

Políticas Públicas y Economía Social y Solidaria

INFORME ANALÍTICO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA
Y SUS INCIDENCIAS EN
LA GESTIÓN MUNICIPAL DEL
AGLOMERADO GRAN SANTA FE



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Provincia de Santa Fe



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL

.....

Políticas públicas y economía social y solidaria /
Julio Lozeco; Orlando Sotto; Julio Tealdo – 1a ed. adaptada –
Rosario: Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2020.
Libro digital, PDF.

Archivo digital: descarga y online
ISBN 978-987-47160-6-4

1. Derechos Civiles. 2. Economía Social. I. Sotto, Orlando.
II. Tealdo, Julio. III. Título.
CDD 323.0982

.....

© Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe
Santa Fe, Argentina, 2020.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11723.
Reservados todos los derechos.

Eva Perón 2726 (3000) Santa Fe
(0342) 4573904 – 4573374
<http://www.defensoriasantafe.gob.ar/>

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Tedetintas / tedetintas@hotmail.com

dgcv Martín Margüello / dgcv Pamela Nuñez

Autoridades

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Dr. Raúl Lamberto

DEFENSOR

Universidad Nacional del Litoral

Dr. Enrique Mammarella

RECTOR

Equipo de trabajo de Políticas Públicas y Economía Social y Solidaria*

COORDINADOR ACADÉMICO GENERAL

Lic. Julio C. Tealdo

GRADUADOS - INVESTIGADORES DOCENTES

Lic. Julio Lozeco

Lic. Orlando Sotto

* Documento del trabajo sobre Políticas Públicas Nacionales y Provinciales para la Economía Social y Solidaria para el Aglomerado Gran Santa Fe, realizado por el equipo de investigadores del Programa de Extensión Economía Social y Solidaria de la UNL, en el marco del Convenio Marco entre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral.

Índice

7	Prólogo
9	Presentación
11	Capítulo 1.
	Economía Social y Solidaria (ESS) y Políticas Públicas
13	1.1 Sobre el concepto de ESS
15	1.2 La gestión pública desde los gobiernos locales
19	Capítulo 2.
	El Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF) como territorio de análisis
21	2.1 La provincia de Santa Fe. Características generales
23	2.2 Descripción del AGSF
28	2.2.1 Composición del empleo público y privado en el AGSF
29	Capítulo 3.
	Las Políticas Públicas de ESS
32	Importancia del análisis
36	3.1 Políticas Públicas para el desarrollo y fomento de ESS
36	3.1.1 Las Políticas Públicas nacionales (2016–2017)
36	• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
41	• Ministerio de Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación
45	• Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
55	• Ministerio de Producción de la Nación
56	3.1.2 Las Políticas Públicas nacionales (2018–2019)
58	3.1.3 Nuevos programas y proyectos nacionales (2018–2019)
58	• Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación
63	3.1.4 Las Políticas Públicas de la provincia de Santa Fe (2016–2019)
67	• Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe
72	• Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe
77	• Ministerio de Reforma y Gobierno de la provincia de Santa Fe
78	• Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe
79	3.1.5 Las Políticas Públicas en la provincia de Santa Fe (2017–2019)
79	• Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe
82	• Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe
85	• Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe

86	• Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la provincia de Santa Fe
87	• Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe
88	3.2 Consideraciones preliminares
89	Capítulo 4.
	Análisis territorial de las Políticas Públicas para el AGSF
92	4.1 Un acercamiento a la ESS del AGSF
92	4.1.1 Acciones vinculadas a Economía Social desarrolladas en el AGSF
93	• Municipalidad de Santa Fe
98	• Municipalidad de Santo Tomé
99	• Municipalidad de Recreo
101	• Municipalidad de San José del Rincón
103	• Comuna de Monte Vera
103	• Comuna de Sauce Viejo
104	4.2 Políticas Públicas de ESS desde la mirada de los agentes públicos
111	4.2.1 Presentación de resultados. Análisis de problemáticas
114	• Capacidad de articulación
115	• Capacidad de gestión
116	• Capacidad técnico-administrativa
120	4.3 Percepciones de los destinatarios de Políticas Públicas
127	Síntesis del documento
133	Recomendaciones
139	Bibliografía
143	Anexo
145	Índice de Normativas
145	1. Legislación nacional
146	• Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
146	• Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
147	• Ministerio de Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación
147	2. Normativa y Legislación provincial
148	• Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe

Prólogo del Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe

Desde siempre, el trabajo estuvo ligado a la actividad diaria de las personas: como medio de vida —es decir, como forma de obtención de su subsistencia— pero también como instancia de integración social, como núcleo de formación de grupos y de alianzas comunitarias. El trabajo fundía lo económico con lo social, lo individual con lo colectivo, la vida familiar con la reproducción material de la vida. Pero el progreso técnico–económico, que permitió una mejora sostenida y cada vez más rápida de los niveles de producción y consumo de bienes y servicios, también fue desgajando los antiguos vínculos construidos a partir del trabajo. La mecanización de la producción, iniciada con la Revolución Industrial, primero redujo a los hombres a ser meros auxiliares de las máquinas y más tarde condujo a una progresiva autonomización técnica prescindente de las manos del hombre.

En uno de sus sugestivos trabajos sobre la cultura del nuevo capitalismo, Richard Sennett recuerda el punto de inflexión que significaron los años '90 del siglo pasado, cuando gracias a los avances de los micro–procesamientos en electrónica, el antiguo sueño/pesadilla de la automatización comenzó a ser una realidad, tanto en los trabajos manuales como en los de oficina: «al final —dice Sennett— resultaba más barato invertir en máquinas que pagar a la gente para que trabajara». Y así, mientras por un lado crecían de modo exponencial las industrias de alta tecnología, los servicios financieros y los medios de comunicación, por el otro se extendían los grupos de trabajadores de clase media y baja dominados por la sensación de incertidumbre y de temor ante el futuro. Las épocas del pleno empleo keynesiano, de las instituciones de bienestar, de la estabilidad en el trabajo —que permitían a un asalariado iniciar y completar su ciclo laboral en una misma empresa— habían quedado definitivamente atrás.

En este «nuevo espíritu del capitalismo» —como le llaman Luc Boltanski y Eve Chiapello—, la contrapartida del poder creciente de los mercados financieros y de las empresas multinacionales es la incitación a las modalidades de flexibilización del trabajo: las figuras de la contratación temporal, del uso de la mano de obra interina, de los horarios flexibles y de la reducción de los costos por despido. Su consecuencia inevitable, como sostiene Loïc Wacquant, ha sido el resurgimiento de la desigualdad social, en un contexto en el cual la opulencia y la miseria, el lujo y la indigencia, crecen lado a lado. Esta insana convergencia —según Pierre Rosanvallon— se explica por una transformación de la naturaleza de las desigualdades, dado que a las desigualdades tradicionales *entre categorías* se superponen ahora las desigualdades *dentro de las categorías* (es decir aquellas que resultan de la dispersión de las situaciones internas de un grupo); así puede observarse un crecimiento espectacular de las remuneraciones más elevadas —ya se trate de los grandes directivos de industrias, los dueños de las finanzas o las estrellas del deporte o del «show business»— mientras que son cada vez más numerosas las familias que viven bajo el umbral de la pobreza.

Las tendencias económicas y sociales del mundo global también afectan a los países periféricos como la Argentina —y en muchos aspectos, de un modo más acentuado. Los relevamientos de investigadores como Agustín Salvia, por ejemplo, ponen de manifiesto las brechas entre trabajadores formales e informales, las insuficiencias de la educación para asegurar una movilidad social ascendente, el peso de la clase social de origen en las trayectorias de vida, los obstáculos que deben enfrentar los jóvenes para conseguir un empleo y la persistente pobreza de niveles altísimos de población.

La economía social y solidaria supone una renovada y creativa solución teórico-práctica dirigida a *incluir* —o re-incluir, si se me permite la expresión— en los circuitos de la producción y del empleo a todos aquellos trabajadores y trabajadoras que por múltiples circunstancias han perdido su fuente tradicional de ingresos. Nuestra Defensoría del Pueblo provincial ha prestado especial atención a esta iniciativa que se ubica asimismo en la encrucijada de los presupuestos de los Derechos Humanos, en tanto condición de la reproducción material de innumerables personas y grupos familiares.

La publicación de este trabajo de investigación sobre las políticas públicas relativas a los programas de economía social y solidaria en la provincia de Santa Fe, realizado por un equipo de profesionales académicos dirigidos por el Lic. Julio Tealdo, ha sido posible gracias al acuerdo de colaboración recíproca oportunamente suscripto entre nuestro organismo y la prestigiosa Universidad Nacional del Litoral. Tenemos la convicción de que con esta publicación ayudaremos a difundir y a sumar adeptos para el desarrollo de una iniciativa económica social tan necesaria y valiosa para los sectores sociales menos favorecidos de nuestra región.

Dr. Raúl Lamberto

Presentación

El presente documento surge como resultado del Convenio Marco de Cooperación firmado entre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral en Setiembre del año 2017, el cual tiene por objeto producir informes periódicos de monitoreo de las Políticas Públicas (tanto de orden nacional, provincial como municipal) vinculadas a la Economía Social y Solidaria (ESS), desde el enfoque de los Derechos Humanos. Se presenta como una primera contribución a la evaluación, seguimiento y análisis de impacto de las Políticas Públicas focalizadas en el desarrollo, promoción y fortalecimiento de la ESS. Como ámbito territorial se trabajó sobre el Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF). Si bien el campo disciplinar abordado es el de la Economía Social, cobra trascendencia el sector de Cooperativas de Trabajo, el cual ha sido uno de los principales destinatarios de tales políticas.

Se toma como período de análisis el cuatrienio 2016–2019 por corresponder, por un lado, con una fuerte presencia de distintas líneas programáticas para la ESS desde las gestiones gubernamentales anteriores, y por otro por asistir, en el año 2018 a un proceso de transformación institucional, especialmente a escala nacional.

El informe comienza con un primer capítulo en el cual, se brinda el marco teórico–conceptual de la investigación realizada. Se aborda la noción de Economía Social y Solidaria, y las diversas perspectivas teóricas que la componen (desde una visión latinoamericana) y las implicancias de éstas en la gestión de políticas públicas, particularmente desde los gobiernos locales.

En el segundo capítulo se avanza en una caracterización general del Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF), tratándose éste del territorio de análisis de la investigación. Se inicia el mismo con una caracterización general de la provincia de Santa Fe para luego abrir paso a las condiciones propias del AGSF.

El tercer capítulo ahonda en las Políticas Públicas de ESS. En él se relevan, identifican y describen las Políticas Públicas nacionales y provinciales destinadas al fortalecimiento y consolidación de la ESS. Este apartado, ofrece información detallada sobre el cúmulo de políticas, programas y proyectos destinados al sector. Intenta, a su vez, dar cuenta de los cambios institucionales que se dieron en este lapso.

En el cuarto capítulo, se estudian particularmente estas políticas a escala local. Analiza, por un lado las vinculaciones que tejen los municipios del AGSF con las políticas provinciales y nacionales, por otro, propone un primer acercamiento a los mecanismos de gestión de tales políticas, relacionadas a su capacidad institucional. Este capítulo adiciona también las percepciones de los beneficiarios de tales políticas, por tratarse de un análisis sectorial de casos, se toma exclusivamente las percepciones de los asociados a cooperativas de trabajo de la ciudad de Santa Fe.

El informe concluye con algunas recomendaciones para la gestión pública, a la vez que allana el camino para profundizar en diversas aristas del vasto y heterogéneo universo de interacción entre Economía Social, gestión pública y bienestar comunitario.

c1

Capítulo 1.
Economía Social
y Solidaria (ESS)
y Políticas Públicas

1. Economía Social y Solidaria (ESS) y Políticas Públicas

1.1 Sobre el concepto de ESS

El concepto de Economía Social y Solidaria (en adelante ESS) es multidimensional. En él se circunscriben diversidad de representaciones y conceptualizaciones, las que, paradójicamente, sobre un mismo vocablo, depositan enfoques disímiles. En este marco de inevitable problematización sobre qué es y que abarca la ESS, es factible delinear tres grandes perspectivas; que Coraggio (2013) sintetiza de la siguiente manera:

1. LA ESS COMO COMPONENTE FRICCIONAL, con el objeto central de la (re)inserción por el trabajo actuando a nivel microeconómico. Su horizonte está anclado en la empresa de capital y la necesidad de promover, desde la ESS, la inscripción de los sujetos en el entramado mercantil.

2. LA ESS COMO SUBSISTEMA DENTRO DE UN SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO MIXTO, compuesto por tres sectores: el Estado, el sector empresarial capitalista y el de Economía Popular; la Economía Solidaria, en este contexto, se muestra en la interfaz sectorial; «hay componentes solidarios en la Economía popular, pero esta no es siempre ni predominantemente solidaria. Los hay, muy importantes, en la economía pública —principalmente las relaciones de redistribución progresiva. Y los hay también en el sector empresarial privado —aunque sea una solidaridad filantrópica y unilateral—» (Coraggio, 2013, pág. 18).

3. LA ESS COMO PROPUESTA DE OTRA ECONOMÍA, que actúa dentro de la economía mixta pero a nivel sistémico, apuntando a una transformación del sistema económico existente, donde se requiere la intervención tanto en los niveles micro, como meso y macro social; promoviendo una profunda modificación del sistema de relaciones laborales, el rol del estado, la participación ciudadana, etc. Implica una disputa de sentidos tanto al nivel de la economía, la política, la cultura, la sociedad y la educación.

En esta última corriente, son destacables los aportes de autores latinoamericanos, Coraggio, Razeto y Singer (Azerrad, Tealdo & Lozeco, 2016) quienes sostienen la necesidad de comprender cómo se va gestando este nuevo campo junto a la búsqueda de un significado más amplio que permita indagar tanto al interior de esta «nueva realidad» como a su horizonte de transformación de la actual estructura sistémica, que se constituya como un proyecto alternativo y superador al existente. Coraggio, por ejemplo, busca desandar el camino para transformar la actual economía mixta de base capitalista hacia una economía plural con preponderancia del trabajo coordinando, a distintos niveles, acciones que modifiquen la lógica y relaciones existentes en un subsistema económico orgánicamente articulado: Economía del Trabajo (ET). Esta ET es sostenida por la reproducción ampliada de la vida de todos en sociedades más igualitarias y democráticas. La ET puede ser entendida solamente en oposición a la economía del capital, donde el sistema de intereses en la sociedad resulta hegemonizado por los intereses generales o de determinadas fracciones de los capitalistas.

Luis Razeto, elabora una explicación sobre los vínculos entre economía y solidaridad y realiza un desarrollo para explicar la necesidad de incorporar la solidaridad en la economía, en la llamada «economía de la solidaridad» como una forma de practicar la solidaridad en la teoría económica. Como herramienta metodológica propone un nuevo factor de producción (consumo, distribución): el factor C (cooperación, colaboración, confianza), con la capacidad de creación de valor económico al igual que los demás factores económicos: trabajo, tierra y capital.

Por último, Paul Singer, toma como método de análisis y campo de estudio el concepto de Economía Solidaria, considerándola una síntesis que supera la hibridación entre capitalismo, producción de mercancías y relaciones de proximidad, buscando evolucionar hacia un proyecto de sociedad socialista, en un nuevo contexto y con nuevos agentes. La Economía Solidaria, para Singer, es un modo de producción y distribución inédito que adoptan las clases obreras, marginadas del trabajo donde se unifica la posesión y uso de los medios de producción y distribución con la socialización de esos medios. «No es una creación intelectual de nadie (...) es un proceso continuo de trabajadores en lucha contra el capital (...) ella no podría preceder al capitalismo industrial, sino que lo acompaña como una sombra en toda su evolución» (Singer, 2007: 62; citado por Azerrad, Tealdo, & Lozeco, 2016, pág. 25).

En síntesis, estas perspectivas, más allá de ciertas particularidades, procuran generar procesos de transformación que interpelan el sistema en su conjunto. Sin embargo, y como se presentará a continuación, no es posible construir Otra Economía sin entender la realidad en la que opera, el sistema de relaciones y las vinculaciones que se dan entre el cúmulo de actores intervinientes. En especial los entramados que se tejen entre el Estado, a través de sus diversos programas y políticas públicas y el sector de la economía popular solidaria.

Si bien el concepto de ESS no es nuevo en Argentina, en las últimas décadas ha comenzado a presentar relevancia producto de diversas intervenciones públicas, en especial luego de la crisis de principios del siglo XXI donde, a las iniciativas de recuperación de empresas por parte de trabajadores que veían amenazada su continuidad laboral, se le adhiere la decisión de los gobiernos nacionales de instrumentar políticas sociales con foco en la inclusión social mediante la generación de empleo, la conformación de cooperativas de trabajo y la promoción del trabajo autogestionado.

Desde un enfoque territorial, la definición de ESS designa a un conjunto heterogéneo de actividades económicas que se han ido desarrollando de manera diferenciada a la típica empresa capitalista que procura la maximización de utilidades. Se constituye por entidades u organizaciones que realizan actividades económicas, pero cuya principal finalidad se orienta a permitir la reproducción tanto social, como material y simbólica, de la vida de las personas o grupos de personas (para sí y para relaciones de parentesco o afinidad); contemplando, al mismo tiempo, elementos organizativos de autogestión asociativa y democrática, así como vínculos solidarios con su comunidad de pertenencia (Pastore, 2010).

Concebida de esta manera, refiere a una diversidad de prácticas y estrategias de vida llevadas a cabo por diversos grupos, con independencia de su estrato social. Sin embargo, producto de las dinámicas propias del sistema económico con predominio capitalista, hay una fuerte ligazón

entre trayectorias económicas del campo de la ESS y condiciones de carencia, vulnerabilidad¹ o exclusión social. Para dar cuenta de ésta dinámica, resulta interesante retomar los argumentos de Coraggio (2009), para quien el sistema económico actual es un sistema mixto, definido por tres grandes subsectores: el sector público, el empresarial y el de la Economía Popular, utilizando este último para referir a:

«la economía de los trabajadores, aquellos miembros de la sociedad cuyas unidades domésticas dependen de la realización de sus capacidades de trabajo para obtener su sustento, fundamentalmente combinando trabajo para la producción de satisfactores de consumo doméstico con trabajo para producir bienes y servicios para la venta en el mercado con trabajo organizado por patronos que contratan a los trabajadores como fuerza de trabajo por un salario» (Coraggio J.L., 2009)

Definido de esta manera, el campo de *lo popular*, incorpora la práctica de sustento y reproducción de los sectores más vulnerables. Dentro de éstas, emergen iniciativas asociativas, caracterizadas por la generación de vínculos de reciprocidad en post de mejorar la calidad de vida de los grupos de pertenencia; quienes se encuentran en constante interacción con los demás subsistemas. Con el sector privado empresarial poniendo en juego su fondo de trabajo² y el Estado a través de acciones de políticas públicas para la asistencia social. Desde el año 2004, en Argentina, y como estrategia de reconversión de las políticas sociales, en distintos niveles de gobierno, comenzaron a ejecutarse una vasta cantidad de programas y acciones con centro en la promoción del empleo auto-gestionado, la conformación de Cooperativas de Trabajo y la generación de políticas integrales, que vinculen generación de empleo, protección social y desarrollo comunitario.

Estas intervenciones colocaron a la ESS en el epicentro de la *cuestión social*, a la vez que abrieron el debate sobre las implicancias de estas políticas públicas al interior de los sectores tradicionales de la Economía Social (cooperativas y mutuales) y la capacidad de las mismas para producir una mejora en la calidad de vida de los integrantes de dichas organizaciones.

1.2 La gestión pública desde los gobiernos locales

Tomando como punto de partida los postulados autorizados de Subirats y Knoepfel, quienes sostienen que «las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido política-

1. La noción de vulnerabilidad social es comúnmente utilizada en las ciencias sociales para identificar a grupos sociales, hogares e individuos, que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos.

2. Entendido como el «conjunto de energías, habilidades y capacidades de trabajo que pueden ejercer sus miembros en condiciones normales» (Vazquez, 2010, pág. 88). El fondo de trabajo puede hacerse efectivo de diversas formas: Uso No Pecuniario y/o Pecuniario; el primero puede expresarse desde una doble categorización: por un lado el trabajo de reproducción dirigido a satisfacer de manera inmediata las necesidades de los miembros, Por otro, la reproducción de la capacidad transgeneracional de trabajo (de aprendizaje). En relación al uso pecuniario del trabajo; generalmente citado como mercantil, es considerado como: a) el trabajo de intercambio de trabajo por dinero (relación salarial); b) las distintas formas de asociación u organización conjunta que llevan adelante las personas para fortalecer su capacidad competitiva con el sector empresarial capitalista: cooperativas, mutuales, asociaciones voluntarias, cadenas de producción solidarias.

mente como público» Subirats (2008, pág. 125), es posible afirmar que una correcta interpretación del problema, aunque no garantiza una eficiente implementación, permite a los decisores y analistas realizar un diagnóstico cierto de la realidad a ser intervenida, eliminando así obstáculos futuros producto de un análisis parcial y/o fragmentado.

No todo problema social adquiere relevancia para el diseño de políticas, como tampoco puede sostenerse que la política pública es tan solo la solución a determinado problema. Para que un problema social adquiera dimensión política este debe ser lo suficientemente relevante como para ser considerado sujeto de apropiación por parte de los gobiernos. Pero dicha relevancia no está asociada exclusivamente a la sensación o pretensión de los ciudadanos, sino más bien depende de la decisión deliberada de los administradores públicos de incorporarla a sus prioridades, de transformarla en agenda de gobierno.

Incorporar los problemas sociales en las agendas es de alguna manera una decisión condicionante, puesto que desde el momento mismo donde se decide resolver una determinada situación problemática se define también el grupo objetivo que la padece, las causales, los responsables de las mismas, su eventual solución y los elementos necesarios para hacerla efectiva; estableciendo así una «hipótesis causal» y una «hipótesis de intervención» (Subirats, et al, 2008, pág. 63). Esta última afirmación, adquiere mayor relevancia con los planteos de Hogwood y Gunn cuando sostienen que «la definición de los problemas (son) los procesos mediante los cuales una cuestión ya aprobada y colocada en la agenda es estudiada, explorada y organizada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias» (en Aguilar, 1993, pág. 52).

A la complejidad que encierra el diseño y ejecución de las políticas públicas mencionadas, debe incorporarse un ingrediente más, aquel relacionado a la coordinación de éstas en la dimensión de las relaciones intergubernamentales. En el caso de sistemas federales de gobierno, como lo es el caso argentino, esta dimensión se torna aún más compleja. Siguiendo a Granato (2015; 125) «las relaciones típicamente formales en la estructura federal argentina son de subordinación, en razón de la cual los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal; de participación, por la que se concede cierto espacio de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal y de coordinación, que delimita las competencias federales y provinciales mediante una distribución o un reparto».

En tal sentido, la gestión de políticas públicas por parte de gobiernos locales (comunales o municipales) no sólo queda supeditada a la dinámica mencionada sino también debe ponerlas en juego frente a las demandas y problemáticas sociales que emergen en los territorios en los que se encuentran. Estas demandas, por su parte, tienen múltiples aristas y matrices de surgimiento, pero todas, inicialmente interpelan a la gestión local, razón por la cual cada municipio debe darse las mejores estrategias para dar respuesta. Jordi Borja (2003) enumera distintas agendas a las que se enfrentan los gobiernos locales actualmente, las cuales vale la pena presentar:

1. La reconversión de la base económica, la generación de lugares de trabajo, la formación continua de recursos humanos.
2. La formulación de planes integrales para zonas vulnerables y con problemas urbanos.
3. El desarrollo de programas de sustentabilidad y calidad ambiental y de salud pública.

4. La aplicación de políticas hacia grupos vulnerables o con problemáticas específicas.
5. El desarrollo de infraestructura.
6. El desarrollo de programas de seguridad ciudadana y de cohesión social.
7. La protección o defensa de oficio de los ciudadanos ante otras administraciones o empresas de servicios de naturaleza pública y —en general— de sus intereses como usuarios y consumidores.
8. La concertación y coordinación con el Estado —y en algunos casos con entidades económicas— de las grandes infraestructuras comunicacionales, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tengan fuerte impacto sobre el territorio.
9. La constitución de redes de cooperación con otros municipios y entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común.

Los municipios, por tanto, y necesariamente, deben asumir un rol más activo en cuanto a la gestión local y a la instauración de mecanismos que permitan detectar y satisfacer demandas. La potencialidad de las intervenciones municipales se expresa en los arreglos institucionales frecuentemente novedosos, generando alianzas y sinergia con escuelas, ONG, centros comunitarios, parroquias, empresas, sindicatos, etc.; ya que la mayor cercanía de estos actores institucionales u organizaciones con las problemáticas locales y su contexto les permite, al menos teóricamente, comprender y adaptarse más a las necesidades y expectativas. En el marco de la Economía Social y Solidaria, se vislumbran una serie de dificultades que obstaculizan aún más el desarrollo de políticas públicas para el sector:

1. En primer lugar, como se apreciará en los apartados posteriores, no hay un consenso ni delimitación clara entre los agentes públicos (de los tres niveles) respecto a cómo comprender a la Economía Social y Solidaria. Esta dificultad no es propia de los agentes en sí, sino producto de las propias representaciones y conceptualizaciones que se esgrimen sobre el concepto.
2. Producto de lo anterior y en función de la perspectiva que asuman los agentes públicos sobre la ESS, pueden encontrarse espacios de diálogo o desencuentro. Es común reconocer, por ejemplo, una mayor correspondencia a la concepción de ESS como paliativa a la pobreza desde los espacios locales, (especialmente en distritos urbanos) frente a una mirada más integral desde las políticas provinciales o nacionales. Esta dicotomía dificulta el andamiaje de las intervenciones.
3. Por último, es común observar en las políticas públicas de economía social y solidaria promovidas desde los gobiernos provinciales y nacionales, una vinculación directa con organizaciones del sector, sin que medie o intervengan los municipios. En este sentido, y como se expondrá a continuación, los agentes locales no acceden a la debida información sobre éstas, razón por la cual no las consideran en sus agendas y se genera un proceso de *información asimétrica* entre las políticas existentes en el territorio y el reconocimiento de estas por parte de los agentes locales.



Capítulo 2.
El Agglomerado
Gran Santa Fe (AGSF)
como territorio
de análisis

2. El Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF) como territorio de análisis.

Caracterización socio-económica del medio

En este segundo capítulo se pretende recopilar y mostrar, de la forma más apropiada y sistematizada posible, un conjunto de indicadores socioeconómicos del AGSF. Para ello, se tomarán los aportes realizados por el gobierno provincial a través del Plan Estratégico Provincial (PEP) (Bonfati; 2012) y los informes y estadísticas realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) y aquellos que son construidos por organizaciones privadas como la Bolsa de Comercio de Santa Fe y la Cámara Argentina de Comercio. Comienza con una caracterización socioeconómica general de la Provincia de Santa Fe y luego se describe el AGSF a partir de una serie de indicadores económicos y sociales.

2.1 La provincia de Santa Fe. Características generales

Según información relevada por el INDEC (2010), la provincia de Santa Fe es la tercera provincia con mayor población del país. La tasa de crecimiento poblacional intercensal es de 6,5%, representando una participación del 7.9% en la población nacional total. La producción de bienes y servicios provinciales, medida en el Producto Bruto Geográfico³, explica el 7.6% del Producto Bruto Interno⁴ Nacional (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, 2017). Estos valores la posicionan como la segunda a nivel nacional, por su aporte a la producción total de bienes y servicios finales.

Ubicada estratégicamente en la región centro del territorio nacional, se presenta como la provincia más fértil y dinámica, con una gran diversidad ambiental. El Plan Estratégico Provincial Visión 2030 (2012) para describirla, regionaliza la misma en cinco nodos o regiones (pág. 41); a) el Nodo Reconquista, ubicado al noreste de la Provincia⁵ b) El nodo Rafaela; al noroeste⁶; c) el nodo Rosario⁷; d) el Nodo Venado Tuerto, al sur⁸; y por último e) el nodo Santa Fe⁹, ubicado hacia

3. El Producto Bruto Geográfico (PBG) es un indicador sintético del esfuerzo productivo realizado en el territorio provincial y es equivalente a lo que a nivel del país en su conjunto, se conoce como Producto Bruto Interno (PBI).

4. La noción de Producto Interno Bruto, también mencionado como PIB, se emplea en el ámbito de la macroeconomía para nombrar al valor que totaliza la producción de los bienes y los servicios de un país en un cierto periodo. Lo que habitual es que el PIB se tome como el indicador básico para reflejar la riqueza de un país.

5. Superficie de 35.507 km², con 241.463 habitantes y 37 municipios y comunas.

6. Superficie de 40.211 km², y 305.957 habitantes y 96 municipios y comunas

7. Superficie 18.335 km², 1.662.383 habitantes y 96 municipios y comunas

8. Superficie de 12.772 km², 206.857 habitantes y 36 municipios y comunas

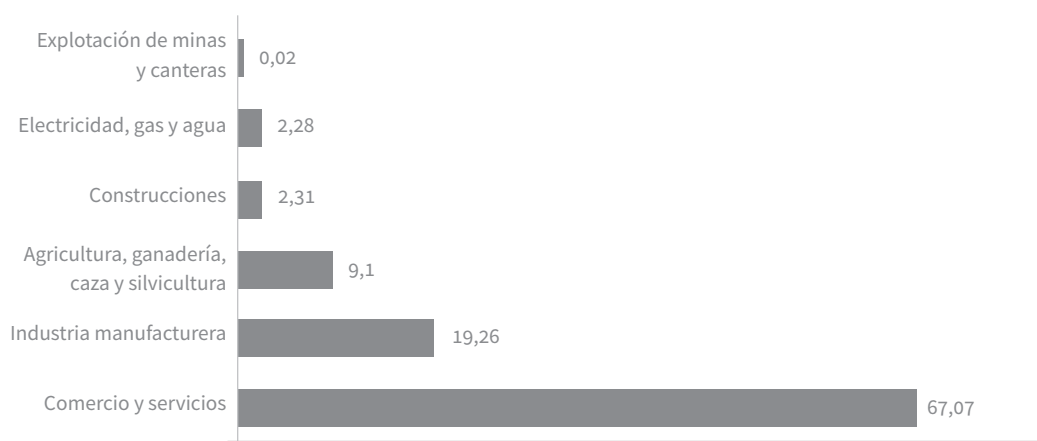
9. Superficie de 25.813 km², 777.877 habitantes y 97 localidades

el centro de la provincia. A este último nodo pertenece el Aglomerado Gran Santa Fe, objeto de análisis del presente informe.¹⁰

Una de las características distintivas del territorio provincial es su hibridación entre lo urbano y lo rural; si bien la población se concentra en los grandes centros urbanos¹¹, el territorio es profundamente rural. En este sentido, la estructura productiva de la provincia es agrupada en cinco sistemas productivos: 1) el sistema de agroalimentos y biocombustibles; 2) el sistema metalmeccánico, químico y otras manufacturas; 3) el sistema de empresas de base tecnológica; 4) el sistema de turismo, comercio y servicios, y 5) el sistema hídrico, forestal y minero.

