante este periodo, fue la inclusión de cooperativas de trabajo al mismo, continuando con la discusión y programación de actividades. En este sentido se destaca, por un lado, la creación de EDUCOOP (Cooperativa de Provisión de Servicios Educativos, Capacitación, Investigación, Desarrollo e Innovación Limitada), con el objetivo de formar cuadros directivos del sector a través del cursado de una tecnicatura de modalidad virtual. Por otro lado, la continuidad de la EXPOCOOP, una exposición del movimiento cooperativo santafesino donde se difunden y presentan los servicios de las cooperativas de la provincia, y se ofrecen rondas de negociaciones entre las entidades del sector.

✓ **Apoyo para la conformación de entidades asociativas:** esta línea continúa desde la gestión anterior, y consiste en el apoyo a la constitución de pre-cooperativas y pre-mutuales. Se trata de una capacitación obligatoria sobre aspectos legales que tienen que presentar las entidades ante el INAES y la Dirección del Gobierno Provincial,

los cuales se detallan en el manual "Orientaciones básicas sobre cooperativismo" (GPSF, 2017). Dichos temas específicos se estructuran bajo los siguientes ejes: economía social, cooperativismo, aspectos formales (estatuto, libros y balance) y resolución de conflictos.

✓ **Capacitaciones y asistencia técnica a entidades constituidas:** a partir de las demandas del sector se llevaron a cabo asistencias técnicas en el cotidiano. Si bien a este trabajo se lo caracteriza como el "invisible" según los entrevistados, es el trabajo propio de la administración pública que consiste en la asistencia a los trámites de subsistencia o la intermediación con el Ministerio de Economía para la exención impositiva. Además, es el espacio donde mayor articulación se destaca con el INAES a partir de los requerimientos que el ente nacional establece. Esta línea es la operacionalización de la Res. 430/2012 que mencionamos con anterioridad.

✓ **Apoyo financiero:** esta línea se desarrolló por medio de créditos a tasas subsidiadas y Aportes No Reintegrables a partir de la presentación de un formulario vía ventanilla. Las cooperativas o mutuales podían presentar para su evaluación un proyecto fundamentando la relevancia, viabilidad y el destino de los fondos solicitados, destacando un impacto directo sobre la comunidad donde se emplazara la entidad. La evaluación era realizada por la dirección y la secretaría correspondiente.

✓ **Programa de Sellos Cooperativos:** se continuó trabajando con los sellos que se mencionaron anteriormente y como mecanismo auditor se estableció al Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social.

✓ **Cooperativismo y Mutualismo Escolar:** en articulación con la Dirección de Proyectos Especiales, Unidad de Gestión de Cooperativas del Ministerio de Educación de la provincia, se promocionó en las escuelas de nivel primario y secundario la organización de cooperativas escolares. De este modo, se instaba la puesta en práctica de los valores cooperativos y la resolución de problemáticas de las instituciones escolares, a partir de las posibles soluciones que surjan de las discusiones entabladas por los estudiantes.

✓ **Programa Crear Comunidad Emprendedora:** se trata de un programa de vinculación y formación para la promoción y financiamiento a emprendimientos individuales y asociativos de la Economía Social. Estuvo destinado a personas (mayores de edad) que en forma individual o asociadas (de hecho o bajo alguna forma legal) contaran con una idea proyecto o un emprendimiento en marcha, y contaran capacitados en la actividad que pretendían desarrollar ya sea formal, informal o por experiencia laboral. Además, debían poseer conocimientos básicos en el rubro y/o condiciones materiales mínimas para el inicio del emprendimiento (como espacio físico, maquinaria, insumos, identificación de proveedores, etc.).

Una vez constatadas las capacidades y funcionamiento del emprendimiento, se contemplaban diferentes modos de financiamiento: créditos otorgados a través de bancos, mutuales y cooperativas de créditos, a tasa subsidiada por el Ministerio de Producción; microcréditos gestionados por Municipios, Comunas y Organizaciones de la Sociedad Civil a partir de un fondo provincial constituido para tal fin; y ayudas económicas no reintegrables de hasta el equivalente a doce salarios mínimos, vital y móvil.

✓ **Acompañamiento a Empresas Recuperadas:** a partir del trabajo de acompañamiento con empresas en procesos de crisis del territorio provincial y de su recuperación por parte de los trabajadores, se sanciona en el año 2017 la Ley 13710 "Protección y Apoyo a las empresas recuperadas por sus trabajadores". La Ley establece como tales aquellas empresas de gestión privada que pasan a la gestión cooperativa por sus trabajadores y se constituyen en cooperativas de trabajo, previendo su seguimiento por parte del Estado a partir de la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en articulación con el Ministerio de Producción. Además, en su artículo 8 establece la creación del Registro Provincial de Empresas Recuperadas en la Secretaría de Economía Social. Una vez inscriptas, las empresas recuperadas acceden a los siguientes beneficios, expresados en el artículo 10 de la mencionada ley: (a) asistencia técnica, jurídica y acompañamiento, para que la empresa recuperada pueda

ser sustentable en los aspectos económico, productivo y social; (b) preferencia como proveedores del Estado, de acuerdo a los términos que establezca la reglamentación; (c) tratamiento fiscal preferencial de carácter temporal diferenciado según el impacto en el mantenimiento y generación de puestos de trabajo de la empresa; (d) acceso a líneas de créditos, programas de fomento y desarrollo tecnológico; (e) preferencia en las capacitaciones en oficio que brinde el Ministerio de Trabajo provincial o cualquier otro órgano estatal; (f) facilitación, durante los dos primeros años de continuidad de la empresa recuperada, de la difusión de los productos elaborados por ellas a través de los medios de comunicación propios y en los espacios de promoción de actividades productivas donde la Provincia participe; (g) acompañamiento por parte del Estado provincial en los trámites correspondientes para la exportación de productos, asistiendo a las empresas recuperadas en la realización de las inscripciones que deben obtener para poder exportar; (h) consideración por parte de la Empresa Provincial de la Energía si las empresas recuperadas pueden ser sujetos alcanzados por beneficios en la tarifa de electricidad.

## 6.2 Dirección Provincial de Desarrollo Territorial

Bajo esta Dirección se desarrollaron las siguientes líneas de acción:

✓ **Programa de producción sustentable de alimentos periurbanos:** a partir del Decreto Provincial N° 1724/17 se crea el "Programa de producción sustentable de alimentos periurbanos". Como su nombre lo indica, el mismo tiene un enfoque espacial en los intersticios de contacto de lo urbano y lo rural. De esta manera, el programa tuvo como objetivo promover y fortalecer alternativas a la producción convencional, considerando y repensando los aspectos ambientales, sociales y económicos. Además, buscó fortalecer tanto las actividades primarias como aquellos procesos que incluyeran un agregado de valor. A partir de la asistencia técnica se fomentó la transición agroecológica, y desde la comercialización se apuntó a la promoción de los circuitos cortos de comercialización de la producción de pequeños y medianos productores locales.

El programa se componía de cuatro lineamientos generales: (i) promoción de sistemas territoriales de producción sustentable de alimentos: financiamiento para la reconversión productiva y el agregado de valor; (ii) construcción y circulación de conocimientos: formación, asistencia técnica, capacitación e intercambio de experiencias; (iii) fortalecimiento de la comercialización, mercados de proximidad y certificaciones participativas: diferenciación de las producciones mediante la marca “De mi Tierra Santa Fe” y apoyo a ferias y mercados locales; y, por último, (iv) adaptación y mejora de la normativa local vinculada al ordenamiento territorial de los periurbanos: asesoramiento permanente a los gobiernos locales participantes del programa, en materia de ordenamiento territorial.

Los destinatarios eran los Municipios y Comunas, técnicos e instituciones vinculadas a la temática, así como organizaciones sociales comprometidas con la producción sustentable de alimentos en el ámbito local, y pequeños y medianos productores de las áreas periurbanas. Estos últimos tenían que estar inscriptos en el “Registro Único de Producciones Primarias” (RUPP), decreto N° 1724/17, a cargo de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) y del Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). El programa, además, articulaba con la Fundación ArgenINTA y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) a través de las Agencias de Extensión Rural.

✓ **De mi Tierra Santa Fe:** se trata de una marca colectiva destinada a los productores y/o emprendimientos santafesinos del rubro alimentario, especialmente de producciones agroecológicas. El acceso a la marca colectiva implicaba capacitación, asistencia técnica y canales de comercialización en locales habilitados por el Ministerio de Producción denominados “Almacén de Quesos” en los cinco nodos provinciales (Santa Fe, Rosario, Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto). Las cooperativas que participaban de este programa recibían el apoyo de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL). Además, la principal característica que se destaca de los productos es la rastreabilidad, es decir, el conocimiento de quién, cuándo y dónde se produce.