Respecto a su participación en el PBI Nacional Santa Fe, según la Cámara Argentina de Comercio (2016), explica el 7.5%. Analizado sectorialmente, su Producto Bruto Geográfico para el año 2013 define una marcada preponderancia de los sectores Comercio y Servicios (67,02% del PBG) por sobre la elaboración de productos (32.98%); sin embargo, dentro de estos últimos, cobra trascendencia tanto la producción de granos y la actividad ganadera las cuales representan el 15,6% de la producción total del país.¹²

GRÁFICO 1. PBG por ramas de actividad en la provincia de Santa Fe. (EN PORCENTAJE, AÑO 2013)



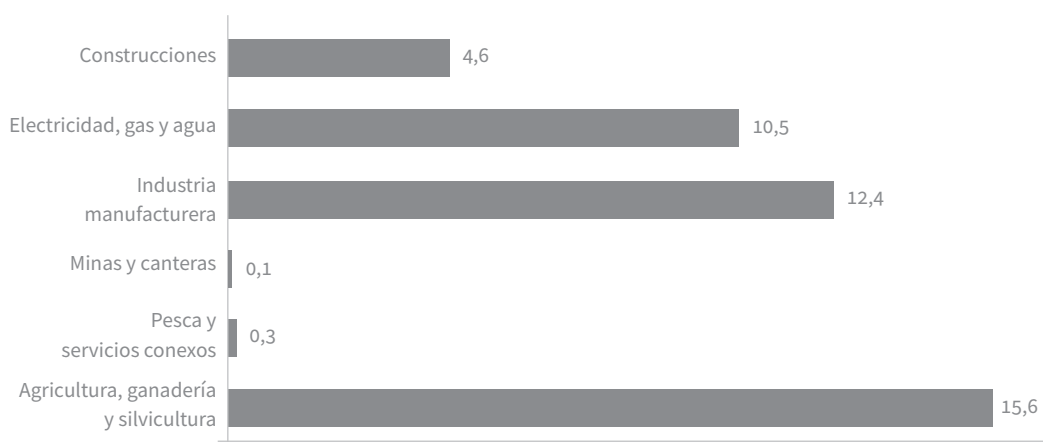
Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC).

10. Una descripción ampliada de la regionalización de la provincia de Santa Fe puede ser consultada en el Plan Estratégico Provincial, páginas 39 a 48. <https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>

11. «Centralidad regional localizada en cinco núcleos urbanos. El Área Metropolitana de Rosario, con alrededor de 1.400.000 habitantes; la ciudad Santa Fe, con 500.000 habitantes, y las ciudades de Reconquista, Rafaela y Venado Tuerto, con poblaciones ubicadas entre los 60.000 y 100.000 habitantes. Cada una de estas ciudades son articuladoras y dinamizadoras de las actividades propias del territorio circundante, concentrando y redistribuyendo servicios, productos, infraestructuras e información» (Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030, 2012, pág. 31)

12. El PEP destaca, a su vez, el marcado perfil industrial de la provincia que se ha acentuado a lo largo de la última década, observándose una menor participación de los productos primarios en favor de productos con contenido industrial. En tal sentido, cabe destacar el rol relevante de la industria automotriz en la economía provincial. (pags. 35-36, PEP Visión 2030). En relación a la producción de oleaginosas, es la primera provincia productora de oleaginosas y la segunda en producción de cereales. El 75% del volumen de exportaciones argentinas de cereales y el 58% de oleaginosas, se embarca desde los puertos santafesinos.

GRÁFICO 2. Santa Fe Sectores Productores de Bienes. Participación en el PBI Nacional. (PBG a pc 2012)



Fuente: elaboración propia en base a datos del IPEC.

La información presentada, permite describir inicialmente el ámbito provincial. Como se he-cho mención, se pretende describir y ahondar en la estructura del Aglomerado Gran Santa Fe, incluido en la Región 3 (Nodo Santa Fe), área geográfica caracterizada por el gran dinamismo de sus servicios y la existencia de diversas cadenas de valor: producción de cereales y oleaginosas; sector ganadero, productos regionales y emprendimientos madereros, actividad frutihortícola, industria alimenticia y oferta turística. Dentro de ella, el AGSF, conformado por las localidades de Santa Fe, Santo Tóme, Recreo, San José de Rincón, Monte Vera y Sauce Viejo, presenta una estructura que amerita ser presentada integralmente.

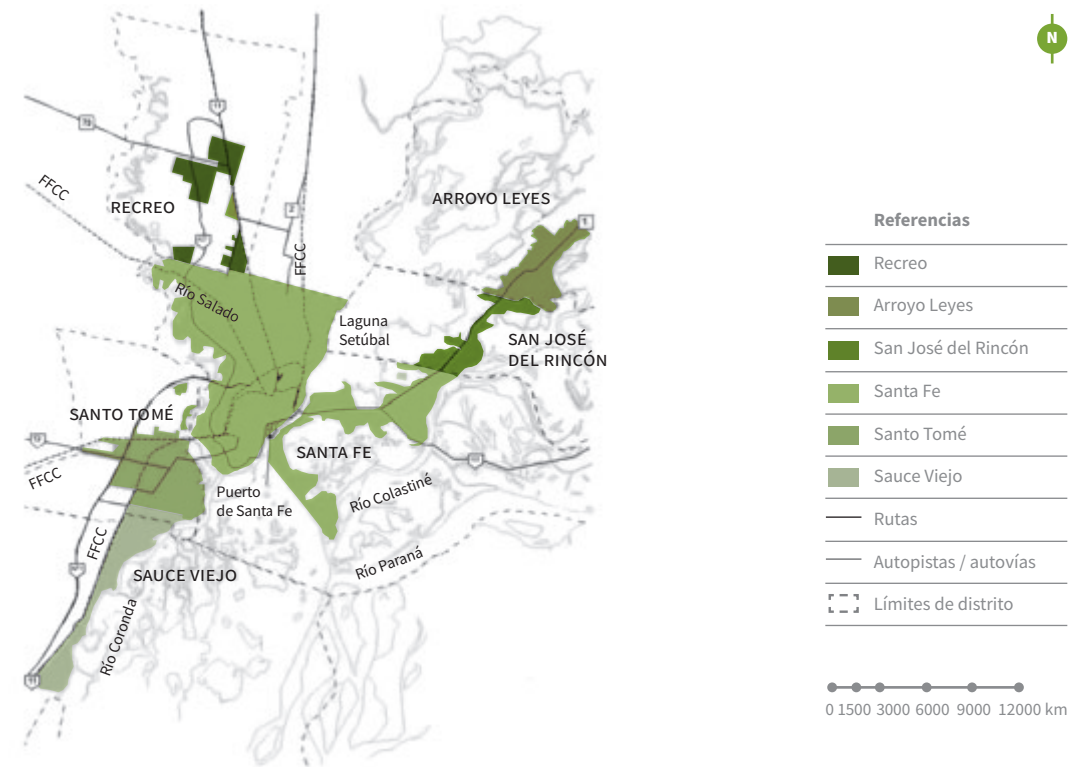
2.2 Descripción del AGSF

Aglomerado Gran Santa Fe es el aglomerado urbano formado por la conurbanización de la ciudad de Santa Fe con un puñado de localidades vecinas del Departamento La Capital, incluyendo las ciudades de Santo Tomé, Recreo, San José del Rincón y las comunas de Monte Vera y de Sauce Viejo. De esta manera, forma uno de los centros urbanos más grandes del país. De acuerdo con el censo de 2010, llega a los 525.093 habitantes, de los cuales 415.345 (el 80%) viven en la ciudad de Santa Fe.¹³

Se ubica en el centro–norte del país y es un centro comercial y político–administrativo que sirve de abastecimiento a la región norte de la denominada región «pampeana». Su organización espacial detenta un sector altamente concentrado definido por la Ciudad de Santa Fe, que se dispersa hacia los 4 puntos cardinales «periféricos», al Norte con las ciudades de Recreo (NO) y

¹³. http://www.santafeciudad.gov.ar/ciudad/santa_mundo/capital_humano_poblacion.html. Fecha de consulta: 09/04/2018

MAPA 1. Distribución del AGSF.



Fuente: Gómez (2011): Diferenciación interurbana, segregación residencial socioeconómica y fragmentación socio-espacial en el Gran Santa Fe a comienzos del siglo XXI. Tesis Doctoral en Geografía. Universidad Nacional del Noroeste. 29 de marzo de 2011.

Monte Vera (NE); al sur con la ciudad de Santo Tomé y detrás de esta la localidad de Sauce Viejo y al Este, hacia «el camino de la costa» con la ciudad de San José del Rincón. A su vez, en términos históricos fundacionales, la ciudad de Santa Fe fue fundada en 1573, posteriormente Santo Tomé (1872), Recreo, (1890), Sauce Viejo (1891) Monte Vera (1909) y San José del Rincón (que si bien es primigenia, fue nombrada comuna en 1991).

Esta estructura histórica y socialmente determinada, ofrece una radiografía de la región, evidenciando el hecho de que, en las zonas urbanas de mayor madurez (Santa Fe y Santo Tomé) se presentan los mayores niveles de desarrollo socioeconómico, donde las localidades están mejor equipadas y cuentan con mayor disponibilidad de servicios. Siguiendo a Gómez y Velázquez (2014), su configuración espacial es heterogénea entre los grupos sociales y sectores que lo conforman pero homogénea en su distribución, presentando, en términos de calidad de vida, «una distribución en anillos, donde la categoría «más favorable» acapara los sectores centrales (micro y macrocentro, tanto de Santa Fe como de Santo Tomé), la situación «favorable» se dispone a modo de un «anillo» que envuelve al anterior, continuando con las categorías «desfavorable» y «más desfavorable» en los sectores eminentemente periféricos» (pág. 179) «partiendo desde el centro de las dos principales ciudades, conforme aumenta la distancia al centro desarrollan ampliamente la categoría «desfavorable» y, ya en el exterior, la categoría «más desfavorable» domina ampliamente». La mejor categoría en la zona central, una envolvente de situación «favorable», luego una capa de desfavorable, y a continuación el anillo externo de situación «más desfavorable».

En suma, el distrito central presenta notable disparidad respecto del resto de los distritos a partir de ambas dimensiones, en una visión de conjunto. A su vez se destaca un importante contraste al interior de los dos principales distritos del AGSF, Santa Fe y Santo Tomé, aunque con marcada preeminencia del primero. Esa estructuración se ve matizada por la existencia en la ciudad de Santa Fe de una expansión «sectorial» hacia el noreste, hasta alcanzar el barrio de Guadalupe. (pág. 184).

Una comparación del Mapa Social de Santa Fe realizado por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos da cuenta precisamente de ello (ver Mapa 2). Allí, tal como señalan los autores mencionados, se evidencia la existencia de una estructura básica de carácter binuclear para explicar la diferenciación residencial socioeconómica del AGSF; el distrito Santa Fe señala naturalmente, una escala urbana importante y se constituye como su núcleo urbano principal.

Según la información presentada por el Gobierno de la ciudad de Santa Fe (Santa Fe Cómo vamos, 2016) sobre la base de la información desplegada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), en relación a las condiciones de vida, pobreza e indigencia del AGSF; para el 2º semestre de 2016, los hogares pobres equivalen al 20% del total de hogares, y el 4,1% son hogares indigentes. Teniendo en cuenta las personas, la situación de pobreza implica al 29,3% y la indigencia al 6,2%. Así, en términos de las mediciones de Encuesta Permanente de Hogares (EPH), uno de cada cinco hogares es pobre, y aproximadamente, tres de cada diez habitantes del Gran Santa Fe viven en situación de pobreza.

TABLA 1. Tasa de pobreza y de indigencia por aglomerado y región. (2º semestre de 2016)

Aglomerado/Región	Pobreza		Indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total 31 aglomerados	21,5	30,3	4,5	6,1
Región Pampeana	21,3	30,5	4,7	6,7
Gran Santa Fe	20,1	29,3	4,1	6,2
Gran Rosario	19,1	26,7	3,2	3,8
Gran Paraná	16,9	24,2	1,5	2,4

Fuente: Santa Fe COMO VAMOS (2016; pag. 36) MCSF-BCSF en base a datos de la EPH-INDEC.

El AGSF, comparativamente, registra tasas de pobreza e indigencia por debajo del total de 31 aglomerados y la Región Pampeana, pero superiores a las de Gran Rosario y Gran Paraná. La Población Económicamente Activa¹⁴ (PEA), representa el 43,6%; la tasa de actividad, por su parte, alcanzó igual porcentaje, en tanto, la tasa de desocupación registra un 5.1%. Razón por la cual las políticas públicas de inclusión socio-laboral y productiva, como las que se presentan en estos informes, cobran especial relevancia, por tener como uno de sus fines prioritarios la mejora en estos índices.

TABLA 2. Población total, PEA e inactivos según sexo, Aglomerado Gran Santa Fe. (4to trimestre 2016)

	Total	Varones	Mujeres
Población total	518.409	243.891	274.518
PEA	225.893	128.155	97.738
• Ocupados	214.421	123.871	90.550
• Desocupados	11.472	4.284	7.188
Inactivos	292.516	115.736	176.780

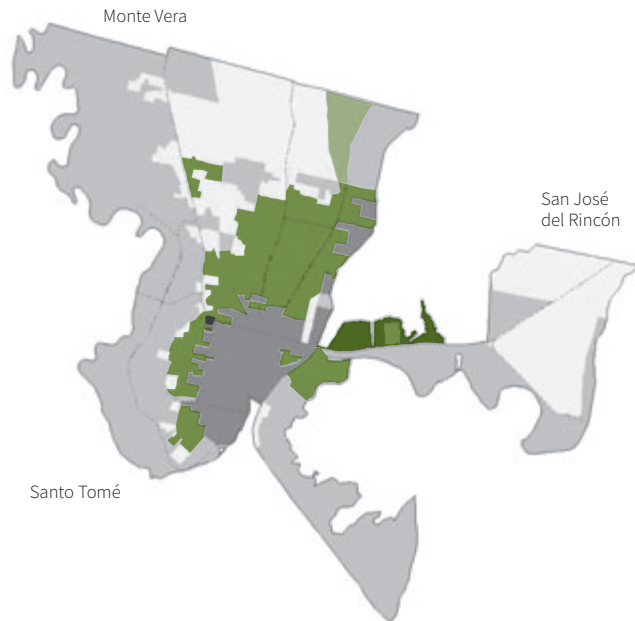
Fuente: Santa Fe COMO VAMOS (2016; pag. 84) MCSF-BCSF en base a datos de la EPH-INDEC.

En tal sentido, interesa entonces profundizar un poco más cómo se compone el mercado laboral en el AGSF, para incorporar nuevas herramientas de análisis que posibiliten comprender con mayor exactitud los motivos que mueven a los agentes de política pública para construir agendas con foco en la inclusión social a través del trabajo y la asociatividad, propias de las políticas sociales de ESS presentada en el capítulo anterior.

¹⁴. La integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada. Fuente: Situación y Evolución Social (Síntesis N° 4); INDEC.

MAPA 2. Mapa Social 2010. Localidades del Gran Santa Fe por radio censal.

2.A SANTA FE



2.B SAUCE VIEJO



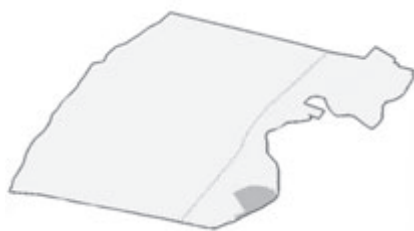
2.C SANTO TOMÉ



2.D MONTE VERA



2.E SAN JOSÉ DEL RINCÓN



Todas las condiciones de vida

Muy buena	Muy mala con niños
Buena	Muy mala con adultos
Regular	Sin información
Mala rural	Vías principales
Mala urbana	

Fuente: Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Fuente: Bolsa de Comercio de Santa Fe (BCSF) y Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe (MCSF) en base a datos de EPH-INDEC (2016).

2.2.1 Composición del empleo público y privado en el AGSF

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la noción de empleo público refiere a aquellas personas que se encuentren ocupadas en relación de dependencia y cuya actividad se desarrolla en el sector público. Complementariamente, los empleados privados son aquellos que desarrollan su actividad bajo la órbita privada, distinguiendo entre quienes trabajen en empresas medianas y grandes, de aquellos que trabajen en firmas pequeñas o por cuenta propia. Esta clasificación también pone en juego las categorías de formales e informales, respectivamente, en la definición productiva de informalidad.

El informe Santa Fe Como Vamos (2016, pág. 91), registra que el empleo privado en el AGSF alcanzó un total de 73.365 trabajadores, distribuidos en 6.871 empresas concentradas en su mayoría en la ciudad de Santa Fe (90.7%), presentando desde 2008 una evolución positiva relativamente estable. (+2,6% promedio en el empleo privado registrado entre 2008–2016). Entre los sectores económicos que más mano de obra absorben se encuentran (de mayor a menor porcentaje): 1º el comercio al por mayor y al por menor, 2º la enseñanza, 3º la industria manufacturera, y 4º los servicios de asociaciones y servicios personales.

En relación al empleo del sector público, siguiendo el informe elaborado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, considerando los datos recopilados por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), la provincia de Santa Fe, respecto a la composición laboral del empleo registrado arroja los siguientes resultados:

TABLA 3. Empleo público y privado en la pcia. de Santa Fe 2017. (EN PORCENTAJE)

Empleo privado	69%
Empleo público	31%
• Nacional	3%
• Provincial	21%
• Municipal	6%

Fuente: Ministerio de Trabajo de la Nación en base al SIPA.

En particular, en el AGSF, si consideramos los puestos de trabajo del sector privado registrados, los del sector público provincial y los empleados públicos municipales de la ciudad, se puede estimar que, de cada 10 empleados formales, 6 se desempeñan en el sector privado y 3 en el sector público¹⁵, poniendo en evidencia el peso que tiene el empleo público para la economía local¹⁶.

En base a los datos e información proporcionados se puede deducir que el territorio del AGSF es un ámbito propicio para el desarrollo de políticas públicas vinculadas a la Economía Social. En el siguiente apartado se presenta mediante datos concretos el proceso de promoción y desarrollo de la ESS como política pública en el AGSF.

¹⁵. Santa Fe Como Vamos, op.cit. pag. 93

¹⁶. Los datos sobre remuneraciones provienen del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.



Capítulo 3.
Las Políticas Públicas
de ESS

3. Las Políticas Públicas de ESS

Inicialmente se afirmó que las políticas públicas refieren a las acciones y decisiones que realiza el Estado a fin de dar respuesta a problemáticas aceptadas políticamente como públicas. Sobre esta base, se construyen y proponen acciones para dar respuesta. En el denominado *policy process*, una vez identificado el problema social, incorporado a la agenda del gobierno y asimilado en tanto política pública entra en escena el cómo poner en práctica la misma, desde qué parámetros de actuación se debe implementar y cuáles son los acuerdos específicos que deberán realizarse para asegurar su efectiva ejecución. En el marco de la Economía Social y Solidaria, la aplicación de tales políticas se encuentran condicionadas por la visión que posee el Estado nacional y por el papel que se les asigna a tales políticas públicas en la estrategia de lucha contra el desempleo y la exclusión social.

En tal sentido, como sostiene Castela Caruana (2016, pág. 351) «las políticas sociales y de empleo que incorporan a la ESS en su diseño, implícitamente, plantean la necesidad de superar el modelo tradicional de economía basado en las decisiones y acciones de las empresas capitalistas y públicas y las intervenciones del Estado por considerar que por sí solos, los agentes tradicionales o las clásicas formas de intervención pública no pueden resolver satisfactoriamente los problemas de desempleo, pobreza y exclusión social». Esto coloca a las políticas de Economía Social en el ámbito de la inclusión, considerada un marco de acción y organización transitorio en el proceso de formalización y crecimiento económico de los beneficiarios finales y sus emprendimientos, más asociados a la economía popular que a la ESS.

Lo que se observó, es un marcado incremento de acciones públicas que incorporaron conceptualmente a la Economía Social y Solidaria pero que se muestran dirigidas a la generación de empleo y la inclusión social antes que, al desarrollo endógeno de las experiencias de Economía Social, acompañado por una desarticulación entre políticas y lineamientos nacionales, provinciales y municipales. A nivel nacional, por ejemplo, y continuando con los aportes de Caruana (2016, pág. 361) «a lo largo del período 2003–2013, diversos programas y leyes vinculados con la ESS se sumaron al conjunto de políticas públicas nacionales, contribuyendo a acentuar el carácter socio-productivo de las políticas sociales y ampliando el alcance de las políticas a nivel nacional para involucrar múltiples actores con visiones divergentes sobre la ESS». A nivel provincial, particularmente a partir del año 2012, se reconoció un «resurgimiento» de políticas públicas de promoción de la ESS con los mismos fines pretendidos a nivel nacional, pero con la particularidad de presentar escasa articulación con las políticas públicas nacionales, las cuales fueron implementadas con un fuerte carácter territorial. Por su parte, a nivel local, se registraron heterogeneidad de acciones, en su mayoría en coordinación con niveles superiores de gobierno, a la vez que se han promovido espacios locales de intervención en el marco de la Economía Social. A la luz de estas apreciaciones, avanzaremos profundizando las líneas efectivamente implementadas en el AGSF.

En la actualidad, las políticas públicas asociadas a la ESS en Argentina, se presentan de forma compleja y heterogénea. Desde políticas focalizadas en el sector, hasta políticas y acciones transversales que involucran distintas dependencias, tanto a nivel horizontal (entre Ministe-

rios), vertical (Ministerios y Secretarías) y gubernamental (nación, provincias, municipios) presentando una hibridación y enlazamiento de acciones que torna difícil su representación descriptiva. Para la selección de las políticas priorizadas en este informe se tomaron en cuenta aquellas iniciativas públicas que:

1. tienen como finalidad principal generar inclusión social a través del trabajo, construyendo y desarrollando capacidades productivas, comerciales y organizacionales en los destinatarios de las mismas;
2. poseen entre sus principales componentes asistencias y acompañamientos técnicos y financieros de diversa índole y cobertura;
3. la información a la misma está disponible y es accesible.

La descripción que se presentará a continuación incluye:

1. los principales objetivos de cada una de las iniciativas;
2. la jurisdicción responsable de la implementación de la iniciativa (Nacional, Provincial, Municipal),
3. la población objetivo a la que está destinada la iniciativa pública,
4. los componentes y las actividades que se implementan para la consecución del objetivo de la propuesta.

En lo que sigue se presentarán sintéticamente las principales políticas públicas implementadas durante el cuatrienio 2016–2019, tanto por el Gobierno Nacional como el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. El análisis se divide en dos momentos: en primer lugar, las políticas nacionales y provinciales definidas en el período 2016–2017; luego de lo cual, se avanza en el período 2018–2019. Las razones que esgrimen tal desagregación están dadas por las transformaciones producidas en la Administración Pública Nacional a partir del año 2017; en este período, ministerios se transformaron en secretarías; programas pasaron a constituirse como proyectos; dependencias administrativas modificaron sus organigramas; cambios en la orientación y metas de las políticas desplegadas; eliminación de algunas iniciativas y creación de otras; entre otros; motivo por el cual, no corresponde analizar el período mencionado de forma continua.

Importancia del análisis

Producto de la última gran crisis social, económica, política e institucional que asoló a la Argentina en los albores del Siglo XXI, el gobierno nacional, electo democráticamente en el año 2003, comenzó a diseñar propuestas, programas y políticas sociales con foco en la generación de empleo y la participación social de la población excluida, intentando distanciarse de las políticas focalizadas de los años 90, para avanzar en una propuesta integral donde la política social define como eje la persona y su entorno, «como una estrategia socio-productiva dirigida a fortalecer y desarrollar las capacidades productivas de los sectores más vulnerables de la población, elevar su nivel de ingreso y favorecer así su inclusión social» (Castelao Caruana, 2013; 59).

Conforme estas intervenciones, a partir del año 2003, se produjo un aumento exponencial del número de Cooperativas de Trabajo (CT) en Argentina, conforme dos grandes corrientes. Por un lado, las Empresas Recuperadas por sus Trabajadores¹⁷ (ERT), quienes, ante la imposibilidad de mantener su fuente de empleo, se conformaron en CT para dar continuidad a su empleo e ingresos. Por otro, el nacimiento de CT promovidas desde el Estado a través de Políticas Públicas, sociales y de empleo. En relación a las primeras, según los datos preliminares del informe de situación de las Empresas Recuperadas por los Trabajadores a fines de 2017, realizado por el Programa Facultad Abierta de la Universidad de Buenos Aires, se registraban 368 ERT, distribuidas en todo el territorio nacional, ocupando a 15.323 trabajadores. Si bien la mayor concentración se encuentra en la provincia de Buenos Aires, la provincia de Santa Fe ocupa el 4to lugar (7,38% – 1.131 trabajadores).

Por su parte, las CT en Argentina (en la que se incluyen las ERT) hasta 1998 representaban, según datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el 19% del total de cooperativas de Argentina. Durante el período de crisis, entre 1999 y 2004, se evidencia el mayor auge, pasando a representar el 70% del país. Pico que vuelve a manifestarse en el año 2009 (tanto en términos absolutos; de 2.538 en el período 1999-2004 a 7.473 en el quinquenio siguiente; como porcentuales: 80%) y en 2012 (15.077 CT). Para el año 2017 se registran 27.654 CT en el país. Para la provincia de Santa Fe la tendencia es similar. Para el año 2017 se registran 1.262 CT, representando el 2,1% en el total del país. Al interior de la provincia, como se presenta en la Tabla 4, el departamento Rosario ocupa el primer lugar con 628 cooperativas y el departamento La Capital (Santa Fe) en segundo, con 189.

La ciudad de Santa Fe, por su parte registra 154 CT, (81% del Departamento). Como expresa el Gráfico 3, los años 2005 y 2011 presentan la mayor cantidad de cooperativas inscriptas. A partir de estos dos años «picos», en los años subsiguientes decrece.¹⁸

¹⁷. Las ERT refiere al establecimiento o unidad productiva que estando en cesación de actividades, cierre del establecimiento, abandono de los titulares, desmantelamiento de unidades productivas, vaciamiento por parte de los empleadores, trasvasamiento de trabajadores, maquinarias y activos, disolución de la sociedad con causal de liquidación o de cierre por cualquier causa, pasa de la gestión privada a la gestión colectiva de sus antiguos asalariados, organizados bajo la forma jurídica de cooperativas de trabajo o en trámite de constitución.

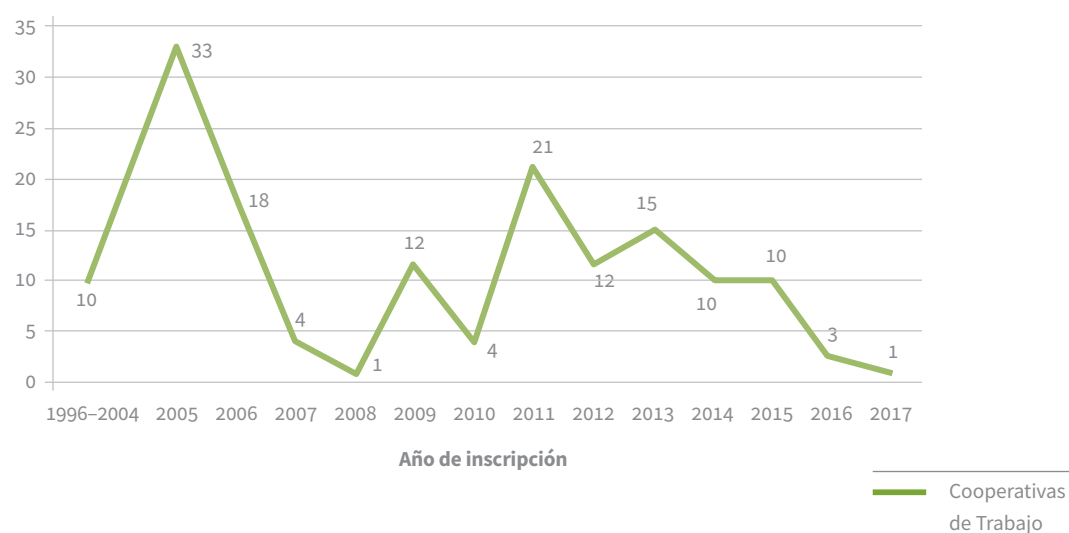
¹⁸. Cardozo, Lucas; Lozeco, Julio; Sotto, Orlando; Tealdo, Julio. «Las cooperativas de trabajo en la ciudad de Santa Fe, análisis de trayectorias e interacciones con las políticas públicas del sector». Ponencia presentada en el XI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Universidad Nacional de Entre Ríos. 2 y 3 de Noviembre de 2017

TABLA 4. Cooperativas de Trabajo por departamentos de la provincia de Santa Fe, 2017.

Departamento	CT
Rosario	628
La Capital	189
General Obligado	111
General López	58
Constitución	49
Castellanos	42
San Lorenzo	37
Vera	27
San Cristóbal	19
Garay	17
Iriondo	15
San Javier	12
San Jerónimo	12
9 de Julio	10
Las Colonias	10
San Martín	10
Belgrano	8
Caseros	8
San Justo	3

Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

GRÁFICO 3. Cooperativa de Trabajo en el distrito Santa Fe, departamento La Capital.



Fuente: extraído de Cardozo, Lucas; Lozeco, Julio; Sotto, Orlando; Tealdo, Julio (2017). «Las cooperativas de trabajo en la ciudad de Santa Fe, análisis de trayectorias e interacciones con las políticas públicas del sector».

Este auge exponencial del CT coincide precisamente con la puesta en funcionamiento de las grandes políticas públicas vinculadas a la ESS. Entre los principales hitos a nivel nacional se destacan los siguientes programas:

TABLA 5. Programas Nacionales para la Economía Social relevantes en el periodo 2003–2017.

Año	Política / Programa
2003	Programa de Integración Socio-comunitaria (ISC)
2004	Centro Integradores Comunitarios (CIC)
	Agua más Trabajo (A+T)
	Manos a la Obra (MO)
	Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social
	Ley Nacional N° 25865 —Monotributo Social—
	Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión —Programa de Trabajo Autogestionado (PTA)—
2005	Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)
2006	Ley Nacional N° 26.117 de Promoción y apoyo del Microcrédito
	Resolución N° 3026 del INAES
2009	Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST)
	Programa de Inversión Social (PIS)
2011	Ley Nacional N° 26.684 —Modificación de la Ley de Concursos y Quiebras N° 24.522
2016	Plan Nacional de Economía Social «Creer y Crear»

Fuente: elaboración propia en base a normativas y resoluciones nacionales.

3.1 Políticas Públicas para el desarrollo y fomento de ESS

3.1.1 Las Políticas Públicas nacionales (2016–2017)

A nivel Nacional los principales programas y políticas operaron principalmente bajo la órbita de los Ministerios de: Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Interior, Obras Públicas y Viviendas; y Desarrollo Social; y en el Ministerio de Producción en menor medida

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

Según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se promovían políticas públicas activas para favorecer la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada.¹⁹ Las acciones públicas vinculadas a la Economía Social del MTEySS se enmarcaban en el Plan Integral para la Promoción del Empleo (Res. MTEySS n° 256/03), el cual en su Art. 4 tiene como objetivos:

1. Contribuir al sostenimiento y promoción del empleo genuino, fortaleciendo las unidades productivas como ejes de desarrollo local;
2. Favorecer la reinserción en el mercado laboral de los trabajadores desocupados, beneficiarios de los programas sociales;
3. Impulsar la adaptabilidad del sector privado a los nuevos procesos productivos a través de la asistencia técnica, la capacitación laboral y formación continua de los trabajadores;
4. Promover la mejora de la gestión y el aumento de productividad de los emprendimientos asociativos de trabajadores;
5. Estimular la generación de redes de conocimiento e innovación, propiciando la integración de las capacidades existentes de las instituciones que interactúan en este campo.

Durante los años 2016 y 2017 se pueden identificar inicialmente 3 Programas:

1. Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión (Programa de Trabajo Autogestionado —PTA—): Líneas I a V
2. Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales:
3. Programa de Inserción Laboral —PIL— y de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Programa de Trabajo Autogestionado

Apoyo a ex-empleados de empresas y fábricas implicados en procesos de recuperación empresas y asociados de cooperativas de trabajo (MTESYS, 2006)

19. <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp> Hopp, Victoria Malena. «Relación Estado–sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea». Revista. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 13–22, Junio 2011.

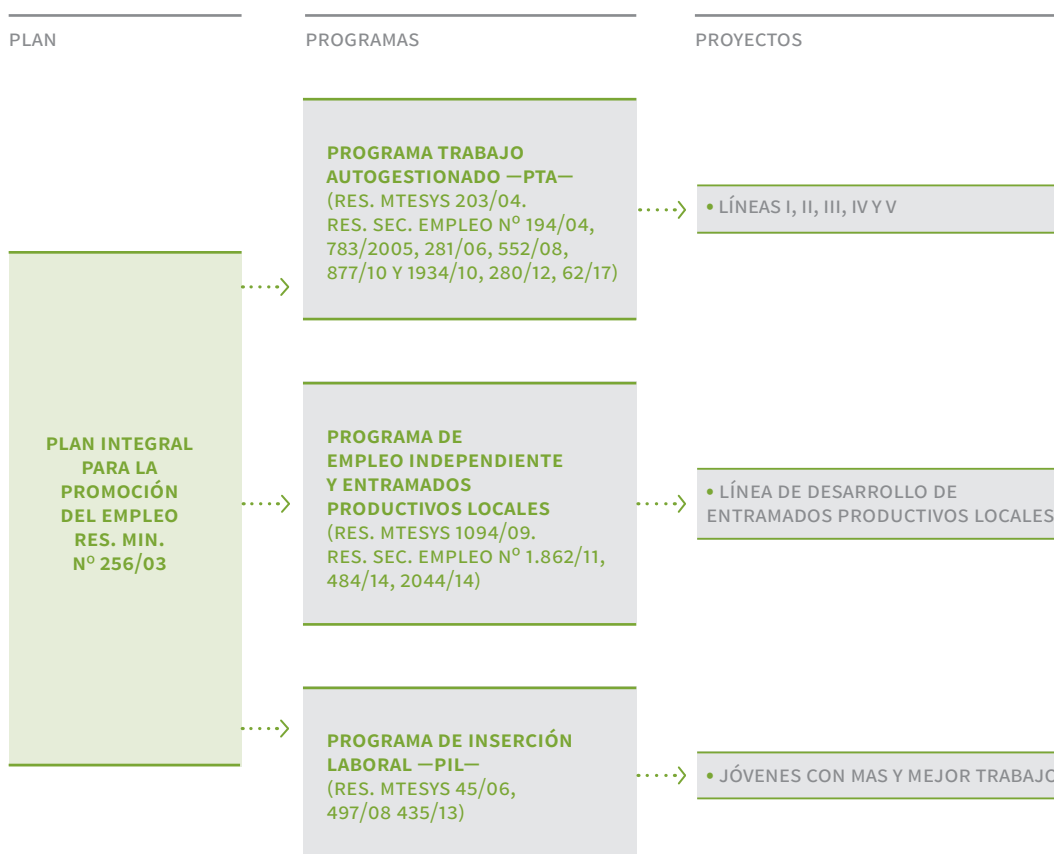
Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales

Asistencia a trabajadores afectados por problemáticas de empleo promoviendo su inserción laboral y/o mejora en la calidad del empleo, mediante el apoyo al desarrollo y formalización de emprendimientos productivos y el fortalecimiento de entramados y redes asociativas locales.

Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Prestaciones integrales de apoyo a la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional para los jóvenes (entre 18–28 años) cuyo objetivo es generar oportunidades de inclusión social y laboral de este grupo social, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo

ESQUEMA 1. Organización institucional de las Políticas Públicas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, relacionadas a Cooperativas de Trabajo, implementadas en los años 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia en base a las resoluciones del Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social 256/03, 203/04, 497/08, 1.094/09, 435/13, y resoluciones de la Secretaría de Empleo del MTESS N° 194/04, 783/05, 281/06, 552/08, 877/10 y 1934/10.

PROGRAMA DE TRABAJO AUTOGESTIONADO

(Programa Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión)

Objetivos Contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores y a mejorar su competitividad y sustentabilidad.

Componentes y/o productos

- 1. Ayuda Económica Individual (LÍNEA I):**
Esta línea tenía como objetivo brindar apoyo en la fase de inicio de las actividades o cuando atravesen situaciones críticas que afecten el sostén de los puestos de trabajo y/o el normal desenvolvimiento de la actividad productiva.
- 2. Apoyo Técnico y Económico para mejora de la Capacidad Productiva (LÍNEA II):**
Era un aporte con destino a la reparación y/o adquisición de equipamiento y/o de materias primas y/o insumos y/o el reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones; y/o acciones de apoyo a la expansión y/o consolidación de la unidad productiva en el mercado, a través de actividades de comercialización, certificación de productos, obtención de habilitaciones, entre otros.
- 3. Apoyo Técnico y Económico para mejora de la Competitividad (LÍNEA III):**
Se concretaba a través de la cofinanciación de proyectos de inversión de pequeña escala para bienes de capital y/o bienes de capital con capital de trabajo asociado, y/o acondicionamiento de infraestructura e instalaciones.
- 4. Asistencia Técnica y Capacitación para la mejora de la Capacidad de Gestión de las Unidades Productivas (LÍNEA IV):**
Esta línea propició la aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles contratando especialistas en forma directa para la ejecución de acciones de asistencia técnica y/o capacitación.
- 5. Asistencia para la Higiene y Seguridad en el Trabajo (LÍNEA V):**
El propósito de esta Línea era contribuir a la mejora de las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores y promover la incorporación de políticas preventivas en esta materia.

Población objetivo

- Las acciones del Programa estaban dirigidas a unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores. Asimismo se encuentran proyectos impulsados por organizaciones sociales, procesos asociativos vinculados con economías regionales, cadenas de valores sectoriales y organizaciones que promueven el empleo ambiental con desarrollos tecnológicos innovadores, gran parte de ellos claramente encuadrados en el sector de la economía social.
- Asimismo, en este último grupo, incorporado en forma más reciente, se encuentran las cooperativas de trabajo de la construcción que fueron creadas a partir del año 2003 en el marco de convenios promovidos por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y otros organismos del Gobierno nacional, provincial y

municipal. Estas cooperativas fueron integradas en su mayoría por beneficiarios de planes sociales creados en virtud de la Emergencia Ocupacional.

Organismo responsable Secretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

.....

PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE Y ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES.

LÍNEA DE DESARROLLO DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES

.....

Objetivos Asistir a trabajadores afectados por problemáticas de empleo promoviendo su inserción laboral y/o mejora en la calidad del empleo, mediante el apoyo al desarrollo y formalización de emprendimientos productivos y el fortalecimiento de entramados y redes asociativas locales.

Componentes y/o productos Se implementó a través de las siguientes líneas de Acción:

 1. la Línea de Promoción del Empleo Independiente.

 2. La Línea de Desarrollo de Entramados Productivos Locales:

En la misma los productos ofrecidos son:

- Asignaciones no reembolsables de hasta \$1.320.000 (al año 2017) para financiar:
- Maquinaria, equipamiento y herramientas
- Insumos
- Capacitación y asistencia técnica
- Adecuación de infraestructura

La participación en la Línea 2 era a través de la presentación y ejecución de proyectos, que podían ser de dos tipos:

1. Unidad Productiva Asociativa: destinado a organizaciones asociativas y cooperativas.
2. Centro de Servicios: destinado a Comunas y Municipios.

Población objetivo • Grupos asociativos de pequeños productores y/o emprendedores, que contaran con trayectoria asociativa y personería jurídica y que se encontraran desarrollando una actividad productiva en el territorio.

 • Gobiernos locales que deseaban establecer espacios para brindar servicios de apoyo a la producción y comercialización de pequeños productores y emprendedores, tanto individuales como asociativos.

Organismo responsable Secretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

PROGRAMA JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO

Objetivos Generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Componentes El conjunto de prestaciones estaba integrado por asistencias como las siguientes:

y/o productos

- Orientación e inducción de los jóvenes al mundo del trabajo.
- Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios.
- Cursos de formación profesional.
- Certificación de Competencias Laborales.
- Generación de emprendimientos independientes.
- Prácticas calificantes en ambientes de trabajo.
- Apoyo a la búsqueda de empleo.
- Intermediación Laboral.
- Apoyo a la inserción laboral.
- Aprendizaje de un oficio.
- Generación de un emprendimiento propio.
- Realizar prácticas laborales.
- Contar con asesoramiento para conseguir un empleo.

Población objetivo Podían participar en el Programa las y los jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tenían residencia permanente en el país, que no habían completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y se encontraban en situación de desempleo.

Organismo responsable Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

- Ministerio de Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación

En el período 2004–2015 en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) de la Nación se desarrollaron políticas públicas de construcción, reparación y refacción de viviendas, mejora edilicia y urbana así como programas de saneamiento ambiental, gran parte de ellas ejecutadas por cooperativas de trabajo. A partir del año 2016, según el Decreto Oficial del Poder Ejecutivo de la Nación N° 13/2015 estas acciones son transferidas al Ministerio de Interior, Obras Públicas y Viviendas (MIOPV). Sin embargo, por su trascendencia e implicancia en términos de las vinculaciones con el Cooperativismo de Trabajo, reviste especial atención.

En el año 2004 la concertación del MINPLAN, junto al Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social condujo al diseño, formulación e implementación del Programa Federal de Emergencia Habitacional y el Plan Agua + Trabajo, ambas iniciativas públicas reguladas, dirigidas y desarrolladas por el MINPLAN. A través de estos programas, el MINPLAN incorporó a las cooperativas de trabajo en sus planes de urbanización, vivienda y saneamiento. Tal como se expresó anteriormente, estos planes se implementaron bajo la órbita del MIOPV durante los años 2016 y 2017.

Los objetivos de ambos programas eran mitigar el riesgo sanitario y la emergencia habitacional, habilitar un mecanismo de creación de empleo a través de la constitución de cooperativas de trabajo y movilizar los mercados locales de materiales, tanto en su comercialización como en su producción, aplicando fondos anteriormente destinados a subsidios por desempleo en la emergencia (ENOHSA, s.f.).²⁰

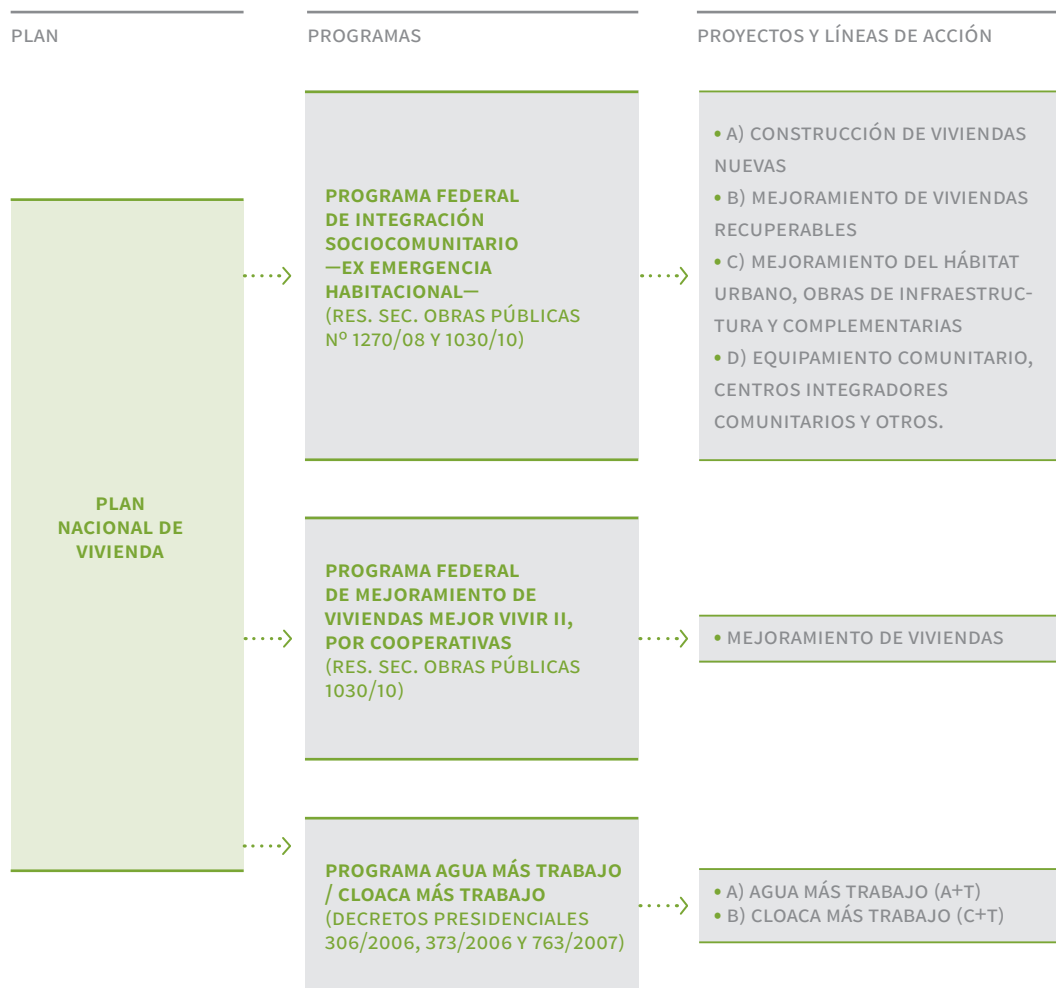
El conjunto de políticas públicas asociadas a ESS (en particular el cooperativismo de trabajo) en este Ministerio hasta el año 2015 se inscribían en los programas federales de construcción, refacción de vivienda y soluciones de infraestructura básica para lograr una mejor calidad de vida. En este contexto cobra trascendencia la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUyV) del MINPLAN y en particular el Programa Federal de Emergencia Habitacional (PFEH), que operaba bajo su órbita y que posteriormente fue reconvertido en el Programa Federal de Integración Socio–comunitario. Su metodología consistía en incorporar a los beneficiarios de los planes Jefes de Hogar (organizados a través de cooperativas de trabajo) en los Planes Federales de Vivienda. (Castelao Caruana, 2013; 172–175)

En el año 2016, se transfieren a la Secretaría de Vivienda y Hábitat (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 212/2015), las funciones de la SSDUyV y con ellos sus planes y programas. En este marco se reformulan e implementan planes para la ejecución de los proyectos de vivienda y hábitat, en coordinación con las distintas jurisdicciones competentes en la materia. Uno de estos planes es el Plan Nacional de Vivienda²¹, del cual dependen muchas de las políticas públicas vinculadas a CT:

²⁰. Castelao Caruana, María Cecilia; pag. 173

²¹. Aclaración: si bien se desarrollaron durante los años 2016–2017, a través de la Resolución 122–E/2017 del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda, los programas fueron derogados, sin embargo, aquellos municipios y provincias que tenían convenios vigentes firmaron una extensión con el Ministerio del Interior hasta culminar las obras acordadas. A los fines del presente informe resulta relevante su presentación puesto que la ciudad de Santa Fe y otros municipios del Gran Santa Fe han participado de dichas políticas, mediante diversas Cooperativas de Trabajo.

ESQUEMA 2. Organización institucional de las políticas públicas del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda relacionadas a Cooperativas de Trabajo, en base a planes y programas. (AÑOS 2016–2017)



Fuente: elaboración propia en base a Resoluciones 1270/2008, 1030/2010 de la Secretaria de Obras Públicas dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y Decretos Presidenciales 306/2006, 373/2006 y 763/2007

PROGRAMA FEDERAL DE INTEGRACIÓN SOCIO COMUNITARIO (EX EMERGENCIA HABITACIONAL)

Objetivos

1. Contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda, infraestructura básica y equipamiento comunitario de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad en todo el Territorio Nacional.
2. Promover la incorporación de mano de obra fundamentalmente proveniente de pobladores desocupados organizados en cooperativas de trabajo.

Componentes y/o productos

El programa estaba compuesto por cuatro Líneas de Acción:

- a. Construcción de Viviendas Nuevas;
- b. Mejoramiento de Viviendas Recuperables;
- c. Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias;
- d. Equipamiento Comunitario, Centros Integradores Comunitarios y Otros.

Población objetivo

En líneas generales era la población con Necesidades Básicas Insatisfechas y los grupos vulnerables a los cuales pertenecen los miembros de las Cooperativas.

Organismo responsable

Secretaría de Hábitat y Vivienda, dependiente del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación

PROGRAMA FEDERAL DE MEJORAMIENTOS DE VIVIENDAS «MEJOR VIVIR», POR COOPERATIVAS

Objetivos

Mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan viviendas permanentes en lote propio, construidas con materiales no precarios, en condiciones de hacinamiento y/o con deficiencias sanitarias y la condición deficitaria de la vivienda mediante la construcción de un núcleo sanitario y/o cuartos adicionales.

Componentes y/o productos

El Mejoramiento de unidades de Vivienda preveía atender la demanda originada en las viviendas que por sus características requerían obras de completamiento, ampliación y/o refacción.

Población objetivo

Población vulnerable socialmente cuyas viviendas cumplieran con las siguientes características:

1. Que se encuentren en lotes que acrediten título de propiedad o cuyo título tramite en alguna operatoria de regularización dominial.
2. Que estén habitadas en condiciones de hacinamiento crítico.

3. Que se encuentren en lotes en los que exista disponibilidad de espacios libres para agregar módulos constructivos.
4. Que se encuentren en terrenos adquiridos mediante Operatorias nacionales, provinciales o municipales destinadas a la provisión de terreno e infraestructura exclusivamente.

Organismo responsable Secretaría de Hábitat y Vivienda, dependiente del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación

.....

PROGRAMA AGUA MÁS TRABAJO

.....

Objetivos

- Mitigar el riesgo sanitario de la población que carece de los servicios de saneamiento básicos y generar, con el acceso a los servicios, condiciones de equidad e inclusión social respecto del resto de la comunidad.
- Habilitar un mecanismo de creación de empleo a través de la constitución de Cooperativas de Trabajo de Saneamiento.

Componentes y/o productos Se entregaban Subsidios para la ejecución de proyectos de obras de expansión del servicio de agua potable y/o desagües cloacales, a través de dos componentes, el Componente I – Obra y el Componente II – Materiales.

Población objetivo La población beneficiada con las obras era la que no contaba con el servicio de agua potable y/o desagües cloacales por red, y que asimismo se encontraba en condición socio-económica de carencia o en estado de riesgo sanitario.

Organismo responsable Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento —ENOHSA—, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Conforme la crisis del año 2001 y el proceso de transformación del país a partir del año 2003, el Gobierno Nacional apostó a una reorganización de las políticas sociales, vinculado a la inserción laboral y socioproductiva de los sectores o grupos más vulnerables. A tales efectos, desde el año 2004, la ESS es puesta en la escena de las políticas sociales del Estado a partir de la implementación de diversos programas centrados principalmente en la atención a la población en situación de riesgo social. Las mismas tienen su principal anclaje en las acciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Según indica este organismo, desde la Economía Social «se intenta promover oportunidades de empleo, inclusión y mejora en la calidad de vida de una amplia población del país»²². El conjunto de acciones asociadas al desarrollo socio-productivo de dicho sector se enmarcaban dentro del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» (en adelante: PMO), el cual, a partir del año 2010 fue rubricado como «Argentina Trabaja» (si bien el PMO se siguió implementado redujo su categoría a la de *proyecto*, es decir que fue una de las líneas de acción de dicho programa nacional)

A partir del Decreto N° 505/2010 La Administración Pública Nacional institucionalizó la Secretaría de Economía Social y la colocó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDS). El Programa «Argentina Trabaja» (en adelante: AT) fue de sus líneas de intervención más importantes, pero no es la única. El MDS era también responsable del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, ambas estrechamente vinculadas a las acciones gubernamentales en el marco de la ESS, las cuales poseían sus propios mecanismos de intervención.

Según la Resolución Ministerial 2476/10, se justificó la implementación del Programa en tanto «es objetivo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desarrollar, desde la perspectiva de la inclusión, desarrollar herramientas de promoción y de generación de trabajo a través de la puesta en marcha y/o fortalecimiento de los emprendimientos socioproductivos, pre-cooperativos y las mutuales y cooperativas» y como objetivo indirecto o secundario «permitir la integración al entramado productivo de los marginados».

Institucionalmente, su finalidad fue adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» (Res. N° 1375/04 MDS), a cuyas normativas se las dejan sin efecto (Artículo 8º, Res. N° 2476/10 MDS), y se lo reconstituye en torno a dos dimensiones: una operativa, que lo asocia al financiamiento y/o apoyo a proyectos socioproductivos (Integrales, Familiares o pequeñas cooperativas) y otra programática, en tanto la denominación «Manos a la Obra» se registraba con la rúbrica Argentina Trabaja, e incorpora a: a) el Programa de Promoción de proyectos socio-productivos o «Manos a la Obra» propiamente dicho, b) el Programa de Promoción del Microcrédito, c) el Programa de Inversión Social (en adelante PRIS) y d) el Programa Ingreso Social con Trabajo (Res. MDS N° 3182/ 09) (en adelante: PRIST).

²². Material Gráfico del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: «Elegí Economía Social». Disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/socioproductivos/115>

Durante el período 2005–2016 estos programas han sido uno de los responsables de dotar de trascendencia a la ESS, con especial relevancia al CT y su crecimiento exponencial. Razón por la cual, en el año 2016, a través de la Resolución del MDS N° 457/16 la nueva gestión nacional decidió realizar modificaciones afirmando que:

«en atención a los nuevos desafíos de la economía nacional e internacional y la dinámica coyuntural de las diferentes economías regionales, resulta necesario adecuar y reorganizar las acciones, actividades y programas dependientes de la Secretaría de Economía Social, en articulación con todos los organismos y programas vinculados al desarrollo local y la economía social en la órbita de las restantes Secretarías del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de un nuevo Plan Nacional» (cursiva propia).

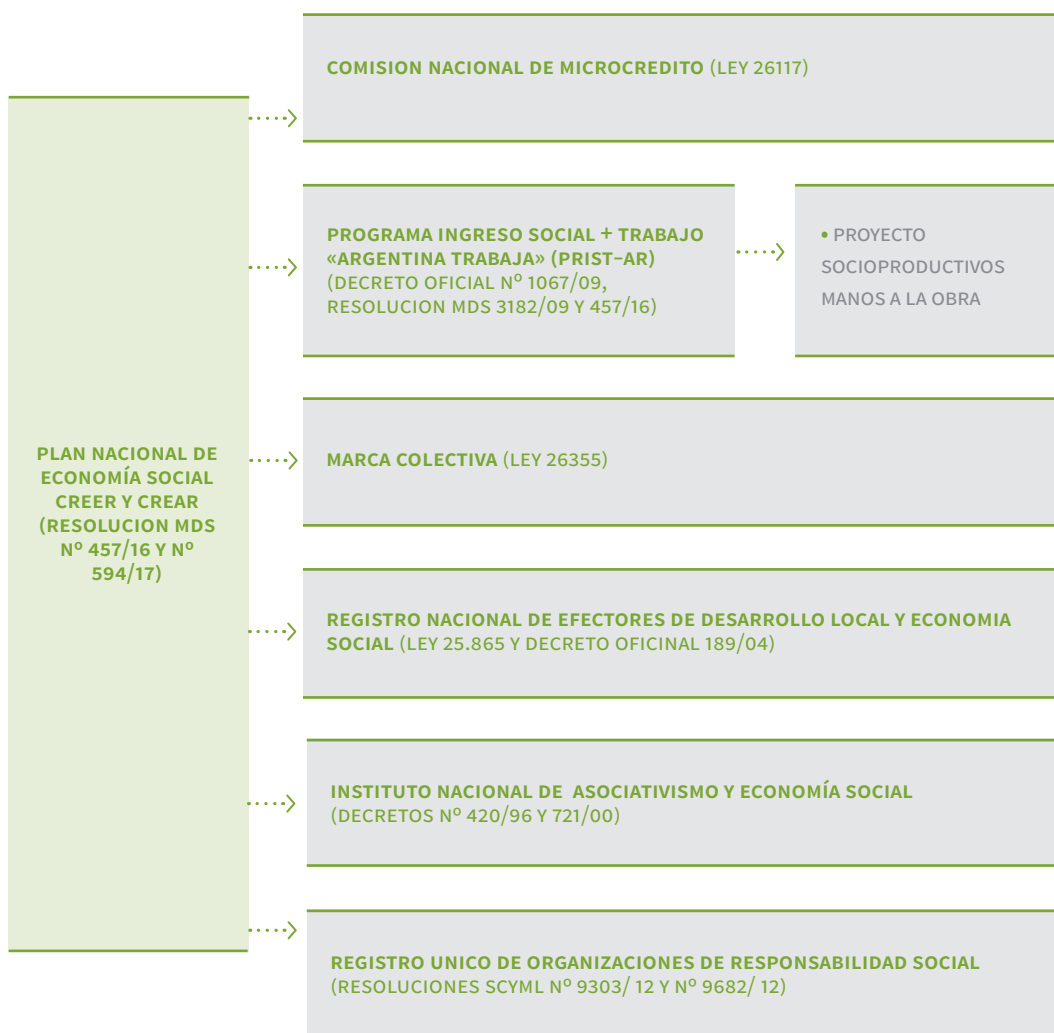
A tales efectos, el Plan Argentina Trabaja es sustituido por el Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear presentando al mismo como:

«...herramienta de promoción social y de generación de trabajo mediante la puesta en marcha y/o fortalecimiento de emprendimientos socio-productivos constituyendo un sistema de fomento, organización y apoyo al desarrollo local y la economía social. (...) el cual tendrá por objetivos: impulsar el desarrollo local y regional a través del fortalecimiento de la economía social contribuyendo así al crecimiento productivo y el desarrollo integral de la Nación, promover el desarrollo de proyectos socio-productivos como estrategia primordial de inclusión social y productiva de personas en situación de vulnerabilidad social, implementar políticas de fortalecimiento institucional, productivo y de servicios con el objeto de consolidar los emprendimientos de la economía social articulando su accionar con los distintos actores sociales del país, promover iniciativas de capacitación y formación profesional y en oficios con el objeto de desarrollar competencias técnicas y transversales que contribuyan al desarrollo humano.» (Res. MDS N° 457/16; Artículos 1 y 2)

Conforme lo anterior, el Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear tuvo la siguiente estructura²³:

²³. Esta estructura se mantuvo entre los años 2018 y 2019, siendo ampliada con nuevos programas vinculados a la ESyS.

ESQUEMA 3. Esquema institucional del Plan Nacional de Economía Social «Creer y Crear» durante los años 2016 y 2017.



Fuente: elaboración propia en base a Resolución MDS N° 457/16 y 594/17.

PROGRAMA INVERSIÓN SOCIAL

Objetivos	Conformar Cooperativas de Trabajo para la realización de pequeña obra pública municipal.
Componentes y/o productos	El programa proveía no solo el financiamiento de la Mano de Obra, sino también los materiales e insumos de cada proyecto como así mismo la indumentaria y herramientas que estos requerían. Por otro lado, no en todos los casos las cooperativas se conformaban con personal capacitado, por lo que el Programa permitía la capacitación in situ de los asociados logrando así una mayor inclusión social.
Población objetivo	Personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.
Organismo responsable	Subsecretaría de Comercialización Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

PROGRAMA INGRESO SOCIAL MÁS TRABAJO «ARGENTINA TRABAJA»

Objetivos	<p>Objetivo general</p> <ul style="list-style-type: none">• Promocionar el desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado, asociativo y comunitario. <p>Objetivos específicos</p> <ul style="list-style-type: none">• Implementar diversas acciones y actividades para facilitar el desarrollo de la actividad económica e incrementar los ingresos de los actores sociales.• Brindar capacitación en oficios y en organización cooperativa a los miembros de las organizaciones sociales.
Componentes y/o productos	<p>Generación de puestos de trabajo</p> <p>Mediante la formación de cooperativas de trabajo, el ministerio fomentaba la solidaridad entre los trabajadores y promovía una forma de participación social que privilegia el trabajo colectivo por sobre el esfuerzo individual.</p> <p>Ingreso</p> <p>El ingreso de los cooperativistas era calculado en base a módulos básicos de trabajo elaborados por el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda.</p>

Estos módulos productivos a través de los cuales se implementó el programa eran de 40 horas semanales; el 70% de su costo se destinaba al ingreso de los cooperativistas, mientras que el 30% restante se consignaba a gastos administrativos y materiales, herramientas e insumos para la ejecución de las obras.

Infraestructura

Se ejecutaron obras públicas locales que demandaban mano de obra intensiva (redes de cloacas y agua, cic's, Centros de Salud, plazas, desagües, entre otros).

Finalización de estudios

A través del Programa Enseña y Aprende tenían acceso a la finalización de sus estudios primarios y/o secundarios.

Talleres de alfabetización

Los talleres de alfabetización permitieron que cada cooperativa contara con un espacio donde los mismos trabajadores podían construir conocimiento con sus compañeros y vecinos, intercambiar saberes y abrir nuevas oportunidades.

Población objetivo	<ul style="list-style-type: none">• Personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.• Mujeres víctimas de violencia de género, o a cargo de hijos discapacitados o pertenecientes a hogares monoparentales con tres hijos o más, o en situación de extrema vulnerabilidad social, que cumplen los criterios de elegibilidad del Programa
---------------------------	---

Organismo responsable	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación vía Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo de la misma dependencia.
------------------------------	--

.....

PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCIÓN DEL MICROCRÉDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

.....

Objetivos	<p>a. Entre los principales objetivos se destacan:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Fomentar la Economía Social en el ámbito nacional;2. Promover el desarrollo del Microcrédito y fortalecer las Instituciones que lo implementan;3. Organizar el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito;4. Administrar el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito, promoviendo la obtención de recursos públicos y privados;5. Regular y evaluar periódicamente las acciones desarrolladas procurando mejorar su eficiencia y eficacia;6. Desarrollar mecanismos que regulen y reduzcan los costos operativos e intereses que incidan sobre los destinatarios de los Microcréditos;
------------------	---

- 7. Implementar estudios de impacto e investigación de la Economía Social, generando un sistema de información útil para la toma de decisiones;
- 8. Propiciar la adecuación de la legislación y el desarrollo de políticas públicas en Economía Social.

Componentes y/o productos

- Entrega de créditos pequeños con una tasa de interés del 6% anual para que los beneficiarios que desarrollaban sus emprendimientos puedan adquirir capital de trabajo (insumos y herramientas)
- Participación de espacios de construcción colectiva, fortalecimiento y acompañamiento mutuo.
- Apoyo técnico y capacitación.
- Intercambio de experiencias y conocimientos.

Población objetivo

Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organizaban en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realizaban actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superaban las CINCUENTA (50) canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo.

Asimismo se incluían trabajadores y productores que desarrollaban emprendimientos productivos, comerciales, o de servicios de manera asociativa y/o familiar, que necesitaban dinero para adquirir insumos, maquinaria o para hacer crecer su actividad y que no podrían acceder a créditos bancarios tradicionales.

Organismo responsable

Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

.....

PROYECTO MANOS A LA OBRA

.....

Objetivos

1. Contribuir a la mejora del ingreso de población en situación de vulnerabilidad social en todo el país.
2. Promover el sector de la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local.
3. Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local.

Componentes y/o productos Otorgamiento de subsidios no reintegrables para que los emprendimientos pudieran adquirir maquinarias, equipamiento, herramientas e insumos y así promovían el desarrollo de sus actividades (no se financiaba la compra de terrenos, pago de alquileres, impuestos, construcción de instalaciones, compra de rodados, pago de salarios y servicios).