## 7 RECAPITULACIÓN

De acuerdo a la descripción de los programas en los dos períodos estudiados, podemos caracterizar y clasificar dichos programas en tres grandes ejes de trabajo, a partir de los objetivos que plantean al momento de su diseño. Ello nos permitirá reconocer dónde está puesto el foco de la intervención dirigida a la ESS, y con ello dar cuenta de los sentidos que adquiere esta política. Estos ejes son: educación y capacitación cooperativa; promoción de la ESS, comercialización y acompañamiento; y, por último, financiamiento, tal como se describe a continuación:

- *Educación y capacitación cooperativa*: se trata, por un lado, de acciones programáticas destinadas a relacionar al cooperativismo con los procesos educativos en la difusión de los valores y principios educativos. Por otro, contempla instancias de formación de grupos pre-cooperativos como cooperativos consolidados para el fortalecimiento interno de las experiencias.

-*Promoción de la ESS, comercialización y acompañamiento*: los programas que se encuentran bajo este eje presentan una heterogeneidad en tanto participan de diferentes instancias de la vida social de las experiencias de la ESS. Por un lado, la promoción y formalización de nuevas cooperativas en sus diversos fines y, por otro lado, el acompañamiento en la comercialización de la producción cooperativa a partir de las marcas distintivas de la ESS, así como el acceso a canales de ventas. Así mismo, se destaca la conformación de una instancia de nivel meso para trabajar en pos del desarrollo cooperativo a nivel provincial, integrado por organizaciones cooperativas de diferentes grados.

-*Financiamiento*: las acciones estatales vinculadas al financiamiento tienen como objetivo realizar aportes no reintegrables para las experiencias cooperativas, así como acompañar a grupos asociativos con las herramientas de créditos y microcréditos para su iniciación o sostenibilidad.

A continuación, en el Cuadro N° 1 presentamos las políticas antes descritas en



ambos períodos a partir de estos tres grandes ejes. En el cuadro se puede observar la continuidad de los programas de un período a otro, como asimismo la ampliación del acompañamiento al sector de ESS con otras herramientas, para el último período.

Cuadro 1 – Políticas de ESS en el Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Período 2011-2015 y 2015-2019

Ejes de trabajo	Políticas de ESS	
	2011-2015	2015-2019
Educación y capacitación cooperativa	Programa de Tutores Locales de Asociativismo	Capacitación y asistencia técnica a entidades constituídas
	Programa Provincial de Promoción de la Economía Social	Apoyo para la conformación de entidades asociativas
	Programa de Poesías cooperativas	Creación de EDUCOOP
	Programa Rescatando historias cooperativas	Cooperativismo y Mutualismo Escolar
Promoción de la ESS, comercialización y acompañamiento	Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social.	Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social.
		Sistema Provincial de Sellos Cooperativos
	Sistema Provincial de Sellos Cooperativos	Acompañamiento a Fábricas Recuperadas
		De mi tierra Santa Fe
Financiamiento	Programa de Fomento, Desarrollo y Consolidación de Emprendimientos Cooperativos de Base Tecnológica.	Apoyo Financiero
		Programa Crear Comunidad Emprendedora

Fuente: Elaboración propia

Para el período 2015- 2019 consideramos que se crea una nueva institucionalidad de la ESS en el estado provincial. La temática de la ESS cobra otra singularidad al situarse en la órbita del Ministerio de la Producción y con rango de Secretaría, considerando que, anteriormente, las acciones dirigidas a estas experiencias se encontraban divididas

entre este Ministerio y el Ministerio de Desarrollo Social, donde el área además tenía rango de Subsecretaría. Con este traspaso, al área se le asigna un mayor presupuesto y jerarquía, lo que le permite diagramar intervenciones de mayor alcance, tanto en términos territoriales como de diversidad de actores alcanzados. En este sentido, las subsecretarías y direcciones que componen la cartera estatal presentan mayor heterogeneidad en cuanto a la población destinataria de las políticas: no sólo se incluyen las cooperativas de carácter más urbanas, sino que las políticas de desarrollo rural comienzan a pensarse en clave de ESS, con programas diseñados específicamente para los territorios agrarios y periurbanos. Al mismo tiempo, resultan destinatarias de sus acciones no sólo las organizaciones más tradicionales de la ESS, sino también otras experiencias emergentes como pequeños emprendimientos individuales o de base familiar, en incluso las cooperativas de trabajo, anteriormente marginales en tanto destinatarias de las acciones de este Ministerio.