Población objetivo

- Grupo de personas que necesitaban trabajo y no tenían una alternativa laboral.
- Personas, familias, formas asociativas, cooperativas y mutuales o agrupamientos de emprendedores (constituidos o no jurídicamente), en situación de vulnerabilidad social (económica, productiva y socio-comunitaria)

Organismo ejecutor Dirección Nacional de Ejecución de Proyectos Sociales, Integrales y Cooperativos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

.....

PROGRAMA DE AYUDA FINANCIERA DEL INSTITUTO NACIONAL ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES)

.....

Objetivos

- Facilitar el desarrollo económico y social de la población en general y convertir al movimiento cooperativo y mutual en un actor decisivo dentro de la economía argentina.
- Apoyar a través de la asistencia económica y financiera a las cooperativas y mutuales considerando prioritariamente la atención de sectores o estratos menos favorecidos.
- Generar y promover una normativa actualizada que sistematice y centralice las experiencias desarrolladas.

Componentes y/o productos

a. Subsidios: asistencia financiera sin obligación de reembolso.

b. Préstamos: asistencia financiera con obligación de reembolso.

Estos productos financieros podían ser aplicados en las siguientes proyectos:

1. Proyectos productivos
2. Servicios Públicos
3. Salud
4. Fortalecimiento institucional
5. Proyectos sociales relevantes.

Población objetivo Cooperativas y mutuales

Organismo responsable Secretaria de Desarrollo y Promoción del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

REGISTRO ÚNICO DE ORGANIZACIONES DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

Objetivos Distinguir, acompañar e incentivar a las organizaciones que llevan adelante programas, proyectos e iniciativas de Responsabilidad Social y Desarrollo Sostenible.

Componentes y/o productos

- Asistencia técnica gratuita en el desarrollo de una estrategia de negocios socialmente responsable
- Capacitaciones en diversas temáticas como: Transparencia, Herramientas de Sostenibilidad, Derechos Humanos, Comercio Justo y Consumo Responsable, entre otros.

Población objetivo

a. Personas de Carácter Público:

- Provincias —dependencias u organismos desconcentrados de jurisdicción provincial que ejecutaran políticas sociales—.
- Municipalidades, Comunas, Juntas de Gobierno, Junta de Fomento o similares —sus dependencias u organismos desconcentrados—.
- Entidades Autárquicas —Nacionales, Provinciales o Municipales—.
- Entidades Religiosas reconocidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores

b. Personas de Carácter Privado (empresas unipersonales, SRL, SA, Cooperativas, mutuales, entre otras).

Organismo responsable Subsecretaría de Responsabilidad Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

PROGRAMA MARCA COLECTIVA

Objetivos Fortalecer y mejorar la producción y la comercialización de los emprendimientos otorgándoles valor agregado y mayor visibilidad, además de garantizar su calidad. Por otra parte, promueve el compromiso social, fomentando el comercio justo y el consumo responsable.

Componentes y/o productos

- Asistencia técnica en el diseño visual de la marca y asistencia legal para los trámites de registro en el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI).
- Acceso a capacitaciones y apoyo técnico para sumar valor agregado a los emprendimientos y organizaciones.

Población objetivo Productores o prestadores de servicios que formaran parte de un emprendimiento asociativo en marcha, en el marco de la economía social, integrado por al menos 3 (tres) personas. Estos emprendimientos podían ser:

1. Emprendedores agrupados y otras formas asociativas de la economía social.
2. Cooperativas, Fundaciones, Entidades y Asociaciones civiles sin fines de lucro.

Organismo responsable Dirección de Desarrollo y Posicionamiento de Marca Colectiva del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

REGISTRO NACIONAL DE EFECTORES DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL

Objetivos Facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social.

Componentes y/o productos A partir del reconocimiento de sus actividades y de su inclusión como contribuyentes, los trabajadoras y trabajadores estaban en condiciones de emitir facturas, ser proveedores del Estado por contratación directa, acceder a las prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud e ingresar al sistema previsional (jubilación). Además, el monotributo social era compatible con la Asignación Universal por Hijo y las pensiones no contributivas a madres de 7 o más hijos.

Población objetivo El Monotributo Social está principalmente destinado a:

- Personas que realizaran una única actividad económica productiva, comercial o de servicios.
- Proyectos productivos de hasta tres integrantes.
- Cooperativas de trabajo con un mínimo de seis asociados.

En los tres casos, los emprendedores tenían que:

- Desarrollar una actividad económica independiente.
- Estar en situación de vulnerabilidad social.
- Ser propietarios de hasta un bien inmueble y de hasta un automotor con más de 3 años de antigüedad.
- Ser propietario de hasta tres bienes muebles registrables, hasta un máximo de 2 automóviles (uno con más de 3 años de antigüedad y un segundo automóvil exento del pago de impuestos o afectado al emprendimiento) o hasta un máximo de 3 moto vehículos.
- No ser profesionales universitarios ni ejercer su profesión como actividad económica.

Organismo responsable Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

.....

PROGRAMA DE EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN COOPERATIVA
INSTITUTO NACIONAL ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL (INAES)

.....

Objetivos

- a. Promover mediante los programas pertinentes la educación cooperativa en todos los niveles de enseñanza primaria, secundaria y terciaria;
- b. Promover la creación y desarrollo de cooperativas en todos los ciclos del quehacer económico, producción primaria y fabril, comercial, de servicios, vivienda, trabajo y consumo;
- c. Asesorar a las personas e instituciones sobre los beneficios que otorga la forma cooperativa de asociarse, previstas en la Ley 20.3370 aquella que en el futuro la modifique o sustituya;
- d. Promover la creación y funcionamiento de cooperativas que tengan por objeto elevar el nivel de vida de las comunidades aborígenes.

Componentes y/o productos

- a. Creación, ampliación, desarrollo y/o fortalecimiento de cooperativas escolares.
- b. Donaciones de material didáctico cuyo contenido sea la divulgación de la doctrina cooperativa destinado a bibliotecas públicas, instituciones y establecimientos educacionales, públicos o privados, en todos sus niveles y modalidades.
- c. Creación, apoyo y/o ampliación de bibliotecas públicas especializadas en materia cooperativa
- d. Organización y dictado de cursos, debates, seminarios, reuniones, conferencias, congresos y procedimientos similares destinados a la capacitación y educación cooperativas, de consejeros, síndicos, asociados y empleados de las cooperativas; como así también a terceros no asociados.
- e. Apoyo a las entidades cooperativas mediante el régimen de patrocinio establecido en las normas emanadas de esta Secretaría
- f. Creación, impresión y/o distribución de material didáctico tendiente a la difusión de la educación cooperativa, pudiéndose requerir el asesoramiento de este organismo en cuanto al contenido de los mismos
- g. Becas a docentes y alumnos dedicados a la educación y capacitación cooperativa con el fin de fortalecer sus experiencias y conocimientos del cooperativismo
- h. Becas a otras personas —de existencia física— con el objeto de adquirir o perfeccionar sus conocimientos en materia cooperativa:
- i. Contratación de espacios radiales, televisivos, de cines o gráficos y demás medios de comunicación social —no publicitarios y/o comerciales, en todos los casos— referidos a la educación y conocimiento de la doctrina cooperativa o información relacionada con la actividad y desarrollo del cooperativismo, permitiéndose el simple agregado de la denominación de la cooperativa que lo organiza.
- j. Transferencia del fondo a una federación o confederación cooperativa, a la cual pertenezca, para su inversión en el destino específico establecido por la Ley 20.337 y esta resolución

k. Transferencia del fondo a instituciones con personería jurídica sin fines de lucro y especializadas en la promoción y capacitación cooperativas para su inversión en el destino específico establecido por la Ley 20.337 y esta resolución.

l. Donación a la Secretaría de Acción Cooperativa con destino al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.²⁴

Población objetivo Cooperativas

Organismo responsable Secretaria de Desarrollo y Promoción del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

-
- Ministerio de Producción de la Nación
-

El Ministerio de Producción tenía la misión de coordinar y promocionar las políticas de desarrollo industrial de Argentina para fomentar la agregación de valor en todas las cadenas de producción acompañando a empresarios, trabajadores, universidades, organizaciones no gubernamentales, cooperativas, gobiernos provinciales y municipios.²⁵

.....

PROGRAMA SISTEMAS PRODUCTIVOS LOCALES

.....

Objetivos Brindar asistencia técnica y económica a Grupos Asociativos para implementar, desarrollar y/o fortalecer proyectos productivos que beneficiaran a todas las empresas participantes y a la comunidad a la que pertenecía

Componentes y/o productos Los beneficios se enmarcaban en 4 líneas, de acuerdo al grado de evolución del Grupo:

1. *Planes de Asociatividad para el Desarrollo Productivo*: se brindaba asistencia técnica y económica a Grupos Asociativos nuevos o preexistentes para la ejecución de un Plan de corto y mediano plazo con vistas a potenciar la competitividad de las empresas asociadas. Esta línea consideró:

²⁴. Velazquez, Juan Carlos. «Cooperativas: utilización del Fondo de Educación y Capacitación Cooperativas». Artículo Publicado en «ERRE-PAR Doctrina Societaria y Concursal», N° 277, 2010.

²⁵. <http://cpymepilar.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/SepymeProgramasEmprendedoresyPymes-FINAL-1.pdf>

- Aportes para la contratación de un coordinador
 - Proyectos de Inversión
 - Diseño, Desarrollo e Innovación de Productos.
2. *Proyectos de Inversión para Grupos Asociativos Fortalecidos*: se solventaba parte de las actividades de un Proyecto de Inversión presentado por Grupos preexistentes y consolidados. El Proyecto de Inversión debía apuntar al desarrollo y fortalecimiento de la producción industrial.
 3. *Planes y Proyectos de Fortalecimiento Cooperativo*: se brindaba apoyo técnico y económico a Cooperativas para potenciar su desarrollo productivo. Se podía aplicar a las siguientes líneas:
 - a. *Planes de Fortalecimiento Cooperativo*: la Cooperativa podía contratar un coordinador por el plazo de un año para que los asista en el desarrollo de un Plan de Fortalecimiento y formule y realice el seguimiento de un Proyecto de Inversión.
 - b. *Desarrollo y fortalecimiento de la producción industrial*
 - c. *Diseño, Desarrollo e Innovación de Productos*
 4. *Proyectos de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales*: se apoyaban en Proyectos de Inversión orientados a la puesta en marcha de Centros de Servicios Industriales y Laboratorios de Investigación, Desarrollo e Innovación en parques, áreas u otros aglomerados industriales.

Población objetivo Mipymes cuyo formato jurídico era Unipersonal, Cooperativa, SRL, SA. y grupos asociativos constituidos por cinco o más pymes del mismo sector productivo o cadena de valor y Cooperativas

Organismo responsable Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Producción de la Nación

3.1.2 Las Políticas Públicas nacionales (2018–2019)

En este apartado se ha tenido por finalidad presentar el estado de situación de las políticas públicas mencionadas al período 2018–2019, atendiendo a las transformaciones institucionales de las gestiones públicas, dando cuenta, en los casos que corresponda, si se produjeron cambios significativos. Se presentan, a su vez, un nuevo conjunto de iniciativas públicas de nivel nacional y provincial desarrolladas e implementadas. Cabe aclarar que esta nueva clasificación incorpora otras líneas que no necesariamente han sido pensadas para el fomento de la ESS, pero sí ponen a disposición instrumentos, recursos y capacidades que pueden ser potencialmente sujeto de apropiación por parte de las experiencias de ESS (principalmente organizaciones asociativas como cooperativas de trabajo, asociaciones de emprendedores, emprendimientos comunitarios y familiares, entre otros).

El formato de presentación de las mismas continúa la metodología anterior: se describe su finalidad, las principales prestaciones o componentes, la población objetivo y el organismo responsable de su ejecución y control. En primera instancia se presenta una tabla que da cuenta de la continuidad de las acciones públicas y de los cambios producidos (si corresponde); en segunda instancia se muestran las diversas políticas públicas disponibles a partir del bienio 2018–2019

TABLA 6. Continuidad de las Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria durante los años 2018–2019.

Dependencia pública	Política Pública	Continuidad en 2017–2019
Nación		
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)	Programa de Trabajo Autogestionado (Programa Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión)	Si
	Programa de Empleo Independiente (PEI) y Entramados Productivos Locales, línea de PEI	Si
	Programa de Inserción Laboral	Si
	Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo	Si
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Viviendas	Programa Federal de Integración Sociocomunitario (ex Emergencia Habitacional)	No. Fueron eliminados por Resolución 122-E/2017 del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Servicios y reemplazado por el Plan Nacional de Vivienda y Hábitat
	Programa Federal de Mejoramientos de Viviendas «Mejor Vivir», por cooperativas	
	Programa Agua más Trabajo	
Ministerio de Desarrollo Social	Programa Ingreso Social más Trabajo «Argentina Trabaja»	Por Resolución Ministerial N° 96/2018 se unificaron los programas «Argentina Trabaja», «Ellas Hacen (actual Hacemos Futuro Juntas)» y «Desde el Barrio» bajo el nombre de «Hacemos Futuro». La reformulación de los programas pretendió que todos los participantes cumplan con tres contra-prestaciones: actualización de datos, terminalidad educativa y formación integral.
	Programa Nacional de Promoción Del Microcrédito para el Desarrollo de la ESS	Si
	Proyecto Manos a la Obra	Si
	Programa de Ayuda Financiera del (INAES)	Si
	Registro Único de Organizaciones de Responsabilidad Social	Si
	Programa Marca Colectiva	Si
	Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.	Si
	Programa de Educación y Promoción Cooperativa (INAES)	Si
Ministerio de Producción	Programa Sistemas Productivos locales (línea 2 Planes y proyectos de inversión para cooperativas)	Si

Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por funcionarios públicos nacionales, provinciales y municipales y páginas webs oficiales.

Teniendo en cuenta la tabla anterior se observa que hay continuidad en prácticamente casi todas las políticas públicas identificadas entre los años 2016–17. Hay cambios o discontinuidades solo en 3 iniciativas públicas de las 29 relevadas. Esto permite inferir que hubo disponibilidad de políticas públicas de ESS para los municipios y organizaciones de ESS en el AGSF, lo cual no significa que efectivamente hayan accedido a las mismas.

3.1.3 Nuevos programas y proyectos nacionales (2018–2019)

En esta sección se detallan un cumulo de acciones públicas de ESS nacionales y provinciales que no fueron incluidas en el relevamiento realizado en primera instancia, y que estuvieron disponibles a partir del año 2018.

-
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación
-

PROGRAMA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL

- Objetivos**
- Promover, articular y fomentar el desarrollo sostenible de personas en situación de vulnerabilidad social con el objetivo de brindarles herramientas para que constituyan su autonomía económica, recuperen el vínculo social y generen un impacto ambiental positivo.
 - Generar redes de intercambio y trabajo entre los distintos actores que desarrollan iniciativas de Responsabilidad Social y Desarrollo Sostenible.

- Componentes y/o productos**
- *Foro de Responsabilidad Social*: basado en mesas de diálogo entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's), empresas y el Estado. Se trató de un espacio de generación de estrategias conjunto y diálogo entre OSCs, empresas y Estado cuyo objetivo principal era el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
 - *Proyectos de Innovación Social con Inversión Privada*: buscó abordar temas sociales desde diversas perspectivas articulando con actores y generando acciones concretas a fin de impactar en el desarrollo social del país
 - *Red Federal de Responsabilidad Social*: espacio de intercambio entre actores sociales en las provincias.
 - *Programa «Emprendedores de Nuestra Tierra»*: comprendió el desarrollo de emprendimientos a través de acciones de responsabilidad en los tres sectores —empresas, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil— en tres ejes de trabajo: comercialización, promoción y capacitación.
-

Población objetivo El programa está destinado a la población en general.

Organismo responsable Subsecretaría de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible del Ministerio de Desarrollo Social de Nación

.....

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

.....

Objetivos

- Brindar asistencia técnica y capacitación a Organizaciones de la Sociedad Civil y emprendedores.
- Financiar y fortalecer de manera directa a organizaciones de la sociedad civil.
- Asesorar jurídicamente a aquellas organizaciones que no poseen aun la personería jurídica.
- Posicionar los productos de los emprendedores.

Componentes y/o productos

- Subsidios.
- Asistencia técnica en la formulación de los proyectos
- Capacitaciones.

Población objetivo Organizaciones de la Sociedad Civil (fundaciones, instituciones religiosas, cooperativas e instituciones de gestión asociada).

Organismo responsable Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de Nación

.....

PROGRAMA DE FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA «HACEMOS FUTURO»

.....

Objetivos

Generar instancias de formación presencial y a distancia sobre los ejes de empleabilidad y emprendedurismo, potenciadas por la articulación con el sector privado y diversos actores de la sociedad civil. Además, se busca que cada titular de derecho tenga las mejores oportunidades para integrarse al mundo del trabajo

Componentes y/o productos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Terminalidad educativa</i>: se buscó vincular a los titulares con programas provinciales de alfabetización y terminalidad primaria y secundaria mediante alianzas con organismos del Estado Nacional y de las provincias. • <i>Formación técnica</i>: el objetivo fue mejorar la empleabilidad de las personas a través de cursos de oficios, talleres en rubros como agroecología, instalación eléctrica, soldadura y albañilería, peluquería, panadería y serigrafía, entre otros. • <i>Alfabetización digital</i>: permitía acceder a herramientas que ampliaban sus oportunidades de desarrollo social, humano y económico. Entre ellas, abrir una cuenta de correo electrónico, navegar por internet, cuidar a sus hijos en temas de seguridad informática y acceder al inmenso mundo de oportunidades que ofrece la red para la formación y el empleo. • <i>Habilidades para la economía social</i>: se proponía una oferta de cursos que permitían a los titulares de derecho desarrollar habilidades técnicas y socio-emocionales para la economía social.
----------------------------------	--

Población objetivo	Sectores sociales en situación de vulnerabilidad social (mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica, personas en situación de encierro, personas con discapacidad, personas en situación de precariedad socio-sanitaria, pueblos originarios).
---------------------------	---

Organismo responsable	Subsecretaría de la Economía Popular del Ministerio de Desarrollo Social de Nación
------------------------------	--

.....

PROGRAMA PROMOCIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN

.....

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Generar espacios de comercialización para un crecimiento gradual de los agentes de la economía social para su ingreso a la economía formal. • Fortalecer las capacidades de comercialización a través de ciclos de mentoreo y asistencia técnica y legal para que las unidades productivas de la economía social logren incrementar su potencial de venta y capacidad de insertarse en nuevos mercados.
------------------	--

Componentes y/o productos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Espacios de comercialización</i>: como Mercados federales y ferias permanentes. • <i>Compre Social</i>: las unidades productivas de la Economía Social y Popular podían realizar compras a personas físicas o jurídicas que se hallaban inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, recibieran o no financiamiento estatal y previa inscripción en el COMPR.AR • <i>Incubadoras para el fortalecimiento de unidades productivas de la economía social y popular</i>: se trató de formar a las unidades productivas de la Economía Social y Popu-
----------------------------------	--

lar en gestión de proyectos y capacitación técnica, facilitar el acceso a oportunidades de financiamiento, equipamientos y espacios de comercialización

Población objetivo Personas con conocimientos y/o habilidades para la elaboración de productos y/o la prestación de servicios, contribuyendo a generar trabajo y a mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de futuro de los actores de la Economía Social.

Organismo responsable Subsecretaría de Herramientas para la Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de Nación

.....

PLAN NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

.....

Objetivos Atender la situación de hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social mediante el empoderamiento de la persona, su núcleo familiar y la comunidad donde vive.

Componentes y/o productos

- *Acompañamiento Familiar*: consistía en brindar contención, acompañamiento, seguimiento y promoción de las familias con el fin de promover su autonomía socioeconómica, lograr mayores niveles de participación en la estructura de oportunidades de la comunidad y desarrollar capacidades para la autogestión de planes sociales.
- *Desarrollo Comunitario*: tenía como objeto estimular y fortalecer las capacidades de autogestión, participación ciudadana y planificación de una determinada comunidad en el corto, mediano y largo plazo. Consistía en el fortalecimiento del capital social de las comunidades que promuevan el trabajo en red y la apropiación colectiva de los recursos disponibles.
- *Recursos para la Promoción Social*: buscaba garantizar la seguridad alimentaria en los hogares en situación de indigencia/pobreza extrema, ya sea a través de la transferencia de recursos en especie (módulo alimentario) o monetaria

Población objetivo Hogares con niños y niñas entre 0 y 4 años en situación de indigencia y/o extrema pobreza, las personas que integran su núcleo familiar y la comunidad donde viven.

Organismo responsable Subsecretaría de Políticas Integradoras del Ministerio de Desarrollo Social de Nación

PROGRAMA NACIONAL DE MESOCRÉDITOS

Objetivos Permitir el acceso a compras de insumos, maquinarias, nuevas tecnologías e invertir en proyectos para lograr mayor productividad a entidades asociativas que no pueden acceder a créditos bancarios tradicionales

Componentes y/o productos

- Financiamiento (monto de entre 50 mil y 120 mil pesos, según las características de cada grupo asociativo)
- Asistencia técnica

Población objetivo Grupos asociativos autogestionados, formales o informales, que realizaban en forma conjunta una actividad productiva o de comercialización de bienes y servicios, en ámbitos urbanos o rurales y que no reunían las condiciones para acceder a créditos bancarios tradicionales

Organismo responsable Dirección del Programa Nacional de Microcrédito

En relación a las políticas públicas nacionales que se incorporaron a partir del año 2018 se observan una serie de cambios importantes en las mismas. Entre los mismos se destacan los siguientes:

- Muchas iniciativas públicas dejaron de tener como finalidad principal la inclusión laboral y el mejoramiento de las condiciones de vida de los entornos barriales de los titulares de derechos para tener como objetivo la generación y fortalecimiento de capacidades y condiciones de empleabilidad y emprendedurismo en los destinatarios.
- Los programas generados desde el 2009 tenían como principal objetivo la promoción del desarrollo económico en los territorios y la inclusión social mediante la creación de puestos de trabajo, teniendo como eje el trabajo organizado, autogestivo y comunitario. En cambio este nuevo cúmulo de políticas públicas no priorizan la organización de las personas y las diversas formas de agruparse de las mismas, sino que ponen el énfasis en los emprendimientos particulares.
- Analizando sus finalidades, se percibe una transformación en el eje de abordaje, que la producción, el trabajo y la economía social ceden espacio a la capacitación y formación laboral individual;
- La inscripción en el monotributo social deja de ser obligatoria para ser opcional, lo que disminuye las posibilidades de los titulares y sus grupos familiares de acceder a la cobertura médica a través de obras sociales;
- Estas iniciativas públicas se basan en un discurso meritocrático que valoriza el esfuerzo individual como la principal habilidad para lograr alcanzar los éxitos y objetivos personales.

Siguiendo a Ferrari Mango y a Campana (2018; 3) otro cambio importante se dio en el año 2017, cuando el presidente de la Nación anunció el Programa de Inserción Laboral, creado por decreto 304/2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Al mismo se lo menciona como el «Plan empalme» y afecta a personas que forman parte de programas nacionales implementados por el MTEySS o por el MDSN tal como el PRIST-AT. El objetivo del mismo es que los beneficiarios de estos últimos accedan a un empleo bajo relación de dependencia en el sector privado y continúen percibiendo «una ayuda económica mensual» a cargo del MTEySS (Decreto 304/2017). De este modo, la iniciativa parece proponer una transformación del programa social en empleo formal, asimilando a los programas sociales como contención y ayuda social.

Para finalizar este apartado, a lo largo del periodo 2016–19 se contabilizan 35 políticas públicas nacionales disponibles para los gobiernos locales. No obstante, este número no es abarcativo de la totalidad de iniciativas públicas disponibles para los sujetos de la ESS.²⁶

3.1.4 Las Políticas Públicas de la provincia de Santa Fe (2016–2019)

La provincia de Santa Fe, pionera en el cooperativismo,²⁷ también enfrenta los desafíos de propiciar la construcción de políticas públicas de ESS. Si bien los aportes de éstas a su desarrollo son de larga data, en los últimos años ha asistido a un proceso de reconversión de sus estrategias y abordajes, incorporando las nuevas expresiones de ESS y propiciando la articulación entre éstas y la «economía social tradicional» propia del cooperativismo agro-industrial y el mutualismo. En el último quinquenio, (2011–2016) el gobierno provincial abogó por «construir una institucionalidad y herramientas de gestión política que permitan dotar de escala e instalar en la agenda a la Economía Social y Solidaria (ESS) dando visibilidad a la gran diversidad de actores, acciones y procesos que la constituyen y representan a lo largo y ancho del territorio provincial» (Casella, 2016).

Si bien la temática de la ESS fue abordada desde 2003 sin un área específica, el primer paso en la institucionalización de la misma hacia el interior del gobierno provincial fue durante la primera gestión del Frente Progresista Cívico y Social (2007–2011), cuando las distintas experiencias de ESS existentes estaban bajo la órbita de dos direcciones: la de Inclusión Socioproductiva y la de ESS. En el año 2011, se crea la Subsecretaría de Economía Social en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, a partir de lo cual el sector contó con un área de escala y alcance provincial para el desarrollo de políticas específicas.

En el año 2015, la Subsecretaría de Economía Social es trasladada al Ministerio de Producción, modificando a su vez su nivel, pasando a conformar la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social (decreto N° 0216/15), con la finalidad de «entender en la elaboración de políticas

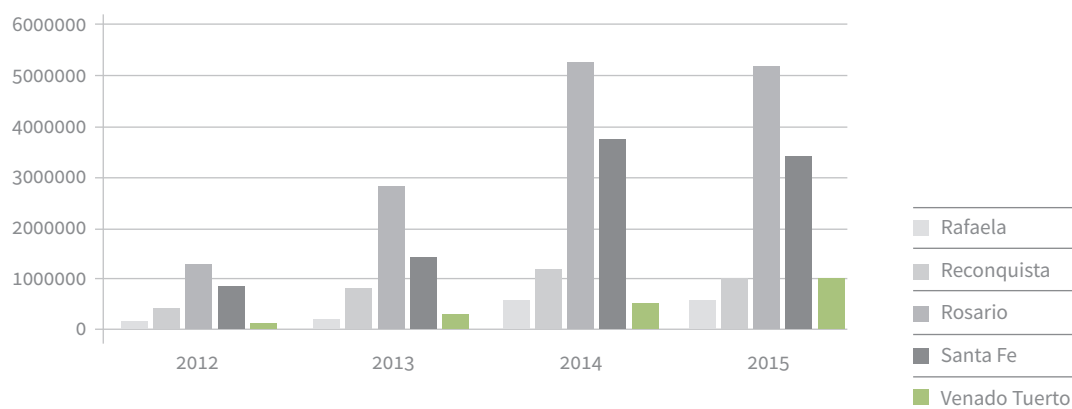
²⁶. Se considera que pueden haber otras acciones disponibles en otros ministerios y reparticiones nacionales.

²⁷. Según el decreto oficial del Gobierno de Santa Fe N° 2690/2012, el movimiento cooperativo ha logrado un significativo desarrollo en toda la extensión geográfica del territorio santafesino, siendo parte integrante de su historia e identidad. Que tanto es así, que desde el preámbulo de la Constitución se afirma que los representantes del pueblo de la Provincia de Santa Fe, se reunieron «en Convención Constituyente con el objeto de organizar los poderes públicos y consolidar las instituciones democráticas y republicanas para asegurar los derechos fundamentales del hombre, ...fomentar la cooperación y solidaridad sociales; ...impulsar el desarrollo económico bajo el signo de la justicia social»;

de Promoción del Desarrollo territorial, la Economía Social, el asociativismo y emprendedurismo, la Agricultura Familiar y la planificación local». A partir de entonces, la Secretaría diseñó, formuló, implementó y evaluó un conjunto de programas de apoyo a emprendedores, cooperativas, mutuales y otras prácticas de la Economía Social y Solidaria y la Agricultura Familiar, las cuales, según los decretos oficiales del Gobierno de Santa Fe²⁸, fomentaban el desarrollo local y territorial, promovían los valores asociativos y el desarrollo de las capacidades individuales con las distintas formas de trabajo autogestivo o trabajo asociado que permitieran promover y preservar fuentes laborales e ingresos dignos para las familias involucradas.

Teniendo en cuenta la información presentada por el gobierno de la Provincia de Santa Fe (Casella; 2015), el presupuesto de la Subsecretaría de Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social entre los años 2012 y 2015²⁹, registró un crecimiento de los fondos dirigidos a la puesta en marcha y fortalecimiento de proyectos socio-productivos, canalizados a través del Programa de Fortalecimiento de la Economía Social.³⁰ Por otro lado, los Nodos que más presupuesto asignado han tenido son Rosario y Santa Fe, siendo el primero el más beneficiado en términos económico-financieros.

GRÁFICO 4 A. Montos financiados a proyectos y planes operativos en municipios, comunas y organizaciones por año por cada Nodo/Región en la provincia de Santa Fe. (EN MILLONES DE \$)



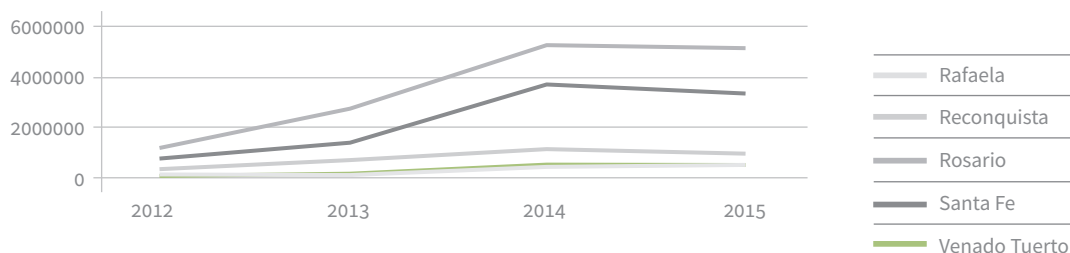
Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Casella, M. (2015).

²⁸. Decretos Oficiales del Gobierno de Santa Fe Nros. 306/11 y 3907/16

²⁹. A partir del año 2016 eleva su rango a Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, y deja de tener pertenencia institucional con el Ministerio de Desarrollo Social para depender del Ministerio de Producción.

³⁰. Es un programa provincial que es ejecutado desde Mayo de 2012 y que tiene 2 objetivos principales: el primero es generar procesos de inclusión social y desarrollo territorial a través del estímulo de las capacidades locales y los recursos territoriales disponibles, promoviendo los vínculos solidarios y asociativos para pasar del asistencialismo a la economía del trabajo, y el segundo es favorecer el desarrollo de las capacidades formativas e instrumentos para la gestión en Economía Social de los Municipios y Comunas así como las Organizaciones Apoyo y/o Intermedias.

GRÁFICO 4 B. Montos financiados a proyectos y planes operativos en municipios, comunas y organizaciones por año por cada Nodo/Región. (LÍNEA DE TENDENCIA) (EN MILLONES DE \$)



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de Casella, M. (2015).

Siguiendo los aportes de Erika Beckmann (2018, págs. 78–79) en el año 2011, la Subsecretaría de Economía Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social asumió con un presupuesto de \$ 7.793.000, lo que representaba un 1,5% del total del presupuesto previsto para el funcionamiento de dicho Ministerio. Y al final del período 2011/2015, el presupuesto se incrementó en términos nominales (recordemos que en estos años la inflación interanual fue considerable) ya que pudo contar con \$ 18.757.000, pero no así en incidencia relativa dentro del Ministerio, que siguió estando en torno a igual porcentaje. Distinta es la situación de la Subsecretaria a partir del año 2016, ya que pasa a depender orgánica e institucionalmente del Ministerio de Producción, donde los recursos asignados son menores, pero levemente mayor la incidencia dentro del presupuesto ministerial. Para el inicio de la gestión, el Ministerio de la Producción destinaba \$ 4.154.000 al acompañamiento y fiscalización de la ESS y al fomento de las producciones familiares y asociativas, lo que representaba el 4,3% del total ministerial. Para el año 2015, este monto se incrementó a \$10.863.000, pero su incidencia bajó a 3,2%.