De esta manera, la multidimensionalidad de la mirada de la cuestión asociativa y cooperativa comienza a cobrar mayor preponderancia en términos de programas que trascienden la gestión de gobierno, sumado a los nuevos programas y leyes que favorecen al sector de la ESS.

## **8 CONSIDERACIONES FINALES**

A partir de lo expuesto anteriormente, es posible reconocer cómo fue configurándose una nueva mirada acerca del sector de la ESS, con la incorporación de nuevos actores a las acciones que tradicionalmente llevaba adelante el Ministerio de Producción en el período 2011-2015, como así también nuevas herramientas para el periodo 2015-2019.

Estos nuevos desafíos se enmarcan en una estrategia del estado subnacional en gestionar su propia política por la escasa relación con la escala nacional. Como describimos a lo largo del artículo, durante el periodo estudiado el gobierno provincial se encontraba

enfrentado políticamente a los partidos gobernantes a nivel nacional, por lo que fue muy limitada (y menor que en otros aglomerados urbanos) la implementación de políticas nacionales de ESS en el territorio santafesino. De esta manera, nos encontramos frente a nuevas oportunidades de creación de acciones y dispositivos gubernamentales para el sector de la ESS.

Si comparamos brevemente ambos períodos de estudio podemos destacar que, particularmente, bajo el Programa de Fortalecimiento a Cooperativas y Mutuales se sostienen líneas de acción desde la gestión anterior, pero también se incorporan otras como el apoyo financiero mediante aportes no reintegrables. Se reconoce el financiamiento como una de las principales necesidades de estas organizaciones (principalmente las emergentes), por lo que las herramientas que aportan este tipo de ayuda se vuelven muy relevantes con la nueva gestión. Dentro de éstas se encuentra el Programa CREAR Comunidad Emprendedora, el cual ha tenido un importante alcance durante este último periodo. Desde una mirada más amplia, la secretaría intenta llevar adelante acciones de promoción tanto de emprendimientos autogestivos como de cooperativas de trabajo y otras experiencias asociativas, contemplando no sólo el financiamiento, sino también la capacitación y el acompañamiento técnico.

Otro dato no menor es el reconocimiento de las cooperativas de trabajo mediante su incorporación al Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social. Frente al importante crecimiento que éstas han tenido en las últimas décadas, y su peso relevante al interior del sector cooperativo, resultaba un paso necesario su participación en las mesas de diálogo que el Estado sostiene con el sector. Además, podemos destacar dentro de las propuestas generadas por el Consejo la creación de EDUCOOP, como una instancia de formación propia del sector, con el objeto de alcanzar una mayor jerarquización en los asociados a las cooperativas y mutuales de la provincia.

El relanzamiento del programa Cooperativismo y Mutualismo Escolar, y su articulación con el Ministerio de Educación para la difusión y visibilización de los valores cooperativos en las escuelas medias de la provincia, es una continuidad de

una línea de trabajo que no sólo transita los canales de la provincia, sino que también alcanza instancias nacionales y supranacionales a partir de actividades en conjunto con ministerios e instituciones que trabajan dicha temática.

Por otro lado, también podemos destacar el “Programa de producción sustentable de alimentos periurbanos”, el cual transversalmente abarca problemáticas relacionadas al medio ambiente, la producción de alimentos, la salud y la comercialización a partir de la creación de circuitos cortos de comercialización de los pequeños productores de la región. A la promoción del trabajo autogestionado se suman en esta iniciativa otras temáticas relevantes que intentan responder de manera integral a ciertas demandas de la población.

Otra novedad en el último periodo es la sanción de la Ley Provincial de Empresas Recuperadas, la cual resulta de suma importancia para una de las formas de organización de la ESS que necesita de apoyo estatal para proseguir con las actividades productivas.

En términos de programas y líneas de acción que se sostienen durante ambos períodos podemos mencionar el “Programa de Sellos Cooperativos”. Sin embargo, a partir del trabajo de campo los entrevistados valoran el potencial que tiene dicho programa, pero reconocen a su vez que su alcance y apropiación de parte del sector cooperativo ha sido insuficiente por diversos motivos, entre ellos su escasa difusión.