TABLA 7. Provincia de Santa Fe. Presupuesto asignado para la ESS en el año 2015.

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

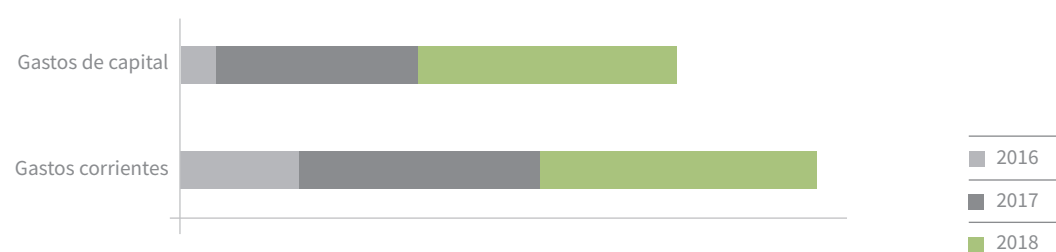
Fuente: Beckmann, Erica (2018), en base a datos proporcionados por el Presupuesto Análítico de Gastos del año 2015.

Asimismo se muestra el presupuesto asignado a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social para los años 2016³¹, 2017³² y 2018³³. Para ello se detallan los montos estipulados para Gastos Corrientes³⁴ y de Capital³⁵

TABLA 8. Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social del Gobierno de Santa Fe entre los años 2016–2018

Año	Gastos corrientes	Gastos de capital	Total asignado
2016	\$15.074.000	\$4.330.000	\$19.404.000
2017	\$31.268.000	\$26.354.000	\$57.622.000
2018	\$35.972.000	\$33.375.000	\$69.347.000

GRÁFICO 5. Variación del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social del Gob de Santa Fe entre los años 2016–2018



Fuente: elaboración propia en base a leyes de presupuesto 2016, 2017 y 2018 del Gobierno de Santa Fe.

Este incremento presupuestario permitió consolidar el desarrollo territorial y la visibilidad institucional de la Subsecretaría, lo que significó una escala que comprendió a más de 6.500 emprendedores, 87 cooperativas de trabajo, 65 organizaciones sociales, ONG y asociaciones y 111 municipios y comunas que implementaron proyectos o planes operativos de fortalecimiento de la ESS, concentradas principalmente en los nodos Rosario, Santa Fe y Reconquista³⁶. Asimismo,

31. Para el cálculo de este presupuesto se sumaron las partidas asignadas a los programas de Fortalecimiento Territorial y Asociativismo y Empresarial, los cuales posteriormente se unificarían en la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social. Anexo de la Ley de Presupuesto 2017 del Gobierno de Santa Fe. Pag. 108

32. Anexo de la Ley de Presupuesto 2017 del Gobierno de Santa Fe. Pag. 89

33. Anexo de la Ley de Presupuesto 2018 del Gobierno de Santa Fe. Pag. 90

34. Son los gastos esenciales que realiza el Estado para llevar a cabo de manera satisfactoria las funciones de administración. Se incluyen dentro de estos los efectuados en personal (salarios, contribuciones patronales, S.A.C., etc.), las compras de bienes de consumo, contrataciones de servicios varios, transferencias corrientes e intereses entre otros.

35. Abarcan en su mayor parte las erogaciones para la adquisición o producción de bienes de capital y transferencias destinadas por sus beneficiarios a gastos de capital

36. Para ampliar el mapa de Localidades donde se implementó el Programa de Fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria ver Casella (2016; 145)

hubo un aumento en el presupuesto asignado para gastos de capital de la Secretaría, con lo cual la misma apunta a fortalecer en términos productivos y de equipamiento, mediante la adquisición de equipos y herramientas (o la transferencia de fondos para su compra), a las prácticas de Economía Social de la provincia.

A su vez, y atendiendo a la propia dinámica de los programas públicos para la Economía Social y Solidaria, es posible reconocer otras áreas desde las cuales el gobierno provincial promueve el desarrollo de la ESS en la provincia. Todas estas acciones confluyeron en la presentación del Plan Provincial de Economía Social y Solidaria lanzado por el Gobernador Miguel Lifschitz en Agosto de 2016. Las áreas de intervención pública por parte de la provincia de Santa Fe para la ESS han sido las siguientes:

- Ministerio de Producción
- Ministerio de Desarrollo Social
- Ministerio de Reforma y Gobierno
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

A continuación se detallan sintéticamente las líneas, programas y proyectos de cada uno.

- Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe

PROGRAMA DE APOYO Y ASISTENCIA A EMPRENDIMIENTOS DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Objetivos

Objetivo general

Propiciar el desarrollo de emprendimientos productivos de carácter individual y asociativo en el marco de la Economía Social y Solidaria y la Agricultura Familiar contemplando las características del proceso de producción y comercialización de los mismos.

Objetivo específicos

- Establecer mecanismos de asistencia técnica, acompañamiento y capacitación a emprendedores de la Economía Social y Solidaria y la agricultura familiar.
- Generar mecanismos de financiamiento y apoyo económico a emprendedores para el fortalecimiento de sus proyectos productivos.
- Propiciar el desarrollo de mercados para productos de la Economía social y solidaria y la agricultura familiar en todo el territorio provincial a través de ferias locales y mercados regionales.

Componentes y/o productos	<p>Para el cumplimiento de los objetivos el programa contemplaba 4 componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Espacios de coordinación institucional y territorial. <ul style="list-style-type: none"> • Mesas Regionales • Rondas de emprendedores • Financiamiento 2. Financiamientos según Ley Nacional 26.117 y adhesión provincial Ley N° 12932 y Ayudas económicas para el desarrollo emprendedor. <ul style="list-style-type: none"> • Formulación de Proyectos • Ayudas Económicas • Fondo de Microcrédito Ley N° 26.117. • Otras líneas de financiamiento. 3. Apoyo a grupos pre-cooperativos. <ul style="list-style-type: none"> Capacitaciones a grupos pre-cooperativos Financiamiento de grupos pre-cooperativos 4. Constitución y fortalecimiento de Equipos de Asistencia Local según lo establecido por la Ley N° 12.375. <ul style="list-style-type: none"> <i>Equipos de Promotores</i> dedicados a la promoción y acompañamiento de emprendimientos que permitieran constituir un efectivo sistema de asistencia técnica y capacitación a emprendedores en todo el territorio provincial.
----------------------------------	--

Organismo responsable	Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe
------------------------------	---

.....

CREAR COMUNIDAD EMPRENDEDORA

.....

Objetivos	Contribuir a la sostenibilidad, fortalecimiento y desarrollo de emprendimientos, tanto individuales como asociativos de la Economía Social, contemplando las características económicas, sociales, culturales y ambientales de los mismos; brindando herramientas de asistencia técnica, acompañamiento, capacitación y financiamiento.
------------------	---

Componentes y/o productos	« <i>Rondas de emprendedores</i> »: un espacio donde se brindaba asistencia técnica, capacitación y acompañamiento para el desarrollo de los proyectos.
----------------------------------	---

Herramientas de financiamiento

1. Crédito Emprendedor (con subsidio de tasa) destinados a Proyectos de Inversión y Capital de Trabajo.
2. Fondo de Microcrédito constituido por un fondo provincial y gestionado por Municipios, Comunas y Organizaciones de la Sociedad Civil.

3. Ayudas Económicas a personas con una idea proyecto o un emprendimiento que no tuviera una antigüedad mayor a dos años y/o se encontrara en situación de vulnerabilidad social y/o necesitados de apoyo.

Población objetivo Estuvo destinado a personas (mayores de edad) en forma individual o asociadas (de hecho o bajo alguna forma legal). Estas debían contar con una idea proyecto o un emprendimiento en marcha y estar capacitados en la actividad que pretendían desarrollar ya sea formal, informal o por experiencia laboral, además de poseer conocimientos básicos en el rubro y/o condiciones materiales mínimas para el inicio del emprendimiento (ej. espacio físico, maquinaria, insumos, identificación de proveedores, etc.)

Organismo responsable Secretaria de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe

.....

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE COOPERATIVAS Y GRUPOS ASOCIATIVOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

.....

Objetivos Generar un proceso de desarrollo y fortalecimiento de capacidades y competencias fundamentales en las organizaciones asociativas destinatarias, y la construcción de una visión compartida, a partir del intercambio de experiencias.

Componentes y/o productos

- a. Asistencia Técnica (AT) para mejorar procesos productivos: mejoras en líneas de producción, control de calidad, puestos de trabajo, etc.
- b. AT para mejorar el proceso de comercialización: análisis de costos, determinación de precio de venta, punto de equilibrio, apertura de mercados, etc.
- c. AT para la modernización y acondicionamiento del establecimiento: análisis de mejoras edilicias, análisis de estado de maquinarias y sistemas, etc.
- d. AT legal, contable o impositiva: asesorías en estados contables, contabilidad, liquidaciones, etc.
- e. Otro tipo de AT

Población objetivo Cooperativas, Mutuales y otros grupos asociativos

Organismo ejecutor Secretaria de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe

PROTECCIÓN Y APOYO A LAS EMPRESAS RECUPERADAS POR SUS TRABAJADORES

Objetivos Contribuir al mantenimiento y/o creación de puestos de trabajo dignos, destinados a empresas recuperadas por sus trabajadores organizados en Cooperativas de Trabajo, con el propósito de conservar las fuentes de producción y de trabajo que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación, posibilitando la recuperación de la empresa por parte de sus trabajadores.

Componentes y/o productos

1. Asistencia Técnica y acompañamiento.
2. Preferencia como proveedores del Estado, de acuerdo a los términos que establezca la reglamentación.
3. Tratamiento fiscal preferencial de carácter temporal y diferenciado
4. Acceso a líneas de créditos.

Población objetivo Empresas Recuperadas por sus Trabajadores organizados bajo el formato jurídico de cooperativa de trabajo.

Organismo responsable Subsecretaría de Economía Social y Solidaria del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe

SISTEMA PROVINCIAL DE SELLOS COOPERATIVOS

Objetivos Reconocer política, pública e institucionalmente el esfuerzo de aquellas entidades cooperativas que desarrollan sus actividades de acuerdo con los valores y los principios de la doctrina y buenas prácticas cooperativas, buscando satisfacer las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general, y con manifiesta eficiencia social.

Componentes y/o productos

- a. 100% Cooperativa, como reconocimiento a las entidades cooperativas que desarrollaban sus actividades de acuerdo con los valores y los principios de la doctrina cooperativo.
- b. Compre Cooperativo, para ser usado por las Cooperativas cuyas casas centrales se encontraban radicadas en territorio santafesino, en sus productos, bienes y servicios.
- c. De Origen Cooperativo Santafesino como garantía de origen de cooperativa de los productos producidos o fabricados por una organización de este tipo.

Población objetivo Cooperativas cuyas casas centrales se encontraban radicadas en territorio santafesino y/o a los productos y servicios producidos, comercializados y/o prestados por las mismas.

Organismo responsable Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad y Trabajo Decente del Ministerio de la Producción de la pcia de Santa Fe

.....

CONSEJO PROVINCIAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL

.....

Objetivos Entre los principales se destacan los siguientes:

- a. Articular la acción entre el sector público y el sector privado en materia de Cooperativas y Mutuales.
- b. Actuar 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 aquel explícitamente le solicitara opinión, la que no será vinculante.
- c. Analizar las inquietudes originadas en el sector cooperativo y mutual, elevando los informes pertinentes si así lo creyera oportuno.
- d. Propiciar estudios técnicos y relevamientos estadísticos tendientes a mejorar el conocimiento y diagnóstico del sector.
- e. Proponer acciones, medidas o reformas legales tendientes al logro de los objetivos generales expuestos.
- f. Promover la integración del sector tanto operativa como institucional, horizontal como vertical dentro de la Provincia de Santa Fe, como así también en la Región Centro, y en el ámbito nacional e internacional.

Componentes y/o productos

- Informes, estudios y proyectos dirigidos al Ministro de la Producción, y a través del mismo los integrantes se vinculaban con los demás Ministerios y organismos oficiales.
- Órgano de consulta y asesoramiento sobre las diversas inquietudes del Asociativismo y la Economía Social

Población objetivo Las entidades de segundo y tercer grado que nuclearan a las Cooperativas y las Mutuales radicadas en la provincia, siempre que posean sede o delegación en territorio santafesino, como asimismo aquellas entidades cooperativas y mutuales de primer grado que por su dimensión y desarrollo tengan suficiente representatividad en el sector

Organismo responsable Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe

.....

EXENCIÓN DE INGRESOS BRUTOS A COOPERATIVAS DE TRABAJO Y EMPRESAS RECUPERADAS

.....

Objetivos Eximir del pago del impuesto de Ingresos Brutos a las cooperativas de trabajo y empresas recuperadas por sus trabajadores, radicadas en la provincia de Santa Fe, cuya facturación anual sea menor a los \$2.500.000

Componentes y/o productos Exención del pago de impuestos de Ingresos Brutos en la provincia de Santa Fe

Población objetivo Cooperativas de trabajo y empresas recuperadas por sus trabajadores, radicadas en la provincia de Santa Fe, cuya facturación anual sea menor a los \$2.500.000

Organismo responsable Administración Provincial de Impuestos (API)

-
- Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe
-

.....

PLAN OPERATIVO DE ACCIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA SOCIAL

.....

Objetivos Establecer a nivel local un conjunto de políticas que atiendan íntegramente la problemática de la Economía Social vinculada a la producción, manufactura, financiamiento y comercialización de productos y que apoyen la construcción de capital social y redes de apoyo para los emprendedores.³⁷

³⁷. En el programa se reconoce como principio rector que organiza estas prácticas e ideas a la primacía del trabajo sobre el capital, por lo tanto el esfuerzo está dirigido a ofrecer sentido, apoyo y orientación a los procesos que en cada territorio permitan construir una economía del trabajo. Es necesario remarcar que en el recupero de la dimensión social de la economía toma centralidad el trabajo basado en principios y valores como la reciprocidad, solidaridad, asociatividad, cooperación, preservación del medio ambiente y democratización de las prácticas socio-económicas, aportando una nueva mirada de los procesos socio-productivos.

Componentes y/o productos Tres líneas de apoyo para los emprendedores: asistencia técnica y acompañamiento; financiamiento; e inversiones en infraestructura pública relacionadas a la temática (ferias, paseos, talleres comunitarios, huertas comunitarias).

Población objetivo

- Comunas.
- Municipios.
- Emprendimientos individuales y asociativos

Organismo responsable Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe

.....

PLAN ABRE

.....

Objetivos

- a. Mejorar la calidad de vida en los barrios mediante la generación de obras de infraestructura estratégica y vinculada a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a luz y agua seguras.
- b. Fortalecer las redes sociales del barrio promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público, como estrategias para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana.
- c. Implementar dispositivos interministeriales orientados al abordaje de las trayectorias de vida de los niños, adolescentes y jóvenes para promover su inclusión social, cultural, educativa y laboral, generando y fortaleciendo sus lazos familiares, institucionales y entre pares.
- d. Impulsar la constitución de Mesas de Gestión Barrial como espacios de participación ciudadana y de diálogo con autoridades locales y provinciales, a fin de priorizar en conjunto los problemas a resolver.

Componentes y/o productos Eje Infraestructura y hábitat.

- Construcción de hospitales, centros de salud y escuelas.
- Remodelación de accesos viales, apertura y pavimentación de calles.
- Arbolado, iluminación y colocación de semáforos
- Mi Tierra, Mi Casa (lotes con servicios)
- Mejoramiento en barrios FONAVI
- Luz y Agua Segura

- Extensión de redes cloacales, desagües pluviales y readecuación de zanjas
- Protección urbana contra inundaciones
- Colocación de contenedores
- Mejoras y remodelación de plazas

Eje Convivencia y Participación.

- Plan Vuelvo a Estudiar
- Fomento de los clubes de barrio y actividades deportivas
- Talleres de oficios y actividades recreativas
- Fortalecimiento de los Centros de Día
- Colonias de vacaciones y Verano Joven
- Querer, Creer, Crear. Culturas en Movimiento.
- Ingenia.
- Jornada ampliada en escuelas primarias
- Empresas sociales de inclusión (modelo Panadería Furman)
- Impulso de la economía social en los barrios
- Policía Comunitaria
- Centros Territoriales de Denuncia
- Campañas de DNI, salud integral y prevención de adicciones
- Mesas de gestión barrial

Población objetivo El Plan Abre se implementa en las siguientes ciudades de Santa Fe, Rosario, Pérez, Santo Tóme y Villa Gobernador Gálvez, en distintos barrios de las mismas.

Organismo responsable

- Subsecretaría del Plan ABRE del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe.
- Coordinación del Plan ABRE de la Secretaría de Gobierno del Ministerio de Gobierno y Reforma de la provincia de Santa Fe.

PROGRAMA ACERCARSE «ACELERADOR DE EMPRESAS SOCIALES»

Objetivos	<p>Objetivo general</p> <p>Dinamizar, facilitar y apoyar el diseño, creación, implementación y seguimiento de empresas sociales que, bajo esquemas jurídicos públicos, privados o público-privados, logren la inclusión socio productiva de personas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Objetivos específicos</p> <ol style="list-style-type: none">1. Promover la construcción de un proyecto de vida a través de la cultura del trabajo, la formación profesional y la autonomía laboral, para que las personas en situación de vulnerabilidad logren generarse su propia fuente de ingresos.2. Abordar la problemática social desde una perspectiva innovadora, que aporte soluciones técnicas, herramientas y modelos de gestión atractivos, sustentables y escalables.3. Aportar seguridad jurídica y proveer instrumentos de fomento a la participación del sector privado y la sociedad civil en la problemática social, acercándolos a los sectores vulnerables, involucrándolos y haciéndolos parte de la solución.4. Promover la inversión privada y las asociaciones público privadas mediante mecanismos que resulten atractivos y garanticen la efectividad, sostenibilidad y sustentabilidad de las acciones y emprendimientos.
Componentes y/o productos	<ul style="list-style-type: none">• Apoyo y acompañamiento técnico a los participantes del Programa en todas las etapas de gestación del proyecto, desde la presentación del proyecto hasta su implementación y posterior seguimiento.• Diseño y presentación de modelos de gestión que aseguraran la sostenibilidad de las empresas sociales.• Diagnósticos sociales que aportaban elementos ponderables para la evaluación de los proyectos y su fortalecimiento.• Programas de Becas para formación y capacitación.• Aportes no reintegrables a la empleabilidad.• Aportes no reintegrables para inversión en obra y/o equipamiento.• Otros beneficios.
Población objetivo	<ul style="list-style-type: none">• Personas físicas o jurídicas legalmente constituidas, pudiendo ser empresas o sociedades comerciales, cooperativas, asociaciones, demás organizaciones civiles.• Tener como objetivo la generación de impacto y rentabilidad social mediante la inclusión y formación de personas en situación de vulnerabilidad social, por encima de la rentabilidad económica y la generación de utilidades.• Ser reconocido como Empresa Social por la Unidad Ejecutora en la forma y procedimientos establecidos para ellos.
Organismo responsable	<ul style="list-style-type: none">• Unidad Ejecutora Provincial para la Coordinación del Programa «AcercARSE-Acelerador de Empresas Sociales»• Subsecretarías de Coordinación Plan ABRE Región III – Santa Fe – y Región IV – Rosario

.....

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE INICIATIVAS Y POLÍTICAS SOCIALES COMUNITARIAS TERRITORIALES –
PROYECTO «BUENAS PRACTICAS»**

.....

Objetivos

- Implementar un sistema único de apoyo a las iniciativas de desarrollo social local, con especial atención en los sectores de menores recursos (Índice de Condiciones de Vida)
- Mejorar el hábitat y la calidad de vida mediante la construcción y el mantenimiento de la infraestructura social y servicios a la comunidad
- Promover el espíritu asociativo y solidario, a través de la actividad voluntaria.
- Subsidiar la operatividad de las osc que atiendan sectores de alta vulnerabilidad social (niños/as, adolescentes, mujeres, adultos mayores y comunidades originarias) siempre y cuando las mismas estén convenidas con el MDS.
- Contribuir a la creación de condiciones propicias para la transición desde el asistencialismo a la ciudadanía

Componentes y/o productos

- Ayudas económicas y aportes de materiales para obras de infraestructura básica y de prestación de servicios.
- Apoyo a iniciativas tendientes al desarrollo social potencialmente sustentable.
- Colaboración con iniciativas que contribuyan al desarrollo cultural y desarrollen capital simbólico.
- Acciones de fortalecimiento con y para la Sociedad Civil.
- Capacitación y cobertura para las iniciativas de voluntariado.

Población objetivo

Localidades o micro regiones, municipios y/o osc de todo el territorio provincial.

Organismo responsable

Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe

-
- Ministerio de Reforma y Gobierno de la provincia de Santa Fe
-

PROGRAMA «EMPRENDE JOVEN»

Objetivos Generar y fortalecer iniciativas productivas juveniles de triple impacto (económico, social y ambiental) y los emprendimientos para la inclusión social que beneficien al desarrollo y crecimiento económico de la Provincia de Santa Fe, con el fin de fortalecer la autonomía juvenil, contrarrestando el desempleo joven.

Capital semilla para iniciar y/o consolidar proyectos socioproductivos.
Se componía de las siguientes líneas:

- Nosotras–Emprendemos: emprendimientos que contemplen la perspectiva de género.
- Eco–Emprende: emprendimientos que generen un impacto ambiental y que tengan un manejo responsable de los residuos.
- Emprendo–Aprendo: emprendimientos que dan la oportunidad de que otros jóvenes aprendan un oficio.

Componentes y/o productos

- Innovo–Emprendo: todo tipo de emprendimientos que propongan soluciones sociales innovadoras y sostenibles para resolver problemas que transformen positivamente la vida de un grupo o comunidad.
- Rondas de Emprendedores: espacio donde se brindará a los emprendimientos asistencia técnica, capacitación y acompañamiento para el desarrollo de los proyectos.

Población objetivo Jóvenes o grupos de jóvenes, cuya edad debía ser entre 16 y 29 años, que residieran en la Provincia de Santa Fe y quisieran desarrollar un emprendimiento juvenil con triple impacto (desarrollo humano o mirada social, desarrollo económico y sustentabilidad ambiental).

Asimismo los requisitos que debían cumplir los destinatarios eran:

- Tener entre 16 y 29 años. En caso de ser menor de edad, se requería el consentimiento del padre/madre/tutor y debían apoderar a un adulto mayor de 18 años para operar la cuenta bancaria donde se acreditaban los beneficios.
- Residir en la Provincia de Santa Fe
- Tener N° de CUIL.
- Poseer título secundario. En caso de no tenerlo, comprometerse a participar del programa Vuelvo a Estudiar.
- No haber sido beneficiario en ediciones anteriores del programa.

Organismo ejecutor Gabinete Joven de la Secretaria de Juventudes del Ministerio de Reforma y Estado del Gobierno de Santa Fe

-
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe
-

PROGRAMA «NEXO 2.0»

Objetivos Línea Nexa Oportunidad: el objetivo general era el de acercar al mundo del trabajo a los y las jóvenes que habían participado de las instancias de capacitación del programa «Nueva Oportunidad» o que formaran parte de la población objetivo con mayor vulnerabilidad laboral de la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Trabajo Decente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sus objetivos específicos son:

- a. Brindar a los y las jóvenes la posibilidad de realizar una experiencia de formación laboral en empresas, cooperativas u organizaciones sin fines de lucro percibiendo un estímulo económico.
- b. Ofrecer posibilidades a las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas de la provincia y empleadores privados así como a cooperativas (exceptuando las de trabajo) de formar e incorporar personal joven.
- c. Facilitar la inserción de sectores hoy alejados del mercado formal de trabajo, acercando la oferta a la demanda laboral.

Componentes y/o productos *Nexo Oportunidad*: brindó a los y las jóvenes la posibilidad de realizar una experiencia de formación laboral, es decir, los jóvenes realizaban prácticas formativas, adquirirían competencias laborales, desarrollaban aptitudes, conocimientos y habilidades útiles para desempeñarse en espacios de trabajo. Asimismo recibían un estímulo económico durante el tiempo que desarrollen la práctica laboral.

Población objetivo

- a. Tener entre 16 (dieciséis) y 35 (treinta y cinco) años de edad.
- b. Demostrar residencia en la Provincia de Santa Fe.
- c. Encontrarse en situación de desempleo al momento de la inscripción.
- d. Haber participado en las instancias de capacitación del programa «Nueva Oportunidad» o ser población objetivo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a saber: comunidades migrantes, personas con discapacidad, víctimas de trata, pueblos originarios, población pospenitenciaria, colectivo LGTBI, entre otros.

Organismo responsable Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe (Nexo Empleo 2.0).

3.1.5 Las Políticas Públicas en la provincia de Santa Fe (2017–2019)

Al igual que en el caso de las políticas nacionales, a nivel provincial a partir del año 2017, se incorporaron nuevas líneas y temáticas de abordaje, asociadas principalmente a las agendas de agricultura familiar, emprendedurismo y acceso a empleo.

- Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL Y AGROINDUSTRIA FAMILIAR

Objetivos Tenía por objetivo la formalización e inserción de pequeños productores y emprendedores en diferentes mercados, favoreciendo el desarrollo socio-productivo de los territorios rurales de la provincia, promoviendo el arraigo y la integración socio-económica.

Componentes y/o productos Conformación de una red de asistencia técnica y capacitación integrada por un conjunto de instituciones que, a través de convenios específicos con el Estado Provincial, ponían a disposición sus técnicos y capacidades; así como la creación de una marca comercial para la identificación de los productos de la agroindustria santafesina que promovía una efectiva inserción en los mercados formales, es decir, que el programa proporcionaba asistencia técnica, financiamiento, capacitación y oportunidades de comercialización.

Población objetivo Los destinatarios del programa eran micro, pequeños y medianos productores y emprendedores agroindustriales que producían y/o agregaban valor a materias primas para su comercialización. Los mismos pueden ser:

- Productores primarios
- Elaboradores (personas que agregan valor a materias primas de terceros)
- Productores primarios y elaboradores

Organismo responsable Dirección Provincial de Desarrollo Territorial

PROGRAMA DE PRODUCCIÓN SUSTENTABLE DE ALIMENTOS EN PERIURBANOS

- Objetivos**
- Promocionar la reconversión productiva de las áreas periurbanas de Municipios y Comunas (tanto en producciones de tipo intensivo como extensivo) considerando los aspectos ambientales, sociales y económicos de los procesos productivos, centrando la atención en actividades primarias, y en aquellos procesos que incluyan un agregado de valor.
 - Fomentar y fortalecer alternativas a la producción convencional (agroecológicas).

-
- Componentes y/o productos**
- *Promoción de sistemas territoriales de producción sustentable de alimentos:* se trataba de mejorar las formas de producción de los y las agricultoras que participaban del programa mediante diferentes herramientas de apoyo para la mejora productiva y el agregado de valor, como ser: acompañamiento técnico, financiamiento, facilitación de bienes e insumos para la mejora productiva.
 - *Construcción y circulación de conocimientos:* se promovía el desarrollo y circulación de saberes en distintos niveles y formas. Se desarrollaban cursos de formación profesional junto al Colegio de Ingenieros Agrónomos de la Provincia de Santa Fe, al Ministerio de Educación de la Provincia, la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional del Litoral. Se promovía la capacitación constante mediante jornadas a campo y el intercambio de experiencias en el formato «de agricultor a agricultor».
 - *Fortalecimiento de la comercialización, mercados de proximidad y cadenas cortas:* Se distinguían las producciones de los agricultores que participaban del programa mediante la marca provincial «De Mi Tierra, Santa Fe». Se desarrollaron y apoyaron distintos formatos de venta: acuerdos comerciales, ferias y mercados locales–regionales, entre otros.
 - *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 y vínculo con el Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT).

Población objetivo

Los principales destinatarios de estas acciones eran los municipios y comunas comprometidos con la producción sustentable de alimentos en el ámbito local, y los pequeños y medianos productores de las áreas periurbanas que iniciaban procesos de reconversión hacia sistemas más sustentables de producción. Para acceder, era necesario que el gobierno local firme el convenio de adhesión con el Ministerio de la Producción y que cada agricultor/a se inscribiera en el registro único de producciones primarias (RUPP).

Organismo responsable

Dirección Provincial de Desarrollo Territorial

PROGRAMA «DE MI TIERRA, SANTA FE»

Objetivos La finalidad que perseguía esta herramienta era contribuir con la diferenciación de los productos portadores de ciertos atributos, relacionados con la tradición a fin de fortalecer, ampliar y desarrollar su posicionamiento en los diversos canales de comercialización. Asimismo el propósito de esta marca era identificar aquellos productos portadores de elementos de originalidad, tradición y excelencia fortaleciendo su presencia en los diferentes canales de comercialización y lograr el reconocimiento de este distintivo por parte del público consumidor.

Componentes y/o productos Las opciones de *comercialización*, para cuya implementación se coordinaba con los organismos gubernamentales pertinentes, eran:

- Desarrollo de espacios de comercialización franquiciados en el formato «Almacenes de Quesos y especialidades Santafesinas».
- Circuito de ferias y eventos.
- Apoyo para el desarrollo de góndolas locales y acuerdos comerciales.
- Desarrollo del catálogo de productos «con tradición santafesina».
- Apoyo para la creación de comercializadoras y rondas de negocio.

Además, se promovía la *formación* de los emprendedores que eran parte del programa de diferentes maneras y en diferentes plataformas.

Por último, el programa contaba con una línea propia de *financiamiento* para acompañar las inversiones que los procesos de mejora requirieran, a su vez se articulaba con otras líneas de financiamiento tanto bancarias como extra-bancarias de apoyo.

Población objetivo Micros, Pequeñas y Medianas industrias agroalimentarias, municipios y comunas asentadas en el territorio provincial, que cumplan con los requisitos establecidos.

Organismo responsable Dirección Provincial de Desarrollo Territorial

PROGRAMA BUENAS PRÁCTICAS AGROPECUARIAS (BPA)

Objetivos

- Suministrar un apoyo inmediato a Municipios y Comunas en la gestión de las problemáticas de los fitosanitarios a través de una red de ingenieros agrónomos denominados «implementadores de BPAs» que actuaban como representantes del Ministerio de Producción en territorio.
- Fortalecer la interacción interinstitucional, por lo cual se mantenían reuniones

periódicas con la Comisión Provincial de Sanidad Vegetal (COPROSAVE), con el fin de convocar y comprometer a las instituciones del sector en el accionar de mediano y largo plazo en torno a los fitosanitarios.

- Asegurar una mejor implementación de las leyes Provinciales, desarrollando una plataforma digital de autogestión que contiene la receta de fitosanitarios online y otras herramientas que simplifican la operatoria necesaria para cumplir con la ley provincial N° 11.273.

Componentes y/o productos Se desarrollaban acciones de promoción, implementación y control de las leyes relacionadas a la protección de los Cultivos, orientado a fortalecer el eje estratégico de Producción Sustentable, utilizando como base la implementación de Buenas Prácticas Agropecuarias.

Población objetivo Micros, Pequeñas y Medianas industrias agroalimentarias, municipios y comunas asentadas en el territorio provincial.

Organismo responsable Secretaría de Agricultura

-
- Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santa Fe
-

.....

PROGRAMA NUEVA OPORTUNIDAD

.....