Dentro de las limitaciones observadas podemos destacar la falta de institucionalidad de los programas, ya que muchos carecen de la formalización al no haber completado los circuitos formales de la administración pública para convertirse en programas específicos por resolución. Si bien las líneas programáticas se ejecutan, muchas de ellas no cuentan con las especificidades pertinentes que la normativa legal establece.

Asimismo, destacamos la potencialidad y las formas de intervención del Estado a escala subnacional a partir del diseño de políticas específicas para el sector de la ESS santafesino. Como describimos, en el área ministerial que analizamos, si bien

algunas de las políticas en los períodos de estudio han dejado de funcionar, también nos encontramos en una etapa de fuerte crecimiento de respuestas y soluciones que desde la organización estatal se generaron, a partir del diseño de nuevas formas de intervención frente a las demandas de un sector que se encuentra en pleno funcionamiento.

Para futuras indagaciones, finalmente, resultará interesante profundizar en las condiciones de posibilidad de los gobiernos subnacionales en la gestión de políticas de ESS, y la potencialidad que adquieren dichas intervenciones -en términos de cercanía al conocimiento de los actores, etc.-, así como la existencia (o no) de articulaciones con otros niveles y áreas estatales. El análisis de la implementación de dichos programas y políticas desde la mirada de sus destinatarios también se constituye en un interesante punto de estudio.

## REFERENCIAS

ALONSO, L. **Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial**. Madrid: Ediciones 1º de mayo – Trotta, 1999.

ARCIDIÁCONO, P. Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009: Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. **Revista SAAP**, v. 6 n. 2, 2012.

CABALLERO, L. No habrá otra economía... sin soberanía alimentaria. **Revista Voces del Fénix**, n. 37, 2014.

CASTELAO CARUANA, M.; SRNEC, C. Public Policies Addressed to the Social and Solidarity Economy in South America. Toward a New Model? **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 24, n. 3, p. 713-732, 2012.

CASTELAO CARUANA, M. Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época**, n. 227, p. 349-378, 2016.

CARDOZO, L. **Territorios Negociados. Implementación de políticas de promoción de economía social en la comunidad Com Caia de la localidad de Recreo (2011-2018)**. 2021. Tesis (Maestría en Economía Social) - Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines, 2021.

CARDOZO, L.; BECKMANN, E. **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, 2018.

CIOLLI, V. El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial argentina; Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana; 8; 15; 31-63, 2013.

CORAGGIO, J. L. **Economía Social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)**. Buenos Aires: CICCUS, 2007.

DANANI, C. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. *In*: DANANI, C. (org.). **Política Social y Economía Social: debates fundamentales**. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira, 2004.

DECRETO PROVINCIAL 2689/12 PROVINCIA DE SANTA FE. Decreto n° 2689, 27 de septiembre de 2012. Santa Fe: Diáριο Oficial da Província, 2012.

DECRETO PROVINCIAL 2690/12 PROVINCIA DE SANTA FE. Decreto n° 2690, 27 de septiembre de 2012. Santa Fe: Diáριο Oficial da Província, 2012.

DECRETO PROVINCIAL 1724/17 PROVINCIA DE SANTA FE. Decreto n° 1724, 15 de junio de 2017. Santa Fe: Diáριο Oficial da Província, 2017

ESPING-ANDERSEN, G. **Los tres mundos del Estado de Bienestar**. Valencia: Alfons el Magnánim, 1993.

GRASSI, E. . La política social y el trabajo en la argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. Revista e-I@tina. 10 (39), pp. 5-33, 2012.

HARVEY, D. **La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2008.

HINTZE, S. Potencialidades y riesgos de las cooperativas de trabajo en Argentina. **Temas**, n. 87-88, p. 112-118, 2016.

HINTZE, S.; DEUX MARZI, M. V.; COSTA, M. I. Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina. *In*: HINTZE, S.; DANANI C. (comp.). **Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010**. Buenos Aires: UNGS, 2011. p. 233-281.

HOPP, M. Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina". **Trabajo y Sociedad**, n. 24, p. 207-223, 2015.

HOPP, M. De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. **Revista Ciudadanías**, n. 2, p. 113-142, 2018.