Objetivos Planteaba un abordaje integral con jóvenes entre los 16 y 35 años, al momento del inicio de la capacitación, en situación de alta criticidad social, con el objetivo de promover su empoderamiento, acompañándolos en la generación de nuevos horizontes y oportunidades en su proyecto de vida, fortaleciendo los lazos sociales y las relaciones de convivencia. Son objetivos específicos eran además:

1. Generar y fortalecer los vínculos de los jóvenes entre ellos, con su barrio y la ciudad, a fin de afianzar las redes de integración, capacitaciones y otros espacios de intercambio.
 2. Promover el abordaje de situaciones singulares, fortaleciendo y acompañando las intervenciones de los equipos territoriales.
 3. Impulsar el protagonismo de los jóvenes, generando espacios grupales de formación, intercambio y discusión.
 4. Apoyar las iniciativas de emprendimiento personal, colectivo y de autoempleo.
-

Componentes Asistencia territorial:

y/o productos

1.a. *Acompañamiento*: el rol de los equipos territoriales era central en el abordaje y en la construcción de una estrategia para trabajar con los jóvenes. La realidad que atraviesa a estos grupos de jóvenes requería de una presencia permanente y un fuerte seguimiento para lograr generar y sostener los vínculos humanos necesarios para la consecución de los objetivos.

1.b. *Movilidad*: se entendía por asistencia también, garantizar la movilidad y traslado de los grupos de jóvenes que por sus características no cuentan con acceso al transporte público o bien no pueden circular libremente debido a los conflictos intra territoriales.

1.c. *Alojamiento*: asimismo, en el marco de esta asistencia, y para situaciones excepcionales, era imprescindible contar con un dispositivo de alojamiento que se entienda como una herramienta dentro de una estrategia de intervención ante situaciones que pongan en riesgo la integridad física y psíquica del joven.

Trayecto Pedagógico (Capacitaciones):

El Programa ofrecía trayectos pedagógicos diversos, en espacios privados o en organismos estatales, de acuerdo a distintos niveles teniendo en cuenta la edad y los conocimientos de los participantes, pudiendo abarcar desde capacitaciones en oficios tradicionales hasta talleres formativos, y culturales. En este sentido el Programa buscaba garantizar en el marco de estos trayectos pedagógicos contar con:

2.a. *Talleristas*: incluía el pago horas cátedra o de incentivo económico por el dictado de curso/taller.

2.b. *Insumos*: abarcaba los materiales, insumos, elementos de seguridad, herramientas menores y todo otro elemento necesario para el dictado de los diferentes cursos y talleres.

3. Fortalecimiento:

Consistía en un espacio de intercambio sobre las experiencias del grupo con los referentes y entre los grupos. Se proponían diferentes ejes temáticos para acompañar el abordaje en función de los procesos que a su vez cada grupo iba desarrollando, denominados «Tercer Tiempo». Por otra parte, se estipulaba generar espacios de discusión, debate, intercambio y revisión del desarrollo del programa entre los operadores territoriales, recuperando las prácticas y utilizando herramientas teóricas para el análisis de las situaciones que tenían lugar en ese marco.

4. Inserción laboral:

Se definían diferentes estrategias con la pretensión de lograr la inserción en el mundo laboral de los jóvenes participantes, a través de la articulación con diversos programas y proyectos del Estado en sus distintos niveles, Nacional, Provincial o Local; y otros que surjan de acuerdos entre el sector público y el privado, de la iniciativa privada en el marco de la responsabilidad social empresarial, de ONGs., o emprendimientos de carácter social. Con el mismo fin, se atendía y brindaba asistencia y seguimiento a aquellas iniciativas de los jóvenes, que en forma individual y/o grupal, pretendían desarrollar algún tipo de emprendimiento productivo y/o de servicios, vinculado directa o indirectamente con las capacidades obtenidas en el proceso pedagógico.

Población objetivo Estaba destinado a personas de 16 a 35 años en situación de desempleo, que recibían un estímulo económico durante el tiempo que desarrollaban la práctica. Se buscaba fortalecer la trayectoria formativa, la adquisición de competencias laborales, desarrollo de aptitudes, conocimientos y habilidades útiles para desempeñarse en espacios de trabajo. Asimismo se incluían jóvenes que habitaban contextos hostiles para el desarrollo de sus derechos, con escaso acceso a los servicios públicos y precarias condiciones materiales de vida.

Organismo responsable Dirección del Programa Nueva Oportunidad

.....

PROGRAMA UNIDADES PRODUCTIVAS VINCULADAS AL PROGRAMA NUEVA OPORTUNIDAD

.....

Objetivos La finalidad era que las unidades productivas cuyos integrantes son jóvenes que han transitado por la oferta formativa del Programa Nueva Oportunidad, recibieran acompañamiento financiero y formativo por parte del gobierno provincial para iniciar la producción de bienes o la prestación de servicios. El propósito era que estas unidades productivas se convirtieran en empresas sociales que progresivamente se insertan en la comunidad mediante su producción, generando una inclusión laboral que les permita su independencia y el puntapié inicial para sus propios proyectos.

Componentes y/o productos

- Formación y capacitación.
- Asistencia técnica.
- Financiamiento.

Población objetivo Jóvenes en situación de vulnerabilidad social, que hayan participado de cursos de formación para el trabajo impartidos en el marco del Programa Nueva Oportunidad, durante al menos un año.

Organismo responsable Dirección del Programa Nueva Oportunidad

-
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Santa Fe
-

PROGRAMA REDES DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

Objetivos Lograr el fortalecimiento de la trayectoria formativa, mejorar las condiciones en que se realiza el trabajo, la adquisición de competencias laborales, el desarrollo de aptitudes, conocimientos y habilidades útiles para desempeñarse en espacios laborales. Además, promover la articulación y cooperación entre los sectores público y privado con el propósito de avanzar en los objetivos planteados en cada una de las líneas de acción y brindar respuestas concretas y eficientes a las diversas problemáticas que se pudieren presentar, especialmente aquellas que afecten a determinados colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral, que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determine como población objetiva a priorizar.

Componentes y/o productos

- Línea A – Formación para el trabajo.
- Línea B – Fortalecimiento de la gestión institucional.
- Línea C – Capacitación y actualizaciones para el mundo laboral.

Población objetivo Está dirigido principalmente a población con dificultades de inserción en el mercado laboral; y en menor medida, a la recalificación de trabajadores del sector privado o asociativo.

Organismo responsable Subsecretaría de Políticas de Empleo y Trabajo Decente

PROGRAMA NEXO OPORTUNIDAD

Objetivos Fortalecer la trayectoria formativa, la adquisición de competencias laborales, desarrollo de aptitudes, conocimientos y habilidades útiles para desempeñarse en espacios de trabajo.

Componentes y/o productos Se apunta a la formación y practica laboral de los destinatarios del programa. La propuesta prevé la realización de una experiencia laboral concreta de hasta un año de duración y un máximo de veinte horas semanales en distintas empresas.

Población objetivo Está dirigido a jóvenes de 16 a 35 años que hayan pasado por las instancias de formación del programa «Nueva Oportunidad», así como también a comunidades migrantes, personas con discapacidad, víctimas de trata, pueblos originarios, población pos penitenciaria, colectivo LGTB y cualquier otro grupo que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social considere como población priorizada en la implementación de las políticas públicas.

Organismo responsable Subsecretaría de Políticas de Empleo y Trabajo Decente

-
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la provincia de Santa Fe
-

.....

PLATAFORMA DIGITAL ECOSISTEMA EMPRENDEDOR DE SANTA FE

.....

Objetivos Fomentar la consolidación de iniciativas emprendedoras en la provincia de Santa Fe, promoviendo la vinculación entre instituciones, organizaciones públicas y privadas, Estado provincial y municipales, universidades, centros científicos y tecnológicos, agencias de desarrollo, plataformas de innovación, polos, incubadoras, aceleradoras, fondos de inversiones, clusters / cooperativas, cámaras empresariales y espacios de coworking.

Componentes y/o productos Vinculación y circulación de información entre emprendimientos, instituciones públicas, privadas y mixtas, organizaciones de apoyo y el sector científico-educativo

Población objetivo Instituciones públicas y privadas, incubadoras, universidades, centros científicos y tecnológicos, polos productivos, cámaras empresariales, espacios de co-working, clusters

Organismo responsable Secretaria de Desarrollo Emprendedor

.....

COMPETENCIA DE PLANES DE NEGOCIOS

.....

Objetivos Apoyar y capacitar a los emprendedores para transformar sus propuestas en planes de negocios.

Componentes y/o productos Seminario de capacitación y formación especializada, asistencia técnica y seguimiento del proyecto. Además, la competencia incluye importantes premios.

Población objetivo Emprendimientos intensivos en conocimiento

Organismo responsable Secretaría de Desarrollo Emprendedor

-
- Ministerio de Salud de la provincia de Santa Fe
-

.....

RED DE VIVEROS PROVINCIALES

.....

Objetivos Persigue varios objetivos: generar aptitudes ocupacionales para la producción de plantas, asegurar el acceso al campo de trabajo local a personas con o sin discapacidad, brindar capacitación en técnicas de vivero y jardinería, estimular la integración en un espacio de participación, promoción y habilitación personal que tiene como fin primordial la inclusión social.

Componentes y/o productos • Formación y capacitación.
• Asistencia técnica.

Población objetivo Se priorizan aquellas personas mayores de edad que presenten discapacidad mental leve y/o patologías psiquiátricas compensadas, que tengan habilidades e inquietud por la jardinería, la forestación, la huerta y el paisajismo.
Personas con padecimientos psiquiátricos en situación de externación

Organismo responsable Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad

3.2 Consideraciones preliminares

Considerando los aportes realizados en esta primera etapa, es importante avanzar en la identificación de aspectos comunes que atraviesan, en su complejidad, la mayoría de las políticas públicas de ESS, tanto a nivel nacional como provincial, a fin de presentar una primera caracterización o aproximación técnica que contribuya al análisis de la interacción entre Estado y Organizaciones de la ESS.

Las políticas públicas nacionales y provinciales identificadas, se presentan como una estrategia de reconversión de las políticas sociales, presentando como objetivos centrales, la creación de mecanismos socio-productivos destinados a fortalecer, desarrollar y organizar las capacidades productivas de los grupos más vulnerables de la población, y bregar por una mejora en los ingresos y su integración social. Asimismo se acercan coincidencias respecto a la finalidad de generar empleo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado, asociativo y comunitario.

Entre los principales productos o componentes comunes se destacan asesoramientos y asistencias técnicas así como capacitaciones destinadas a organizar y fortalecer la dimensión productiva, comercial, organizacional y económica de las prácticas de la ESS. Además se destaca que muchas de ellas otorgan subsidios y préstamos para bienes de capital (equipos, máquinas, entre otros), capital de trabajo (insumos y materias primas) e infraestructura (construcción y/o remodelación de espacios productivos, de comercialización o comunitarios, entre otros). Sin embargo, no es posible reconocer indicadores del desempeño de la población objetivo, como tampoco respecto a los mecanismos de organización y gestión de estas prácticas.

Por otro lado, cobran trascendencia, a nivel nacional, las políticas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación; a nivel provincial, las asociadas o vinculadas a los Ministerios de Producción y de Desarrollo Social. Un factor de relevancia es el reconocimiento al trabajo autogestionado (tanto individual como asociativo) como forma de organización, y por tanto, la necesidad de incorporar sus problemáticas, obstáculos y desafíos a las agendas de gobierno. Sin embargo, no todo problema social adquiere relevancia para sus diseños.

Incorporar los problemas sociales en las agendas es de alguna manera una decisión condicionante, puesto que desde el momento mismo donde se decide resolver una determinada situación problemática se define también el grupo objetivo que la padece, las causales, los responsables de las mismas, su eventual solución y los elementos necesarios para hacerla efectiva. Por tal motivo, se torna necesario indagar respecto a la implementación de las mismas, es decir, cómo se lleva adelante la aplicación y la percepción de los sujetos beneficiarios. Esto permitiría completar el ciclo de políticas públicas y sus impactos alcanzados en el contexto descripto anteriormente.



Capítulo 4.
Análisis territorial de
las Políticas Públicas
para el AGSF

4. Análisis territorial de las Políticas Públicas para el AGSF

El capítulo anterior tuvo por objeto identificar el cúmulo de políticas públicas, programas y proyectos existentes en materia de fortalecimiento y acompañamiento a iniciativas y prácticas de Economía Social y Solidaria (ESS) que han sido promovidas desde las administraciones nacionales y provinciales entre los años 2016–2019 en el Aglomerado Gran Santa Fe. En este sentido, conforme al relevamiento de fuentes secundarias, normativas, reglamentaciones y decretos, se logró identificar un abanico de propuestas, en tanto agenda pública para la sostenibilidad del universo de experiencias de ESS. Asimismo, se efectúa una presentación general de las distintas dependencias y articulaciones nacionales y provinciales de Economía Social que cada localidad estudiada ha implementado entre los años 2016 y 2019, en base a testimonios de funcionarios nacionales y provinciales.

Se arribó a la conclusión inicial de que las mismas tienen una marcada tendencia hacia la creación de mecanismos socio-productivos destinados a fortalecer, desarrollar y organizar las capacidades productivas, comerciales y organizacionales de los grupos más vulnerables de la población, y bregar por una mejora en los ingresos y en su integración social, mediante la generación y sostenimiento del trabajo. A su vez, se puso en evidencia tanto la amplia cantidad de políticas generadas, como la dificultad de reconocer los impactos que las mismas han tenido en los términos previstos por los hacedores públicos: lograr una movilidad social ascendente en la población beneficiaria, o como se cita en los objetivos de muchas iniciativas públicas relevadas, conseguir la inclusión social —mediante la generación de trabajo— de los destinatarios. Cabe mencionar que se contabilizan 36 políticas públicas nacionales y 24 provinciales.

Para poder comprender con mayor exactitud el logro de tales resultados, es necesario, inicialmente, identificar con claridad qué políticas han sido efectivamente implementadas. La implementación de las políticas públicas es probablemente la que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas. Siguiendo a Subirats (2008, pág. 180)

«el proceso de implementación sólo se da por terminado tras la producción de decisiones y acciones directamente destinadas a los grupos-objetivo identificados. Ello implica que dicho proceso se caracteriza siempre por las interacciones entre actores públicos y privado».

El objetivo de este capítulo es delinear una estrategia de abordaje respecto a la implementación de iniciativas públicas de Economía Social. En particular, interesa hacer énfasis en el enfoque territorial de las mismas. Esto obliga a reconocer las características socioeconómicas del territorio, desde múltiples dimensiones, sectores, mecanismos de articulación, valor agregado, y sus particularidades y componentes. Asimismo, se analizan las políticas públicas nacionales y provinciales efectivamente implementadas en cada una de las localidades objeto de estudio. Además, se identifican y describen un conjunto de iniciativas locales vinculadas a la ESS desarrolladas por los propios municipios y comunas, es decir, se hace un breve recorrido por las políticas públicas locales de ESS desplegadas por los gobiernos locales del AGSF.

4.1 Un acercamiento a la ESS del AGSF

Un relevamiento inicial realizado por el Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la UNL (Cardozo, Serafino; 2017) da cuenta, que la región carece de un registro sistemático de experiencias de ESS. Siguiendo a estos autores, si bien se llevaron a cabo diferentes relevamientos, una actualización del mismo que contemple las diferentes tradiciones de ESS aún no se encuentra disponible, lo cual es de suma importancia para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Si tenemos en cuenta las trayectorias de las Cooperativas y Mutuales tradicionales (la que llamaremos «vieja ESS») la Provincia de Santa Fe históricamente ha sido una de las que más se ha propiciado la constitución y el desarrollo de estas prácticas solidarias. El origen de las mismas se visualiza, fundamentalmente, en la gran influencia de inmigrantes europeos que han poblado la zona agrícola–ganadera, en donde los servicios y prestaciones que proveían este tipo de organizaciones reemplazaban, en muchas ocasiones, al mismo Estado (Begeneta, 2015). En cuanto a las «nuevas»³⁸ trayectorias empíricas de ESS, se destaca el incremento exponencial de Cooperativas de Trabajo como respuesta a la problemática de la desocupación y de la exclusión social.

4.1.1 Acciones vinculadas a Economía Social desarrolladas en el AGSF

En este apartado se presentan las reparticiones y áreas públicas que cada gobierno local estudiado generó entre los años 2016–2019 para laborar con las prácticas y experiencias de la Economía Social. Esta primera parte se efectuó en base a fuentes secundarias de información. Asimismo, en la segunda parte de esta sección se detallan las dependencias nacionales y provinciales con las que cada comuna y municipio articuló iniciativas de Economía Social en dicho lapso de tiempo (2016–2019). Esto fue realizado en base a encuestas y encuentros de trabajo sostenidos por el equipo de investigación con funcionarios públicos de distintas áreas provinciales y nacionales.

Se identifican y describen las dependencias públicas de cada uno de las localidades del AGSF que desarrollan y articulan políticas públicas relacionadas a la Economía Social. Asimismo, cada gobierno local no solo coordina sus acciones de ESS con políticas públicas nacionales y provinciales, sino que también diseñan e implementan sus propias iniciativas locales de Economía Social, las cuales son detalladas a continuación. Por último, se identifican las dependencias provinciales y nacionales con las que gobierno local articuló acciones de ESS.

³⁸. Las que Pastore (2008) define como nuevas formas de hacer «otra economía», involucrando a emprendimientos socio–productivos, iniciativas económicas de los movimientos de desocupados, «empresas recuperadas», formas de intercambio equitativo y de monedas sociales, finanzas solidarias o el surgimiento de «empresas sociales» vinculadas a la inclusión social de personas con desventaja o a la provisión de servicios que atiendan necesidades sociales emergentes)

- Municipalidad de Santa Fe

Partiendo del análisis en conjunto, al año 2016, el 77% de las experiencias de ESS en el Municipio de Santa Fe están constituidas por Emprendimientos Productivos unipersonales o familiares, las Cooperativas se ubican en un segundo lugar con un 14% y, por último, las Mutuales con un 9%. Con respecto al total de Cooperativas inscriptas en el municipio de Santa Fe, casi la totalidad son de Trabajo. En los Mapas 3 y 4 se muestra el municipio de Santa Fe con todas las prácticas relevadas: emprendimientos productivos, mutuales y cooperativas (Cardozo L., Serafino, Sotto, & Tealdo, 2017).

Como se aprecia en el Mapa 5, se puede visualizar una relación entre las áreas de calidad de vida de la ciudad de Santa Fe con la distribución geográfica de las CT, observándose una concentración muy significativa en el oeste y en el norte de la ciudad, zonas con las áreas de calidad de vida más desfavorables. Esto permite inferir que las zonas con calidad de vida más perniciosas es una matriz tanto de surgimiento para experiencias de Economía Social como para la ejecución de políticas sociales afines. Por otro lado, observando los mapas presentados, se puede deducir que las mutuales de la ciudad de Santa Fe se ubican en las zonas con calidad de vida más favorables, lo que denota una mayor vinculación de estas prácticas de Economía Social con las áreas mejor posicionadas socioeconómicamente de la ciudad.

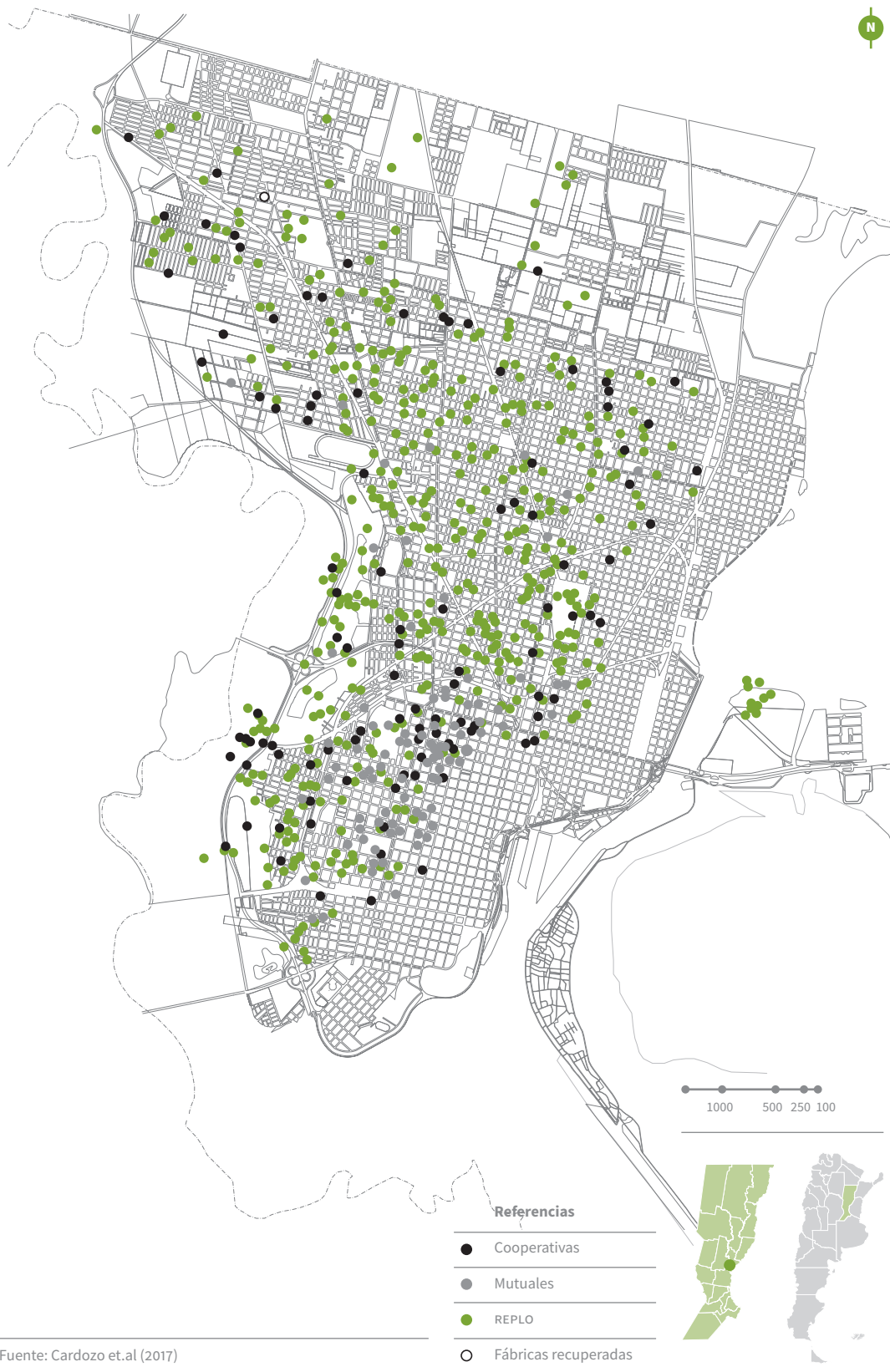
El Gobierno de la ciudad de Santa Fe, canalizó hasta el año 2019 las intervenciones de política pública en el marco de la Economía Social y Solidaria principalmente, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (en especial por medio del Programa de Escuelas de Trabajo), el Programa de Economía Social (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Estratégico y Resiliencia) y el Programa de Iniciativas Comunitarias y Cooperativas de Trabajo (dependiente de la Secretaría de Ambiente y Espacios Públicos).

En este ámbito, el Programa Escuelas de Trabajo³⁹, desarrolló diversas acciones para promover el empleo, brindar asesoramiento y orientación, como así también organizar actividades de formación y capacitación a personas en situación de vulnerabilidad social. A su vez, este programa proponía un abordaje territorial y de juventudes, ubicando las escuelas en los barrios más vulnerables de la ciudad. El Programa Escuelas de Trabajo, articuló esencialmente con Políticas Públicas Nacionales, en particular: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, PROGRESAR, Seguro de Capacitación y empleo, el Programa de Inserción laboral y el Programa de Empleo Independiente del MTYSS de la Nación⁴⁰.

39. Más información sobre las Escuelas de Trabajo en el siguiente link: <http://santafeciudad.gov.ar/blogs/trabajo/>

40. Según refiere el propio municipio en el Santa Fe Como Vamos 2016 (pag.95), durante 2016, la dirección brindó sus prestaciones a 6.315 beneficiarios. Desde las Escuelas de Trabajo se realizaron actividades de formación e intermediación laboral para 1.523 jóvenes de programas como Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y PROGRESAR; además se trabajó con 4.792 personas, las cuales se vincularon al Seguro de Capacitación y Empleo, al igual que desocupados que lograron vincularse al seguro de desempleo. Al mismo tiempo, en dicho año 420 jóvenes culminaron el Curso de Introducción al Trabajo, 320 personas accedieron a cursos de capacitación, 101 a prácticas laborales rentadas en ámbitos laborales del sector privado y 31 quedaron efectivos en empresas a través del Programa de Inserción Laboral.

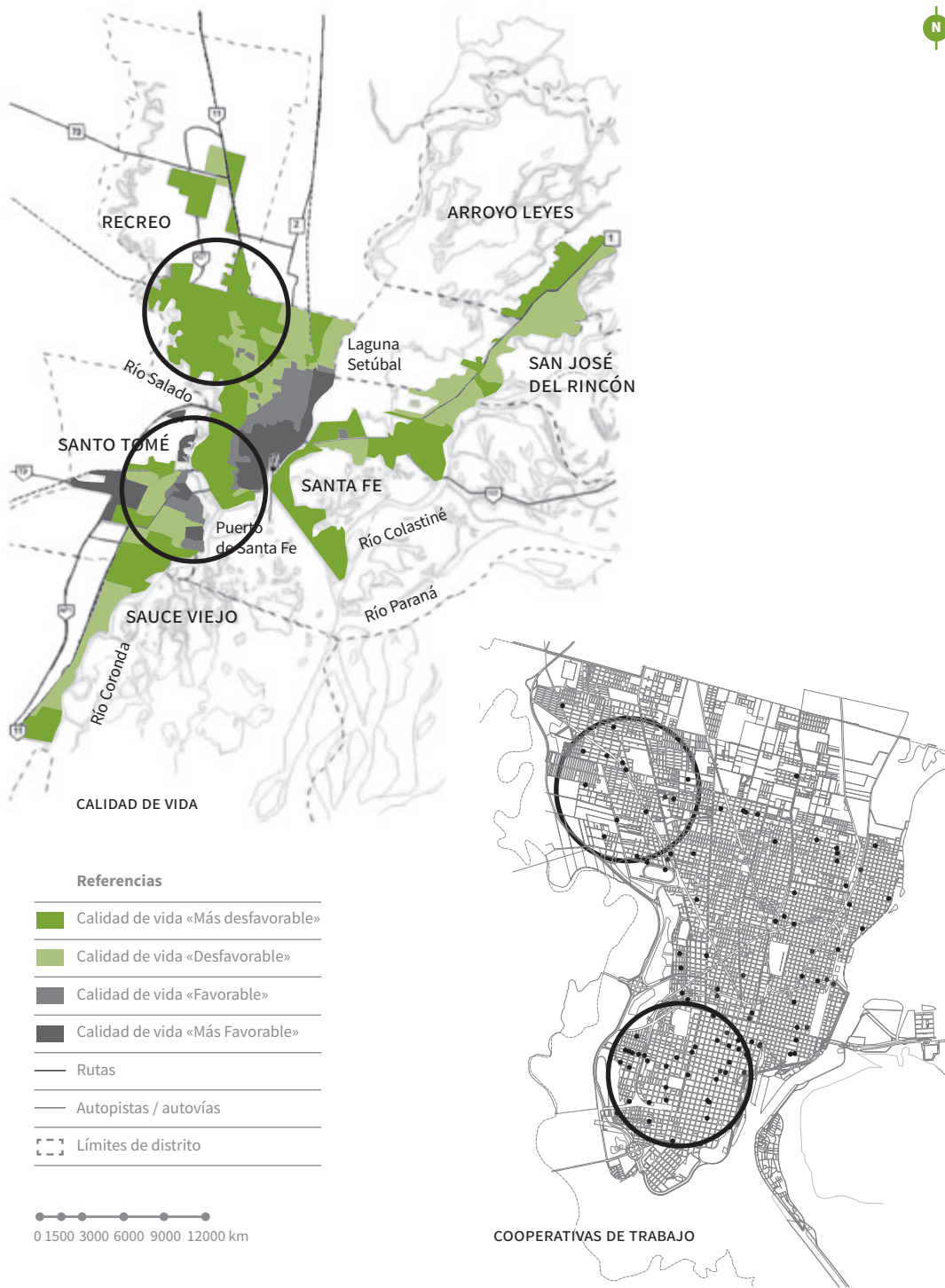
MAPA 3. Relevamiento de Economía Social y Solidaria. Distribución global cooperativas, mutuales y emprendimientos productivos en la ciudad de Santa Fe (2016).



MAPA 4. Distribución geográfica del total de Cooperativas en la ciudad de Santa Fe (2016).



MAPA 5. Relación entre la Calidad de vida en la ciudad de Santa Fe y la distribución de las Cooperativas de trabajo.



Fuente: Cardozo, et.al. (2017) y Gomez, Javier (2014).⁴¹

⁴¹ Gómez, Néstor Javier; Velázquez, Guillermo Angel. Calidad de vida y crecimiento demográfico en el Gran Santa Fe. Caderno de Geografia, vol. 24, núm. 2, 2014, pp. 169–197. Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, Brasil. Pag. 184

Por otro lado, desde el Programa de Economía Social, hasta el año 2017 las intervenciones públicas se daban en el espacio del Centro de Emprendedores de Economía Social (CEES), espacio co-gestionado por el municipio local, la Universidad Nacional del Litoral y el gobierno provincial. El CEES, se conforma en el año 2012 y su finalidad ha sido la generación de un ámbito de referencia local y regional, que promueva, coopere y colabore con agentes, instituciones y organismos públicos y privados en el diseño y ejecución de procesos y estrategias de fortalecimiento de la ESS.⁴²

En su convenio, se fijaron los siguientes objetivos:

1. Brindar capacitación y asistencia técnica a las Pequeñas Unidades Productivas (PUP) a través de cursos, talleres y jornadas de acuerdo a las necesidades y perfil de sus integrantes;
2. Constituir un espacio de encuentro e intercambio entre iniciativas de economía social en la ciudad;
3. Promover la comercialización en el mercado local y regional;
4. Vincular líneas de financiamiento públicas y privadas con proyectos de la economía social;
5. Propiciar el fortalecimiento de las PUP como grupo de acción colectiva, fomentando instancias de diálogo y debate que contribuyan a dar representatividad a sus intereses^{43, 44}.

Por último, el Programa de Iniciativas Comunitarias, tenía por objeto celebrar convenios entre el gobierno local y organizaciones de características comunitarias, para la ejecución de pequeñas obras y servicios que ocupen mano de obra intensiva, y que no se encuentren concesionados. Estas instituciones desarrollan diversas tareas en el espacio público como ser reparación, construcción, mantenimiento y mejora de espacios públicos, así como tareas de recolección y desmalezado, de colocación y mantenimiento de pavimento articulado, entre otras. En este marco se abrió el Registro de Organizaciones Comunitarias y Cooperativas de Trabajo, en el cual numerosas entidades asociativas se inscribieron y realizan trabajos en el espacio público como los descritos anteriormente, siendo para muchas cooperativas de trabajo de la ciudad las labores efectuadas con la Municipalidad de Santa Fe, una de sus principales fuentes de trabajo.⁴⁵

42. A partir del año 2018 el Programa municipal de Economía Social se integra a Santa Fe Activa, mediante el Club de Emprendedores.

43. Para ampliar los resultados alcanzados por el Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES), según relevamientos municipales consultar en Santa Fe como Vamos 2016.

44. Para ampliar las trayectorias del CEES puede consultarse los aportes realizados por Julio Lozeco (2015) y (2017)

45. En palabras del entonces intendente de la ciudad, José Corral, destacó el trabajo de este programa ya que «gracias a la labor de las cooperativas, con un presupuesto reducido, se han logrado resultados muy importantes que queremos destacar. Hay 612 personas que se han capacitado, han tenido una oportunidad; se realizaron 175 cuerdas de cordón cuneta y 163 cuerdas de pavimento articulado, cosas que están ahí, se pueden ver, se pueden tocar». Asimismo, indicó que en materia de desmalezamiento «las cuadrillas cubrieron anualmente 6 veces el total de los espacios públicos de la ciudad. Además, fueron en total 59 los parques y plazas las que se pusieron en valor». A la vez valoró el aporte de los integrantes de las cooperativas durante las emergencias hídricas, en el armado de bolsas, refuerzo de terraplenes y defensas, así como también en la limpieza y desobstrucción de desagües. «Además, durante la emergencia hídrica del año 2016, en tiempo récord armaron los módulos para las familias que debieron ser evacuadas por la crecida del Río Paraná». «En definitiva, las cooperativas hacen un gran trabajo de mantenimiento y obras en toda la ciudad con solo el 2% del presupuesto municipal y un monto equivalente a solo el 6% de la contratación con terceros», señaló http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/iniciativas_comunitarias_informes_organos_control_afirman_hubo_irregularidades

- Municipalidad de Santo Tomé

El municipio de Santo Tomé centralizó las intervenciones de Economía Social en dos áreas: a través del Área de Coordinación de Gestión de Micro–emprendimientos de la Subsecretaría de Producción (dependiente Secretaría de Hacienda y Administración), la cual articulaba principalmente con políticas provinciales, y en la Oficina de Empleo Local, que trabajó primordialmente con políticas públicas nacionales.

Con respecto a las políticas públicas provinciales de Economía Social, el gobierno local ha priorizado los trabajos desarrollados en los marcos establecidos por el Plan Abre y el Plan Operativo de Acción para el Desarrollo de la Economía Social (POA).⁴⁶ En relación a las iniciativas públicas nacionales, trabajó principalmente con programas de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como el Jóvenes con más y mejor Trabajo y el de Empleo Independiente (PEI).⁴⁷

En los últimos años, el gobierno local en el marco del Plan Abre, promovió el trabajo asociativo a través del apoyo a distintos emprendimientos individuales y asociativos. A su vez, se registraron acciones de articulación con los recicladores urbanos, para mejorar sus condiciones de seguridad e higiene laboral y para hacer más efectiva la recolección. El Gobierno local también ha organizado ferias de emprendedores locales y ha otorgado microcréditos a distintos emprendimientos socioproductivos, en el marco de distintas políticas públicas nacionales, provinciales y del propio municipio.

Entre las iniciativas públicas que contribuyen a acceder a microcréditos o refinanciamientos se encuentra el Fondo Municipal de Financiamiento Productivo —estipulado por la Ordenanza N° 2974/13 y reglamentada por el Decreto N° 189/14— dispone un porcentaje de la recaudación mensual de la tasa de Derecho de Registro e Inspección para financiar proyectos productores de bienes que contribuyan al desarrollo económico local mediante el otorgamiento de líneas de créditos (en ningún caso subsidios).⁴⁸

⁴⁶. La Municipalidad de Santo Tomé recibió un aporte de 128 mil pesos, a principios del año 2017 que fueron destinados al fortalecimiento de proyectos socios productivos ya iniciados y otros por comenzar que, de un modo sustentable, tiendan a desarrollar la conciencia medio ambiental.

⁴⁷. Otros programas que son desarrollados en articulación con el ex MTEySS y que se pueden mencionar: son Seguro de Capacitación y Empleo; Promover las Oportunidades de Empleo (Discapacidad); Entrenamiento para el Trabajo (Sector Público–Sector Privado); Programa de Inserción Laboral (Sector Público–Sector Privado); Crédito Fiscal.

⁴⁸. Con respecto a la política de financiamiento, la Municipalidad de Santo Tomé lleva entregados, desde principios de la gestión, la suma de \$3.747.208 entre 92 microemprendimientos que recibieron el aporte por primera vez, y un total de \$587.450 entre 26 proyectos de refinanciamiento (estas cifras van desde Diciembre de 2015 a Mayo de 2018). El monto de dinero que otorgan a cada emprendimiento por refinanciamiento es (a Agosto de 2018) \$19.550. Los emprendedores que participaban del PEI recibían \$40.000 aproximadamente. Además las líneas de crédito se orientan a proyectos nuevos o en marcha, vinculados con procesos productores de bienes y/o transformación de los mismos. Los plazos para la devolución de los créditos están planteados en hasta 60 meses y con hasta 3 meses de gracia. Para más información: http://www.santotome.gob.ar/Otros/noticias_ciudad/3122-Nueva_entrega_de_fondos_para_peque_os_emprendedores_locales

- Municipalidad de Recreo

El gobierno de la ciudad de Recreo desarrolló acciones de ESS en dos reparticiones: el área de Economía Social y la Oficina de Empleo local, ambas dependientes de la Secretaría de Hacienda y Desarrollo Económico. La primera dependencia mencionada brinda acompañamiento y asesoramiento a pequeños emprendedores sociales y populares y tiene por objetivo el fortalecimiento de los proyectos productivos, personales, familiares o asociativos mediante:

- la financiación para acceder a maquinarias, herramientas e insumos;
- asistencia técnica productiva y comercial;
- y capacitaciones permanentes.

Asimismo, se registraron articulaciones con políticas públicas provinciales, en particular el Plan Operativo de Acción para el Desarrollo de la Economía Social. Con respecto a la Oficina de Empleo trabaja principalmente con programas nacionales del ex MTEySS, como ser el Jóvenes con más y mejor Trabajo y el Programa de Empleo Independiente.

Entre las principales herramientas que han sido desplegadas por el Gobierno local se destaca el Microcrédito con garantía solidaria, el cual genera oportunidades para que los emprendedores que no reúnan las condiciones para acceder a créditos tradicionales, puedan obtener un monto de dinero que les permita desarrollar y consolidar emprendimientos productivos, de servicios y/o consumo. Además a través de esta herramienta, los emprendedores recibieron asesoramiento, capacitaciones, y la posibilidad de acceder al monotributo social a «costo cero».^{49, 50}

Por otro lado, desde el año 2018, el municipio viene desarrollando Ferias de Emprendedores, buscando organizar espacios comerciales para mejorar la articulación entre las actividades productivas, las de intercambio y la de consumo. En las mismas participaban emprendedores locales y de localidades aledañas a la ciudad.

Si bien en el año 2017 se produce un cambio en la gestión municipal, las políticas vinculadas a Economía Social siguen dependiendo del área de ESS y de la Oficina de Empleo. Según el Informe de Gestión 2018, elaborado por la propia municipalidad, se obtuvieron los siguientes resultados:

⁴⁹. La titular del Área de Economía Social, durante el año 2016, Mariana Fantín, declaró «la verdad estamos muy satisfechos por el trabajo que venimos desarrollando y por el compromiso que muestran nuestros emprendedores. No solamente en la recepción y el esfuerzo que hacen en sostener sus emprendimientos sino también el compromiso que asumen a la hora de devolver la cuota del microcrédito»

⁵⁰. Al año 2016, se totalizaban 440 microcréditos entregados por un monto de \$1.038.700 por el área de Economía Social. Para más información: <http://www.elsantafesino.com/la-region/2016/03/04/18439>

Área Empleo

- Mediante el Programa de Inserción Laboral, se insertaron 6 jóvenes en el sector privado y 1, con discapacidad, en el sector público.
- Dictado de Cursos de Gestión Empresarial.
- Asesoramiento en materia impositiva.
- 3 Cursos de Introducción al Trabajo para 90 beneficiarios del Programa Jóvenes y PROGRESAR.
- Anualmente se estimó la atención de 1200 personas en la Oficina de Empleo. En el año, 60 empresas, comercios y entidades establecieron vínculos, permitiendo la derivación de 250 personas a entrevistas laborales.
- Se ejecutaron 59 proyectos de Entrenamiento para el Trabajo en el sector público y privado. Asimismo, se concretaron 8 proyectos para personas con discapacidad con 34 participantes en sectores de administración, mantenimiento y en vivero Municipal y Provincial

Área Economía Social

A través de la implementación y articulación multiagencial se brindó acompañamiento y asesoramiento a los emprendedores locales.

- Se acompañó la inscripción en el Registro Digital de Emprendedores.
- Se trabajó en la creación de un reglamento interno para establecer normas de convivencia entre los emprendedores.
- Se promovieron espacios de comercialización y participación en Ferias.
- Mediante el programa Ferias Permanentes, se adquirieron 50 nuevos stands, totalizando 77 estructuras propias.
- Se trabajó en conjunto con el Área de ASSAL, en la aplicación de una ordenanza local para la habilitación de cocinas familiares de emprendedores locales.
- Se recibieron 120.000 pesos por parte del Ministerio de Desarrollo Social para crear un Fondo Rotatorio para pequeños emprendimientos.⁵¹

⁵¹. Municipalidad de Recreo (2019). Reporte de gestión interanual 2018. Pag. 28

- Municipalidad de San José del Rincón

El gobierno local despliega sus acciones a través del área de Economía Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y Productivo, la cual articula principalmente con programas públicos provinciales, como el POA, a partir del cual se empezaron a desarrollar las primeras ferias de emprendedores. Las mismas eran organizadas por el área de Economía Social periódicamente, y funcionaban como espacios de encuentro, intercambio y comercialización entre emprendedores.

Asimismo, y según declaraciones de la responsable del área de Economía Social, la producción debe ser artesanal, cuidadosa y respetuosa del medio ambiente. Los productos no deben ser reventas de fábricas sino cosas que los mismos emprendedores producen, tanto en bienes como servicios.⁵² De esta manera se buscó garantizar a los emprendedores que tengan un lugar para comercializar de forma fija sus productos.

También se han implementado políticas vinculadas a los jóvenes. Entre las mismas se encuentra el Programa Emprende Joven. Entre los beneficios de participar de esta iniciativa se destacaban recibir un aporte no reintegrable de hasta 60 mil pesos⁵³, acceder a capacitaciones, formalizar el emprendimiento, y la obtención de un Certificado de Elegibilidad que posibilita obtener créditos o microcréditos para seguir potenciando el emprendimiento. Otra iniciativa desplegada por el municipio y destinada a jóvenes fue el programa Nueva Oportunidad, a través del cual se dictaron talleres de capacitación vinculados a cocina, defensa personal, huerta y peluquería masculina.⁵⁴

En el período analizado, se evidencia una preponderancia de políticas vinculadas a la formación y la capacitación. Mediante el programa Redes, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social provincial, se desarrollaron cursos gratuitos para el aprendizaje en carpintería, mimbtería y producciones con cerámica, además de brindar nociones sobre turismo y administración empresarial. En los talleres también han participado personas de Colastiné Norte y Arroyo Leyes, con lo cual las capacitaciones tienen un impacto en una parte importante de la zona de la costa santafesina. Además los cursos desarrollados están vinculados a la economía del turismo, que desde las autoridades municipales consideran que es determinante para el desarrollo actual y futuro de las localidades costeras.⁵⁵

52. <https://www.unosantafe.com.ar/fotodeldia/una-feria-artesanal-rincon-n859674.html> Fecha de consulta: 24/07/2018.

53. <http://municipalidadrincon.gob.ar/dev/san-jose-del-rincon-se-suma-a-emprende-joven/> Fecha de consulta 19/01/2020

54. Según los coordinadores del curso, lo relevante de los talleres que se llevaron a cabo es que «cuentan con lo que llamamos “tercer tiempo”, donde los participantes de los cursos se encuentran en otros espacios y en otros contextos para charlar de distintas problemáticas, como lo son la perspectiva de género, los consumos y demás. Es interesante porque además de capacitarte, vas nutriéndote de otras cosas también <http://municipalidadrincon.gob.ar/dev/continua-el-programa-nueva-oportunidad/>. Fecha de consulta 19/01/2020

55. <http://municipalidadrincon.gob.ar/dev/el-municipio-lanzo-el-programa-de-capitaciones-redes/> Fecha de consulta 19/01/2020

MAPA 6. Proyectos estratégicos y acciones en el territorio de la Municipalidad de Rincón



Referencias

■ Rincón Turística y Productiva

■ Modernización del Estado y Transparencia

1. Economía Social: Feria de Emprendedores y Emprende Joven.
2. Inclusión laboral: formación y capacitación en oficios.
3. Economías Locales: diagnóstico y articulación con productores locales.
4. Pesca Sustentable: Capacitación en despinado y Cría de Pacú, y acceso a financiamiento.
5. Producción Frutihortícola: diagnóstico y acceso a financiamiento.
6. Creación de la Asociación Centro Comercial, Industrial y de Prestadores de Servicios.
7. Rincón es Turismo: Plan Integral de Desarrollo Turístico.
8. Turismo histórico y cultural: Carnavales, Fiesta del Ubajay y Aniversario N° 438 de San José del Rincón.
9. Turismo Saludable: Cicloturismo, El Cruce del Túnel y Deportes de Río y Tierra.⁵⁶
10. Revalorizando el Espacio Público para el Desarrollo Turístico: Camping Municipal, Balneario y Paseo de la Costanera.

Fuente: extraído íntegramente de: <http://municipalidadrincon.gob.ar/produccion-y-turismo/>

⁵⁶. <http://municipalidadrincon.gob.ar/dev/produccion-y-turismo/> Fecha de consulta 19/01/2020

- Comuna de Monte Vera

La comuna de Monte Vera ha desplegado las acciones relacionadas con la Economía Social a través de diferentes reparticiones, entre las que se incluyen la Secretaria de Desarrollo Social, el área de Producción y la Oficina de Empleo Local.⁵⁷ Desde el área de Producción en los últimos años vienen recibiendo aportes financieros del Gobierno de Santa Fe en el marco del Plan Operativo de Acción para el Desarrollo de la Economía Social y el Programa Buenas Prácticas.⁵⁸ Además todas las semanas se realiza la Feria de Emprendedores y Productores de Monte Vera, los cuales se encuentran asesorados por personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Asimismo, la Secretaria de Acción Social se encarga de asesorar en el acceso a los emprendedores al monotributo social, a la tarjeta ciudadana y a gestionar el certificado de discapacidad para las personas que lo soliciten. La Oficina de Empleo articula acciones con la Secretaria de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, desplegando el programa Jóvenes con más y mejor Trabajo, y con el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Santa Fe, a través del Programas Redes.

- Comuna de Sauce Viejo

Las acciones vinculadas a emprendedores y artesanos se desarrollan desde el Centro Integrador Comunitario a través del área de Desarrollo Social y la Oficina de Empleo local. A comienzos del año 2017 esta jurisdicción recibió recursos económicos y asistencia técnica en el marco del POA del Gobierno de Santa Fe. Con respecto al aporte económico recibió dos: uno por \$69.472, destinado al área de emprendedores y artesanos. El otro, por un valor de \$55.300 para apoyar la Feria Micro Regional Corredor Sur de la ruta 11, que reúne a emprendedores y artesano de Santo Tomé, Sauce Viejo, Coronda, Barrancas y San Jerónimo del Sauce. Asimismo, cuenta con una Oficina de Empleo que articula con los Ministerios de Trabajo nacional y provincial. En el marco de este vínculo se desplegaron los programas Jóvenes con más y mejor Trabajo, el PIL, el PEI, de la órbita nacional, y el Redes, a nivel provincial.

Sobre esta base, es posible construir un primer entramado vincular que permita acercarnos un poco más a las articulaciones entre los distintos niveles de gobierno a fin de presentar, un análisis más profundo respecto a los principales componentes o líneas de acción de las políticas públicas que se han ejecutado en el territorio AGSF en el marco de la Economía Social durante los años 2016 y 2017

⁵⁷. Desde las Secretarías de Educación Cultura y Turismo y la Secretaría de Desarrollo Social y Producción se coordinaron acciones para sumarse a las intervenciones que realiza el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, para crear la Oficina de Empleo en Monte Vera con el objeto de generar condiciones que faciliten las oportunidades de trabajo.

⁵⁸. A principios de 2017 la comuna de Monte Vera recibió dos aportes: uno de 90 mil pesos, correspondiente al programa «Buenas Prácticas», para la mejora de las condiciones laborales y de vida de trabajadores de la economía social, y para dinamizar su accionar en favor del desarrollo social local y predicadores de la identidad cultural; y el otro, por 41.484 pesos, para generar oportunidades de inclusión social a emprendedores del rubro panificación, en actividades productivas autogestionadas, y poder brindar alimentos saludables a la población. Para mayor información consultar en <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/247230/>

TABLA 9. Políticas públicas ejecutadas en el territorio AGSF en el marco de la Economía Social durante los años 2016 y 2017 y sus áreas de aplicación.

Territorio	Áreas / Dependencias		
	Local	Provincial	Nacional
Santa Fe	Programa Escuelas de Trabajo Programa Economía Social Programa Iniciativas Comunitarias Oficina de Empleo	Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Producción	Ministerio de Producción y Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social
Santo Tomé	Subsecretaría de Producción Oficina de Empleo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Producción y Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social
Recreo	Área Economía Social Oficina de Empleo	Ministerio de Producción Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Producción y Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social
San José del Rincón	Área de Economía Social	Ministerio de Producción Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Producción y Trabajo.
Monte Vera	Secretaría de Desarrollo Social Área de Producción Oficina de Empleo	Ministerio de Producción Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Producción Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Producción y Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social
Sauce Viejo	Oficina de Empleo	Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Producción	Ministerio de Producción y Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia

4.2 Políticas Públicas de ESS desde la mirada de los agentes públicos

Análisis de las Entrevistas y encuestas desarrolladas a funcionarios públicos nacionales, provinciales y municipales (o comunales)

A partir de la presentación y descripción general realizada de las iniciativas locales de ESS desarrolladas por los gobiernos locales del AGSF, el cual constituye la base socio-territorial de implementación de las acciones públicas vinculadas a la Economía Social analizadas, a continuación proponemos identificar y describir las políticas públicas nacionales y provinciales de Economía Social efectivamente desarrolladas en 6 localidades del Aglomerado Gran Santa Fe (Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, Monte Vera, San José del Rincón y Sauce Viejo) durante los años 2016 y 2017.

Este estudio fue realizado a partir de encuestas y encuentros de trabajo con funcionarios públicos locales, provinciales y nacionales los cuales tuvieron por finalidad recopilar datos e infor-

mación sobre la implementación de distintas políticas públicas y sus líneas de trabajo específicas. Este último apartado, entonces, se estructura de la siguiente manera:

- Presentación de la metodología de relevamiento desplegada.
- Desagregación de indicadores claves.
- Análisis general de los resultados alcanzados.

Conforme la información explicitada párrafos arriba el barrido realizado a través de fuentes secundarias, da cuenta de la prevalencia, en el universo de políticas públicas para la ESS, de determinadas dependencias gubernamentales. Para el AGSF, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal, las áreas en las que priman la ejecución de tales políticas se concentran en 3 grandes espacios: Desarrollo Social, Producción y Empleo. Esta inferencia, permite observar el destino que se le establece a las políticas públicas de ESS: promover el desarrollo social y la inclusión socio-productiva a través de la generación de políticas de empleo. En este sentido, para profundizar esta perspectiva, se llevó a cabo un relevamiento de fuentes primarias a los propios agentes públicos.

La estrategia metodológica contó de los siguientes momentos: 1) definición de los actores a entrevistar; 2) confección de entrevistas focalizadas sobre la base de la información recopilada previamente; 3) aplicación y análisis de las entrevistas. En relación al primer momento, y conforme el cúmulo de políticas recopiladas, se definió inicialmente realizar las entrevistas a agentes nacionales y provinciales. Esta primera definición tuvo lugar atendiendo a algunos criterios:

1. En las esferas municipales, como espacio territorial y realidad inmediata, si bien resulta indispensable la aplicación de políticas públicas para la solución de problemáticas, las mismas son mucho más particularizadas en relación a los ámbitos nacionales y provinciales. Cada municipio definirá, gestionará, adoptará y generará aquellas políticas que guarden mayor vinculación con las problemáticas que le son propias. Por tal motivo, cada municipio representa un desafío independiente debido al gran número de variables que pueden incidir en sus necesidades y problemáticas respecto a otros.
2. Las políticas públicas, requieren de una cierta «ingeniería» para ser aplicadas. Esto incluye dimensiones estructurales, institucionales, financieras, de recursos humanos, etc. que claramente impide una homogeneización. Cada municipio deberá ser estudiado conforme a su propia ingeniería política e institucional. No es lo mismo, dentro del AGSF, analizar la ciudad de Santa Fe, con la misma vara con la que se mide la flamante ciudad de San José del Rincón.
3. Más allá de las particularidades que puede ofrecer cada municipio, es clara la dependencia institucional de éstos a los niveles más altos de Gobierno; tanto provincial como nacional.
4. En relación a estos dos niveles, el margen de gobernabilidad de las propias políticas públicas es mayor. Presentan, básicamente, estructuras organizacionales similares, las que remiten a una organización funcional con objetivos básicos característicos de las administraciones públicas: áreas dirigidas a gestionar sistemas que son funciones primarias del Estado (educación, salud, seguridad, obra pública y desarrollo social); áreas que gestionan las finanzas públicas; áreas que fomentan el desarrollo económico; áreas dirigidas a operar sobre la esfera política. Estas funciones tienen como contrapartida uno o más ministerios, secretarías de rango ministerial u organismos descentralizados.

En relación a ello, la primera decisión metodológica consistió en definir el grupo focal de entrevistas: agentes públicos locales, provinciales y nacionales responsables de la ejecución de políticas públicas. El objetivo se centró en inferir cuales son los programas prioritarios y cómo estos han sido integrados a las esferas municipales del AGSF. Los agentes entrevistados pertenecen a las siguientes dependencias:

A nivel Nacional:

- Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL). Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación
- Centro de Referencia (CDR) Centro-Norte Santa Fe. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

A nivel Provincial:

- Dirección de Asociativismo y Emprendedurismo. Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe.
- Dirección de Inclusión Socio-productiva. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

A nivel municipal ⁵⁹:

- Programa de Economía Social de la Subsecretaría de Emprendedurismo e Innovación, (Secretaría de Desarrollo Estratégico y Resiliencia), Municipalidad de Santa Fe.
- Dirección de Producción (Secretaría de Hacienda y Administración), Municipalidad de Santo Tomé
- Secretaría de Desarrollo Social, Comuna de Monte Vera
- Secretaría de Desarrollo Económico y Hacienda, Municipalidad de Recreo
- Oficina de Empleo, Comuna de Sauce Viejo.

El Mapa 7 referencia geográficamente el cúmulo de entrevistas realizadas tanto a los agentes locales, como provinciales y nacionales.

⁵⁹. Para el caso de Rincón, a diferencia del resto, la tabla fue construida sobre la base de fuentes secundarias y relevamientos realizados. En esta localidad, debido a los cambios en la gestión gubernamental, el equipo de investigación no ha podido concretar entrevistas personales. Sin embargo, la información sobre las acciones realizadas está disponible en la página web del municipio: <http://municipalidadrincon.gob.ar/produccion-y-turismo/>

MAPA 7. Georreferenciación de las oficinas y dependencias públicas entrevistadas.

Investigación UNL – Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe ⁶⁰



Referencias

Dependencias públicas locales (AGSF) entrevistadas

1. Oficina de Empleo Saucé Viejo
2. Programa Economía Social Santa Fe
3. Secretaría de Desarrollo Social – Monte Vera
4. Dirección de Producción – Santo Tomé
5. Secretaría de Hacienda – Recreo

Dependencias públicas nacionales y provinciales entrevistadas

1. Dirección Pcial. de Promoción del Asociativismo y Emprendedurismo
2. Dirección Pcial. de Inclusión Socioproductiva
3. Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral
4. CDR – Santa Fe – Ministerio de Salud y Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia.

⁶⁰. Puede consultar el mapa interactivo en el siguiente link: <https://drive.google.com/open?id=11dJr3y3wHdw1d1qZDpEwnbN6ksHFA-V4g&usp=sharing>

En segundo lugar, se definió la estructura de entrevistas, priorizando un análisis multidimensional y focalizado. Cada entrevista fue diseñada especialmente para el área a entrevistar, buscando obtener mayores precisiones sobre las políticas públicas que dichos organismos implantan y la presencia de las mismas en el AGSF. Así, las mismas se presentaron en 3 tramos⁶¹:

1. Identificación general de las políticas públicas asociadas al desarrollo y fomento de la ESS que son impulsadas por cada dependencia y que han sido implementadas en el AGSF.
2. Tipificación en particular de cada política pública implementada en el AGSF, identificando, a su vez, destinatarios, territorios de intervención y las líneas programáticas efectivamente aplicadas,
3. Información general para elevar la existencia y/ o uso de mecanismos o herramientas de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas consultadas en los apartados anteriores.

Por último, la metodología de aplicación consistió en una entrevista individual semiestructurada utilizando como guía el modelo previamente elaborado (Tabla 10).

En este último apartado se intentó profundizar las líneas, programas y proyectos públicos a la luz de entrevistas realizadas a los propios gestores de políticas públicas nacionales y provinciales, con el objetivo de recuperar la visión que éstos tienen sobre las acciones públicas desplegadas, a la vez de indagar aquellas políticas consideradas «prioritarias» que han sido mayormente aplicadas. Como es posible apreciar, se observa una relación directa entre la cantidad de las políticas públicas desplegadas y magnitud de los municipios; cuanto mayor es el municipio (en tamaño, cantidad de habitantes, estructura institucional, entre otros) mayor es la capacidad para articular, gestionar e implementar políticas públicas nacionales y provinciales⁶².

A los fines de este documento, amerita analizar cada municipio o comuna particularmente, intentando propiciar un diagnóstico de situación que permita analizar la gestión de políticas públicas para la Economía Social y Solidaria en el AGSF desde los gobiernos locales; a partir de ello, se pretende indagar las percepciones que los agentes públicos locales tienen en relación a las líneas y programas provinciales y nacionales y como esto potencia u obstaculiza una correcta y eficiente gestión pública. Para ello se realizaron entrevistas en profundidad a agentes públicos vinculados a la implementación de políticas públicas de ESS de las ciudades de Santa Fe, Santo Tomé, Monte Vera, Recreo y Sauce Viejo.

Las entrevistas realizadas a los agentes locales tenían por objetivo relevar y sistematizar datos e información sobre las acciones estatales provinciales y nacionales de Economía Social desplegadas en los gobiernos locales del AGSF partiendo del testimonio de los propios actores públicos. Para ello, se consideró la información distrital recopilada y presentada en capítulos anteriores, a través de las cuales era posible visualizar qué iniciativas estatales de ESS se han implementado. Sobre ésta, se diseñó una guía para orientar a los entrevistados. Cada entrevista fue confeccionada considerando las particularidades de los municipios, conforme los relevamientos previamente realizados.

⁶¹. En Anexo se incorporan los modelos de entrevistas.

⁶². A excepción de la localidad de Monte Vera, que, siendo la localidad con menor número de habitantes, ha recibido y articulado con un gran número de políticas. Una razón que lo podría explicar es la presencia de una Empresa Recuperada por sus Trabajadores de gran magnitud y trascendencia.

TABLA 10. Políticas Públicas de Economía Social implementadas en el AGSF durante los años 2016 y 2017.

Nivel de Gobierno	Dependencia Pública	Política Pública	Localidad						
			Santa Fe	Santo Tome	Recreo	Monte Vera	S.J. Rincón	Sauce Viejo	
Nacional	Min. de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Programa de Trabajo Auto-gestionado	x			x			
		Programa de Empleo Independiente (PEI)	x	x	x			x	
		Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	x	x	x	x	x	x	
		Programa de Inserción Laboral (PIL)	x	x	x	x	x	x	
		Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo ⁶³	x	x	x	x	x	x	
		Min. de Desarrollo Social	Proyecto Manos a la Obra	x			x		
		Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social	x	x	x	x		x	
	Programa Talleres Familiares	x	x	x	x				
	Provincial	Min. de Desarrollo Social	Plan Operativo de Acción para el Desarrollo de la Economía Social		x		x		x
			Plan Abre	x	x				
Programa Buenas Practicas			x	x		x		x	
Programa Nueva Oportunidad			x	x					
Min. de Producción		Programa de Apoyo y Asistencia a Emprendimientos de la ESS y de la AF	x	x	x	x	x		
		Crear Comunidad Emprendedora	x	x					
		Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Cooperativas y Grupos Asociativos	x	x	x		x	x	
		Ley de Protección y apoyo a las empresas recuperadas por sus trabajadores	x			x			
		Ley de Exención de Ingresos Brutos a Cooperativas de Trabajo y Empresas Recuperadas	x	x	x	x	x	x	

Fuente: elaboración propia en base a datos e informaciones de dependencias públicas de los ministerios nacionales de Producción y Trabajo y de Desarrollo Social, y del Ministerio de Desarrollo Social y de Producción de la provincia de Santa Fe

63. Promover asiste a trabajadores desocupados mayores de 18 años con certificado de discapacidad y residencia permanente en el país, que busquen empleo para que construyan o actualicen su proyecto de formación y ocupación, en el desarrollo de trayectorias laborales, en la finalización de estudios formales obligatorios, en experiencias de formación o de entrenamiento para el trabajo, en la generación de actividades productivas de manera independiente y/o en la inserción en empleos de calidad.

Inicialmente se desplegó un listado de aquellas políticas públicas (provinciales y nacionales) a fin de indagar respecto al grado de conocimiento de las mismas por parte de los funcionarios públicos. Posteriormente y con el fin de reconocer las capacidades de articulación intra e inter-niveles de gobierno, se indagó respecto a:

1. Nivel de involucramiento de distintas áreas en la gestión de políticas de ESS;
2. Articulación con organismos nacionales y provinciales;
3. Vinculación con organizaciones sociales, cooperativas, empresariales e institucionales.

Otra dimensión que fue considerada relevante fue aquella relacionada a indagar las aptitudes y habilidades para la producción de información y la existencia (o no) de metodologías de seguimiento y evaluación de resultados de las políticas públicas efectivizadas.

A su vez, se reconoció oportuno avanzar sobre la capacidad económica-financiera de los municipios para la gestión de políticas de economía social. En este aspecto, 2 indicadores fueron planteados como relevantes: el seguimiento de los presupuestos y la disponibilidad de recursos propios para propiciar el desarrollo de la ESS. Junto a esto se abogó por indagar las habilidades técnico-administrativas para abordar agendas de economía social y solidaria. Por último, se preguntó a los entrevistados por la consideración o no de valores y principios de economía social y solidaria en la gestión y generación de políticas públicas. Un esquema interpretativo de las dimensiones e indicadores indagados se presenta en la siguiente tabla:

TABLA 11. Dimensiones e indicadores analizados en las entrevistas a agentes públicos locales del AGSF

Dimensión	Indicadores
Capacidad de articulación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vinculación inter-gubernamental. 2. Vinculación intra-gubernamental (transversalidad). 3. Vinculación institucional.
Capacidad de gestión	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acceso a información de Políticas Públicas (local - provincial - nacional). 2. Monitoreo y evaluación de políticas públicas.
Capacidad económico financiera	<ol style="list-style-type: none"> 1. Seguimiento presupuestario. 2. Gestión de recursos financieros.
Capacidad técnico-administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Áreas y dependencias de ESS. 2. Personal técnico en ESS. 3. Programas y acciones locales de ESS.