KLINK, J.; BARCELLOS DE SOUZA, M. De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para os estudos críticos espaciais. *In*: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; DE QUEIROZ RIBEIRO, L. C. (orgs.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital - Observatório das Metrôpoles, 2018.

LEY PROVINCIAL N° 13710 PROVÍNCIA DE SANTA FE. Lei n° 13710, 2 de febrero de 2017. Dispõe sobre a proteção e apoio às empresas recuperadas por seus trabalhadores. Santa Fe: Diário Oficial da Província, 2017.

MASSERA, M. **Economía social y solidaria y políticas públicas. Un análisis de las políticas implementadas en la ciudad de Santa Fe durante el periodo 2011-2015**. 2019. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales) - Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Santa Fe, 2019.

MASSERA, M.; CARDOZO, L. Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la Economía Social y Solidaria en la provincia y el municipio de Santa Fe. **Temas y Debates**, n. 37, p- 119-134, 2019.

MUÑOZ, R. **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, 2017. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/nota-central-R-Mu%C3%B1oz.pdf>

PERELMITER, L. **Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el estado argentino**. San Martín, Provincia de Buenos Aires: UNSAM Edita, 2016.

RESOLUÇÃO 430/2012 PROVÍNCIA DE SANTA FE. Resolução n° 430, 11 de septiembre de 2012, do Ministério da Produção. Santa Fe: Diário Oficial da Província, 2012.

RESOLUÇÃO 1585/2013 PROVÍNCIA DE SANTA FE. Resolução n° 1585, 1 de abril de 2013, do Ministério da Produção. Santa Fe: Diário Oficial da Província, 2013.

RESOLUÇÃO 1601/2013 PROVÍNCIA DE SANTA FE. Resolução n° 1601, 1 de febrero de 2013, do Ministério da Produção. Santa Fe: Diário Oficial da Província, 2013.

RESOLUÇÃO 1602/2013 PROVÍNCIA DE SANTA FE. Resolução n° 1602, 1 de febrero de 2013, do Ministério da Produção. Santa Fe: Diário Oficial da Província, 2013.

SMITH, N. Geografía, diferencia y las políticas de escala. **Terra Livre**, n. 19, p. 127-146, 2002.

SOLDANO, D.; ANDRENACCI, L. (2006) Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. *In*: ANDRENACCI, L. (comp). **Problemas de política social en la Argentina contemporánea**. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo, 2006. p. 17-51.

VÁZQUEZ, G. Sobre los conceptos de trabajo asociativo y autogestionado sus organizaciones y trabajadores. *In*: HINTZE, S.; DANANI, C. (comp.). **Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010**. Buenos Aires: UNGS, 2011. p. 199-232.

VUOTTO, M. El desarrollo reciente del cooperativismo de trabajo en la Argentina y el rol de las políticas públicas dirigidas al sector. *In*: ÁLVAREZ, J. F. (comp). **Ciudadanía, desarrollo territorial y paz. Una mirada desde el cooperativismo**. Bogotá: Editorial Magisterio, 2014.

## Contribuciones de los autores

### 1 - Lucas Cardozo

Docente, investigador y extensionista de la UNL y UADER. Se desempeña como Profesional Asistente de la Carrera de Personal de Apoyo en Instituto de Estudios Sociales (CONICET-UNER).

<https://orcid.org/0000-0003-4073-372X> - [lcardozo@fcjs.unl.edu.ar](mailto:lcardozo@fcjs.unl.edu.ar)

Contribución: Escritura: redacción, revisión y edición, visualización, conceptualización, Investigación, Metodología, Análisis

### 2 - Maricel Massera

Docente de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Becaria posdoctoral de CONICET en el Instituto de Estudios Sociales (CONICET-UNER).

<https://orcid.org/0000-0003-0499-0518> - [massera.maricel@gmail.com](mailto:massera.maricel@gmail.com)

Contribución: Escritura: redacción, revisión y edición, visualización, conceptualización, Investigación, Metodología, Análisis

## Cómo citar este artículo

CARDOZO, L.; MASSERA, M. .Políticas de promoción del sector cooperativo en Argentina. Una mirada al Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe durante el período 2011-2019 .**Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, Santa Maria, v. 11, n. 21, e84299, 2024. DOI 10.5902/2359043284299 Disponible em: <https://doi.org/10.5902/2359043284299>.