Fuente: elaboración propia

4.2.1 Presentación de resultados. Análisis de problemáticas

Para el desarrollo de las entrevistas se generó una guía a través de la cual se pretendía relevar las dimensiones anteriormente señaladas. Se trataron de entrevistas personales semi-estructuradas y fueron desarrolladas entre los meses de agosto y noviembre de 2019. Los resultados que serán expuestos responden a percepciones de los agentes locales, razón por la cual no deben ser considerados taxativamente, sino más bien como un primer acercamiento a la mirada desde los gobiernos municipales y comunales; para un análisis más profundo se deberían realizar acercamientos a otras áreas o dependencias.

En primer lugar se presentarán esquemáticamente las respuestas recolectadas, luego se expondrán las principales líneas con las que los entrevistados declaran haber articulado; por último se analizan los resultados y se presentan las problemáticas reconocidas (Ver Tabla 11 Percepciones en relación a las políticas públicas de ESS de los agentes de administración pública local entrevistados). Para la presentación abordaremos cada dimensión de forma general, luego de lo cual daremos paso al análisis de aspectos específicos que se hayan puesto de manifiesto.

La entrevista está sostenida bajo el concepto de *capacidad institucional* para el abordaje de problemas o agendas problemáticas. Siguiendo a Fabián Repetto (2004; pág. 10), para la evaluación de la capacidad institucional, es necesario integrar dos aristas centrales: la administrativa y la política; esta última para referenciar el modo en el que se tejen las tramas de relaciones de los agentes públicos, entre ellos y con individuos o grupos que operan en la construcción de agendas públicas.

Rosas Huertas (2008: 130) presentando los aportes de Forss y Venson ubica

«cinco niveles de capacidad institucional: 1. el individuo (micro); 2. la organización (meso); 3. la red de organizaciones; 4. la gobernación pública; y 5. las normas, valores y prácticas sociales (estos últimos tres niveles integran el nivel macro)».

El análisis aquí presentado opera en torno a cuatro dimensiones de la capacidad institucional: Capacidad de Articulación, de Gestión, Económico Financiera y Técnico administrativa.

TABLA 12. Percepciones en relación a las políticas públicas de ESS de los agentes de administración pública local entrevistados.

Indicador	Medio de verificación	Municipio							
		Santa Fe	Santo Tome	Recreo	Monte Vera	Sauce Viejo	San José de Rincón		
Capacidades	Articulación	Vinculación intergubernamental	Nacionales	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Bajo
			Provinciales	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Alto
		Nivel de vinculación	Nacionales	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Bajo
			Provinciales	Medio	Bajo	Alto	Medio	Medio	Alto
	Líneas y Programas vinculadas	Nacionales	Trabajo – Empleo – Acceso a financiamiento – Comercialización – Capacitación	Trabajo – Acceso a empleo – capacitación y competencia emprendedora	Trabajo – Empleo – Agricultura (productores y quinteros) – Asistencia social – Comercialización	Asistencia Social - Trabajo y Empleo - Agricultura (productores frutihortícolas y quinteros)	Trabajo – Empleo – Acceso a financiamiento	Capacitación – Agricultura – Comercialización	
		Provinciales	Emprendimientos – Desarrollo Comunitario – Financiamiento	s/r	Emprendimientos – Asist. social – Financiamiento – Asist. técnica – Financiamiento	Desarrollo Comunitario- Trabajo y Empleo - Agricultura familiar	Emprendimientos y Asistencia social – Financiamiento – Asist. técnica	Trabajo – Acceso a empleo – Capacitación – Comercialización – Desarrollo comunitario – Asistencia social	
	Vinculación intragubernamental	Conocimiento de la estructura de políticas públicas locales	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	s/r	
		Nivel de vinculación interna	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	s/r	
		Líneas y Programas vinculadas	Empleo, desarrollo territorial y comunitario, comunicación, emprendedurismo y comercio, cooperativismo y economía social	Empleo y acción social.	Empleo y acción social	Empleo y acción social	Empleo y acción social	Empleo, emprendedurismo y acción social	
	Vinculación institucional	Nivel de vinculación institucional	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	
Instituciones públicas o privadas con las que se vincula		Universidad – Fundaciones/ organizaciones civiles – Grupos emprendedores y artesanos – Grupos de cooperativas – Agencias de desarrollo – Instituciones educativas – Escuelas de trabajo – Parque Industrial	Centro Comercial de Santo Tomé – Grupos de emprendedores y artesanos – Universidad Nacional del Litoral – Empresas privadas (Bahco y Purina) – Parque Industrial Sauce Viejo/Santo Tome – Instituto para la Formación Empresaria y el Empleo (IFEE)	Empresas Privadas (Seguros La Caja y Frigorífico Recreo) – Grupos de emprendedores y artesanos – Cooperativa Sociedad de Quinteros de Santa Fe	Comedores barriales – Centros de Acción Familiar (CAF) – Centro de Cuidado Infantil (CCI) – Grupos de emprendedores y artesanos – Universidad – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	Empresas privadas – Parque Industrial Sauce Viejo/Santo Tome – Universidad	s/r		
Gestión	Acceso a información de Políticas Públicas	Locales	Alto. Sistemas digitales de interconexión entre áreas y dependencias y de información ciudadana	Bajo. No se cuenta con un sistema interno. No se comparte de forma fluida la información entre áreas	Bajo. No se cuenta con un sistema interno. No se comparte de forma fluida la información entre áreas	Bajo. No se cuenta con un sistema interno. No se comparte de forma fluida la información entre áreas	Bajo. No se cuenta con un sistema interno. No se comparte de forma fluida la información entre áreas	s/r	
		Provinciales	Dificultad de acceso a información provincial. No reconocen sistema de comunicación y acceso a información sobre líneas y convocatorias	Dificultad de acceso a información provincial. No reconocen sistema de comunicación y acceso a información sobre líneas y convocatorias	Acceso a información por la vía de contactos con áreas específicas. No reconocen sistema de comunicación y acceso a información sobre líneas y convocatorias	Dificultad de acceso a información provincial. No reconocen sistema de comunicación y acceso a información sobre líneas y convocatorias	Dificultad de acceso a información provincial. No reconocen sistema de comunicación y acceso a información sobre líneas y convocatorias	Acceso a información por la vía de contactos con áreas específicas. No reconocen sistema de comunicación y acceso a información sobre líneas y convocatorias	

TABLA 12. (continuación)

Indicador	Medio de verificación		Municipio					
			Santa Fe	Santo Tome	Recreo	Monte Vera	Sauce Viejo	
Capacidades								
(Gestión)	(Acceso a información de Políticas Públicas)	Nacionales	Dificultad de acceso. Reconocen información existente en aquellas áreas nacionales cuyas oficinas tienen presencia territorial. Especialmente a través de Gerencia de Empleo y Capacitación del Ministerio de Producción y Trabajo	Dificultad de acceso. Reconocen información existente en aquellas áreas nacionales cuyas oficinas tienen presencia territorial. Especialmente a través de Gerencia de Empleo y Capacitación del Ministerio de Producción y Trabajo	Dificultad de acceso. Reconocen información existente en aquellas áreas nacionales cuyas oficinas tienen presencia territorial. Especialmente a través de Gerencia de Empleo y Capacitación del Ministerio de Producción y Trabajo	Dificultad de acceso. Reconocen información existente en aquellas áreas nacionales cuyas oficinas tienen presencia territorial. Especialmente a través de Gerencia de Empleo y Capacitación del Ministerio de Producción y Trabajo	Dificultad de acceso. Reconocen información existente en aquellas áreas nacionales cuyas oficinas tienen presencia territorial. Especialmente a través de Gerencia de Empleo y Capacitación del Ministerio de Producción y Trabajo	s/r
			Monitoreo y evaluación de Políticas Públicas	Relevamiento y sistematización a través del Programa de Estadísticas e Investigaciones Sociales y Económicas (Sec. de Comunicación) Informe Anual Santa Fe Como Vamos 2017	No posee. Sostienen la necesidad de generar estrategias de planificación, evaluación y seguimiento	No realizan seguimiento y análisis de políticas públicas porque no cuentan con personal suficiente y calificado	No se reconoce metodología. Si líneas programáticas vinculadas a niñez y asistencia social. No se menciona mecanismos de evaluación y seguimiento	No se reconoce metodología. Si líneas programáticas (empleo-emprendedurismo e inclusión)
Economico financiera	Seguimiento presupuestario		No se menciona	No se menciona	No se menciona	No se menciona	No se menciona	No se menciona
	Gestión de recursos financieros		Dificultad de gestionar fondos nacionales y Provinciales. Alto nivel de burocratización. Dilatación entre presentación de proyectos y su efectiva financiación (6 meses a 1 año)	Dificultad de gestionar fondos nacionales y provinciales. Alto nivel de burocratización y desconocimiento de financiamientos disponibles. No cuentan con recursos financieros propios	Dificultad de gestionar fondos nacionales y provinciales. Alto nivel de burocratización y desconocimiento de financiamientos disponibles. No cuentan con recursos financieros propios	Dificultad de gestionar fondos nacionales y provinciales. Alto nivel de burocratización y desconocimiento de financiamientos disponibles. No cuentan con recursos financieros propios	Dificultad de gestionar fondos nacionales y provinciales. Alto nivel de burocratización y desconocimiento de financiamientos disponibles. No cuentan con recursos financieros propios	s/r
Técnico – administrativa	Áreas y dependencias de ESS		Programa Economía Social. Programa Iniciativas Comunitarias y Cooperativas de Trabajo	No posee. Las acciones están ligadas a Oficina de Empleo	Área de Economía Social. (ligada a Oficina de Empleo)	No posee	Ligadas a Oficina de Empleo 5 personas. Necesidad de ampliar la nómina. 1 persona se dedica exclusivamente a Economía Social	Área de Economía Social (ligada a Secretaría de Desarrollo Social y Productivo)
	Personal técnico en ESS		Si posee. 10 personas	No posee	No posee	No posee	Si posee. 1 persona	Si posee
	Programas y acciones locales de ESS		Iniciativas comunitarias y Cooperativas de Trabajo / Santa Fe Activa / 2015–2018 Centro de Emprendedores de la Economía Social / Programas y proyectos de Universidad Nacional del Litoral	Proyecto de extensión con Universidad Nacional del Litoral. Capacitación a emprendedores sociales. Capacitación y acceso al empleo	• Inclusión laboral – Ferias permanentes vinculadas al MDS Nacional • Búsqueda financiamiento público y microcrédito • Capacitación (empresarial) • Fábrica de Bioinsumos para productores frutihortícolas locales	• Inclusión laboral • Ferias emprendedores • Capacitaciones en oficio y servicios	• Ligadas a inclusión laboral • Emprendedurismo y Oficio. • Capacitación, asistencia técnica • Consorcio Microcrédito, con vinculación nacional (CONAMI)	• Ligadas a inclusión laboral • Emprendedurismo y Oficio • Capacitación y asistencia técnica
Principales líneas abordadas general		Empleo – Emprendedurismo – Economía Social – Innovación Financiamiento – Inclusión socio productiva	Empleo – Inclusión socio productiva – Emprendimientos sociales	Acceso al empleo. Inclusión socio productiva. Microcrédito. Capacitación empresarial	Niñez. Genero. Empleo. Cordon frutihortícola. Pobreza.	Empleo – Infancia – Jóvenes y Trabajo – Microcrédito – Financiamiento – Capacitación	Acceso al empleo. Inclusión socio productiva. Microcrédito. Capacitación empresarial	

- Capacidad de articulación

Esta dimensión tenía por objeto indagar el entramado de relaciones públicas que tejen los gobiernos locales para gestionar políticas públicas de Economía Social y Solidaria; es decir, el entorno político y social dentro del cual se enmarcan las acciones. Dicho entorno se define también por el grado de conocimiento que los gestores locales tengan sobre el cúmulo de líneas, programas y proyectos existentes, como así también la interacción con otros actores locales y la integración de áreas para el abordaje de problemas.

En relación a la vinculación entre niveles de gobierno, el AGSF presenta una característica común (que se replicará también en los sucesivos análisis): la fuerte disparidad existente entre la gestión local de la ciudad de Santa Fe y el resto de los distritos del aglomerado. En general se registra un relativo conocimiento en torno a las líneas existentes, con una tendencia mayor a reconocer y articular con programas nacionales. Las principales vinculaciones a nivel nacional se dan en temáticas ligadas a: Capacitación en trabajo y empleo; Asistencia Social y comunitaria; y Acceso a financiamiento, las cuales son generadas principalmente a través de las Oficinas de Empleo (Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La vinculación con líneas provinciales se presenta con menor intensidad (hay un conocimiento medio de tales políticas) y está ligada al fortalecimiento de capacidades emprendedoras y a la asistencia social.

Donde sí se presenta una tendencia negativa en torno al grado de vinculación gubernamental es al interior mismo de la gestión local, a excepción de la ciudad de Santa Fe, donde se manifiesta un alto grado de conocimiento y articulación interna de áreas, líneas y programas locales, el resto de los municipios dan cuenta de un bajo nivel de integración, especialmente centrada en capacitación y formación laboral y acción social. De esto emerge un primer aspecto relevante: la necesidad de propiciar estrategias de planificación estratégica desde los gobiernos locales que les permitan, por un lado, un reconocimiento de las capacidades de vinculación propias y por otro, integrar éstas a las líneas, programas y políticas existentes en los niveles superiores de gobierno. Aspecto que será tratado en secciones posteriores.

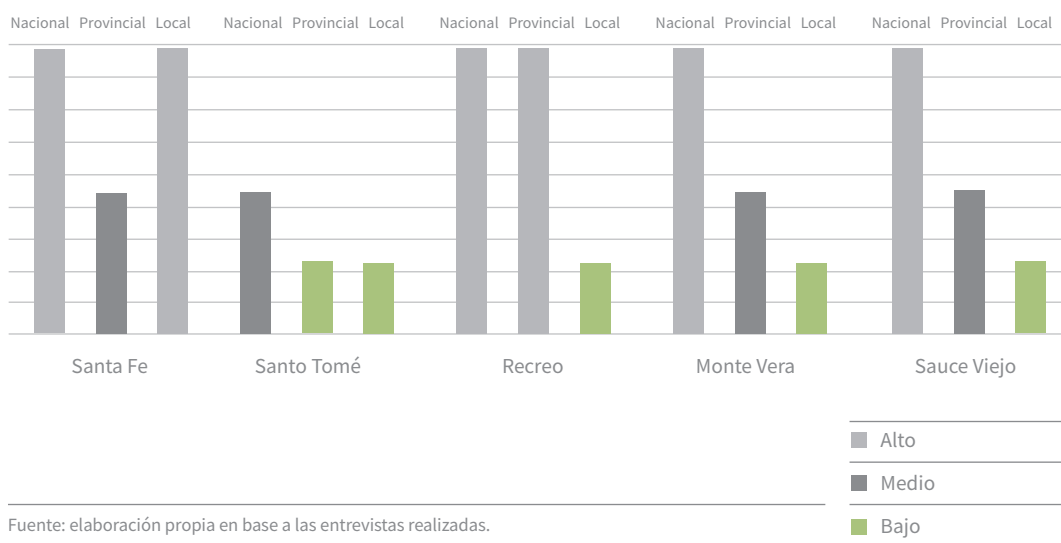
Respecto a la vinculación de los gobiernos locales con otras instituciones públicas o privadas por fuera de la estructura gubernamental, se observa nuevamente una preponderancia en el entramado vincular del municipio de Santa Fe, este presenta interrelaciones con instituciones educativas y tecnológicas, asociaciones civiles, colectivos con representación sectoriales (emprendedores, cooperativas, artesanos, entre otros) y empresas privadas. El resto de las dependencias municipales, en el marco de procesos de economía social, se vinculan de forma escasa y poco frecuente, especialmente con empresas privadas⁶⁴ y grupos de emprendedores y comerciantes.

En este último aspecto es necesario reafirmar los planteos iniciales, donde se señalaba que la capacidad de articulación se da en un marco de estrategia diversificada, donde cada espacio local

⁶⁴. Las empresas son contactadas por los gobiernos locales más pequeños para que «apadrinen» a determinados actores de la economía social, en lo que a capacitaciones se refiere, es decir, las empresas son contactadas por los municipios y comunas del AGSF para que realicen talleres y cursos de temáticas de gestión empresarial y para que reciban a personas o grupos para hacer prácticas laborales

construye sus propias agendas sociales problemáticas desde una mirada pragmática, sin un claro objetivo de vinculación, razón por la cual construyen alianzas con una gran heterogeneidad de actores que se contraponen entre sí. Tal es el caso, por ejemplo, de las estrategias para abordar el problema del empleo, pueden vincularse tanto con grandes empresas o conglomerados (Parques Industriales) como con organizaciones de economía social y solidaria (cooperativas de trabajo). Este tipo de conformación de «carteras», parafraseando al lenguaje financiero, puede traer consigo otros inconvenientes en términos de gestión, los cuales serán tratados con posterioridad.

GRÁFICO 6. Grado de conocimiento y articulación con distintos niveles de gobierno según entrevistas realizadas.



- Capacidad de gestión

Si bien este apartado no puede ser considerado sin tener presente los argumentos anteriores, en esta oportunidad interesa observar la capacidad de los agentes locales para acceder, programar, monitorear y evaluar las diversas políticas públicas existentes. En relación a ello, el punto de partida está relacionado al indicador comunicacional, en especial al acceso a la información sobre las políticas públicas existentes (convocatorias, dependencias, estructuras de funcionamiento, etc).

A nivel de comunicación interna, a excepción de la ciudad de Santa Fe (que dispone de un sistema digitalizado e interconectado de acceso a la información pública), el resto de los municipios no posee un sistema interconectado, lo que trae aparejado deficiencias en el flujo de información interna e inconvenientes para la gestión pública local. En donde ha habido acuerdos es en torno a las percepciones respecto a la difusión y acceso a la información de las dependencias provinciales y nacio-

nales: todos señalan la gran dificultad de acceso; indicando además que son éstos quienes generan sus propias estrategias, sin mediar convocatorias específicas desde las dependencias ministeriales. Se desataca igualmente que, en aquellos casos donde se ha alcanzado algún grado de vinculación, media la presencia territorial de la dependencia pública, como es el caso de las Oficinas de Empleo⁶⁵.

En relación a la capacidad Económico–Financiera, inicialmente se pretendió abordar los modos en los cuales los agentes públicos gestionan los fondos; sin embargo, no han compartido información sobre la presencia o no de mecanismos de seguimiento presupuestario. Lo que sí ha puesto de manifiesto es la gran dificultad para gestionar los fondos provenientes de tales políticas, tanto en las divergencias temporales entre el momento en que se solicitan y su efectiva disponibilidad, como a la fuerte burocratización y la presencia de acuerdos partidarios y surcos de poder que atraviesan las gestiones gubernamentales. Asimismo, declararon que para tener acceso a determinados recursos económico–financieros es importante tener algún tipo de vínculo o contacto personal con el responsable del área provincial o nacional que administre dichos fondos.

- Capacidad técnico–administrativa

.....

Esta última dimensión fue pensada para indagar en torno a la existencia, dentro de la estructura administrativa de personas o equipos técnicos con trayectoria o capacidades de gestión en ESS. Se desataca que en todos los municipios, a excepción de Santa Fe, la expresión «economía social» se asocia especialmente al acceso al empleo a través de la capacitación en oficios y emprendimientos de características individuales (o con pequeño grado de asociatividad, particularmente por vínculo familiar); por esta razón a nivel institucional y territorial, el protagonismo lo tienen las oficinas de empleo, existiendo dentro de estas algún área o personal a cargo de la vinculación con la temática de Economía Social. Solo en el caso de Santa Fe, se reconoce una estructura organizativa para dar respuestas a las demandas del sector.

En relación a la existencia de políticas, programas o proyectos que estén directamente vinculados a la promoción de la ESS se ha podido reconocer que en todos los territorios hay presencia de éstas. En la Tabla 13 se da cuenta de esto.

En este punto vale hacer algunas apreciaciones técnicas, rescatando algunos aportes realizados en anteriores capítulos. En primer lugar, amerita recuperar la vinculación entre Estado y Economía Social. Como se ha mencionado, la ESS puede ser vista desde 3 perspectivas: como componente friccional, donde se priorizan políticas sociales de asistencia a sectores excluidos o marginados; como complemento sectorial, pensada en términos de «tercer sector» frente al Estado y al Mercado, con objetivos y funciones claramente definidos que no pueden ser atendidos desde los otros dos subsistemas; o como propuesta política de transformación social. En función de cuál de estas perspectivas es la que emerge entre los agentes públicos serán pensadas las acciones gubernamentales.

⁶⁵. Para el caso de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, estas operan por agencias territoriales. En el caso del AGSF existe una Agencia Territorial en la ciudad de Santa Fe, que se vincula sistemáticamente con los municipios y comunas de la región.

TABLA 13. Líneas, programas y proyectos municipales para la ESS

	Santa Fe	Santo Tome	Recreo	Monte Vera	Sauce Viejo	Rincón
Programas y acciones locales de ESS	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Iniciativas Comunitarias y Cooperativas de Trabajo de Santa Fe Activa • Centro de Emprendedores de la Economía Social • Programas y proyectos de Universidad Nacional del Litoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Extensión con Universidad Nacional del Litoral. • Capacitación a emprendedores sociales. • Capacitación acceso al empleo. • Ferias de emprendedores sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ferias permanentes vinculadas al MDS Nacional. • Búsqueda financiamiento público y microcrédito. • Capacitación (empresarial). • Fábrica de Bioinsumos para productos frutihortícolas locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Ferias de emprendedores y productores frutihortícolas • Capacitaciones en oficio y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ligadas a inclusión laboral y Oficio Emprendurismo y Oficio • Capacitación, asistencia técnica • Consorcio Microcrédito, con vinculación nacional (CONAMI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Feria de emprendedores y Emprende Joven • Formación y capacitación en oficios • Diagnóstico y articulación con productores locales • Pesca sustentable • Producción frutihortícola: diagnóstico y acceso a financiamiento

Fuente: elaboración propia en base a información de los entrevistados

En segundo lugar, el sector de la ESS, si bien es heterogéneo y diversificado, puede ser definido conforme a las características comunes de las trayectorias que lo integran: actividades económicas que se han ido desarrollando de manera diferenciada a la típica empresa capitalista (que procura la maximización de utilidades). Se constituye por entidades u organizaciones que realizan actividades económicas, pero cuya principal finalidad se orienta a permitir la reproducción tanto social, como material y simbólica, de la vida de las personas o grupos de personas (para sí y para relaciones de parentesco o afinidad); contemplando, al mismo tiempo, elementos organizativos de autogestión asociativa y democrática, así como vínculos solidarios con su comunidad de pertenencia (Pastore, 2010).

En tercer lugar, y al presentarlas de esta manera, podría situarse operativamente a la ESS dentro de algunas de las siguientes formas de organización:

1. Emprendimientos asociativos auto-gestionados.
2. Empresas Sociales
3. Empresas Recuperadas
4. Practicas socio-económicas de movimientos populares
5. Cooperativas y mutuales tradicionales
6. Cooperativas de Trabajo
7. Redes de intercambios (clubes de trueque, ferias colaborativas, etc)
8. Ferias populares (comunitarias, francas, de emprendedores, etc)
9. Finanzas solidarias (microcréditos, bancas comunales, monedas sociales, etc)

10. Redes de comercio justo y consumo responsable
11. Asociaciones y organizaciones de la sociedad civil.

En los casos analizados, como se puede apreciar, si bien se registran acciones vinculadas a algunas de las trayectorias mencionadas, no es claro su sentido y ubicación. Se aprecia más bien una tendencia a concebir a la ESS como componente friccional; por tal motivo, no abundan políticas específicamente pensadas en términos de transformación y fortalecimiento integral. Al concluir con las entrevistas, consultando sobre las principales líneas abordadas desde la Economía Social por los entrevistados, emergen los siguientes temas:

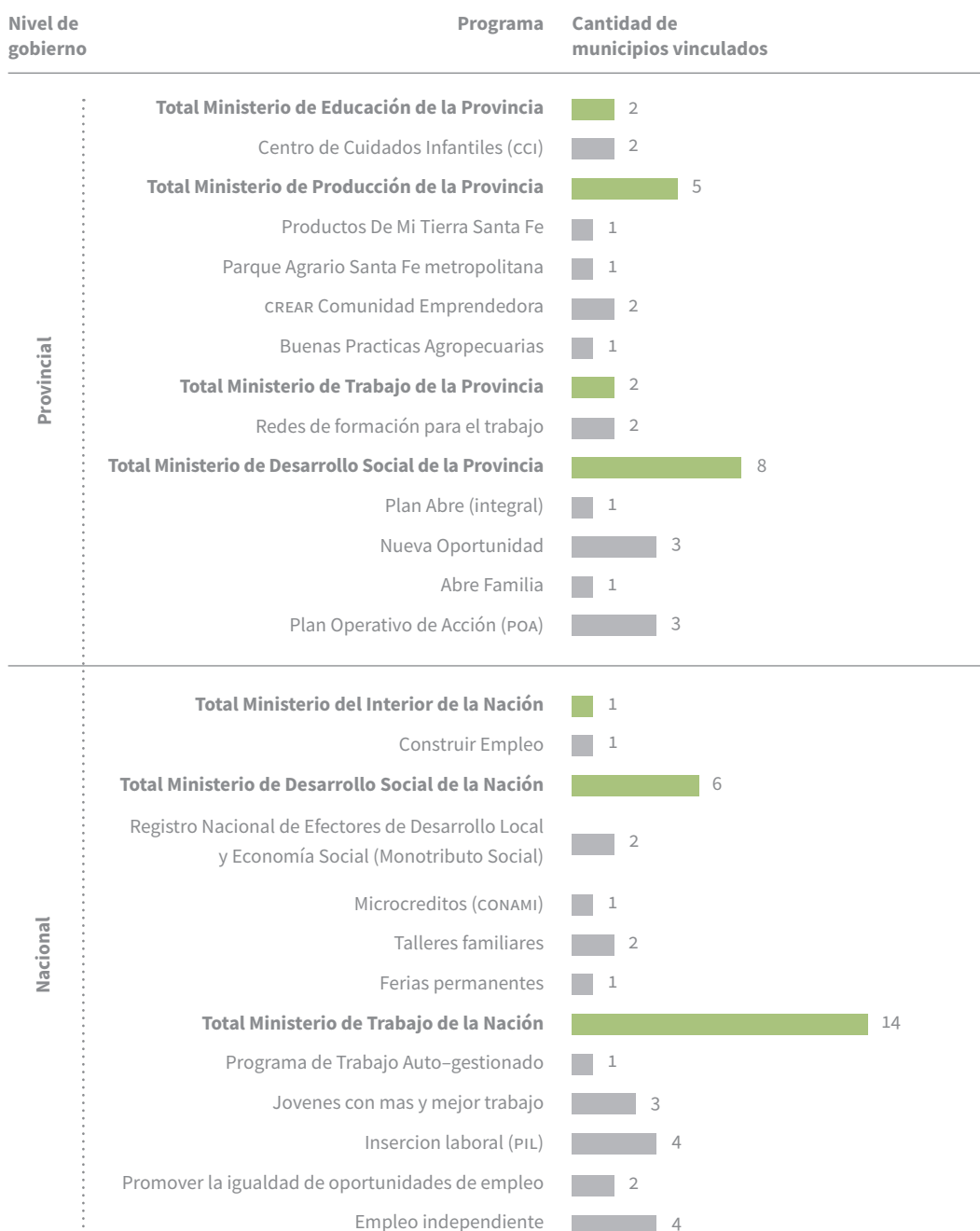
- Inclusión laboral: acceso al empleo, ya sea en relación de dependencia, o en la promoción del autoempleo, sin abundar fortalecimiento en relación a formas alternativas de organización, asociativas y/o autogestivas.
- Promoción del emprendedurismo y capacitación en oficios, en su vertiente tradicional, como unidad económica individual.
- Asistencia social a sectores vulnerables.
- Acceso a financiamiento; en especial por la vía de microcréditos, o la entrega de subsidios para la adquisición de maquinarias y equipos.

Estas temáticas, como se verán a continuación, emergen de políticas públicas existentes, principalmente promovidas desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Una sistematización sobre las líneas y programas con los que se han vinculado los municipios del AGSF, arroja los resultados que se ven en el Gráfico 7.

Como se ha dicho al comienzo, hay una preponderancia de articulaciones con las líneas propuestas⁶⁶ por el Ministerio de Trabajo de la Nación a través de las Oficinas de Empleo, dentro de estas se destacan los programas de Empleo Independiente (PEI) y de Inserción Laboral (PIL). El primero tiene por fin propiciar el desarrollo de emprendimientos socio-productivos individuales (o familiares); para ello se realizan instancias de capacitación en gestión empresarial con la finalidad de generar un plan de negocios, el cual, una vez aprobado, habilita el acceso a un subsidio para la adquisición de insumos y materiales para dar inicio. Por su parte el PIL pretende la inserción laboral en relación de dependencia a empresas del sector privado y está dirigido especialmente a jóvenes entre 18 y 24 años; para ello reciben capacitaciones vinculadas al mundo del trabajo y realizan prácticas laborales en empresas privadas y reparticiones públicas. Por su parte, las acciones con el Ministerio Desarrollo Social de la Nación se circunscriben al ámbito del actual «Plan Nacional Creer y Crear» (ex Argentina Trabaja), una de las líneas que han sido pensadas para el fortalecimiento de la Economía Social. Sin embargo, no es ésta la de mayor trascendencia y ha sido abordada especialmente desde la ciudad de Santa Fe, accediendo a las líneas «Manos a la Obra» y «Talleres Familiares».

⁶⁶. Para profundizar las implicancias de cada una de las políticas presentadas en este gráfico dirigirse al capítulo 3.

GRÁFICO 7. Políticas públicas provinciales y nacionales con las que se vincularon los municipios del AGSF. (PERÍODO 2016–2019) (SEGÚN ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS).



Fuente: elaboración propia conforme resultados de entrevistas realizadas.

A nivel provincial se destacan las acciones del Ministerio de Desarrollo Social, en particular el Plan Operativo de Acción (POA) y el Programa Nueva Oportunidad. Los POA han sido pensados como estrategias de fortalecimiento territorial de la Economía Social en la provincia, tendientes a generar procesos de inclusión social y desarrollo territorial a través del estímulo de las capacidades locales y los recursos territoriales disponibles, promoviendo los vínculos solidarios y asociativos; 4 de los 6 municipios han dado cuenta de conocer o tener vinculación con tal programa. El Programa Nueva Oportunidad, busca generar estrategias de contención e integración social a jóvenes en situación de vulnerabilidad; Santa Fe, Santo Tomé, Sauce Viejo y Recreo presentan vinculación con éste. En segunda instancia se reconocen ciertas vinculaciones con el Ministerio de Producción de la Provincia. Si bien en este caso la vinculación es dispar se reconoce una mayor presencia de éste en el acompañamiento a pequeñas unidades productivas y productores fructihortícolas.

Como ha sido indicado anteriormente⁶⁷, el Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF) presenta dinámicas de comportamiento del tipo *área metropolitana*, en tanto se representa con una estructura geográfica constituida por una ciudad central, Santa Fe, y ciudades y comunas circundantes (Santo Tomé, Monte Vera, Rincón, Recreo y Sauce Viejo), vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural; pero en este caso, hay una inexistencia de instancias político-administrativas comunes⁶⁸. Por tal motivo, los municipios y comunas que integran el AGSF realizan una gestión autárquica, y son estos quienes, en su singularidad diseñan estrategias de vinculación y de articulación con los niveles superiores de gobierno, en razón de lo cual cada espacio local construye sus propias agendas sociales problemáticas, que muchas veces no difieren de las que construyen los demás. Los mecanismos para gestionarla (recursos —materiales, humanos y simbólicos— con los que cuenta, la presencia de especialización técnica en los niveles de decisión gubernamental, la cercanía intra-gubernamental, etc.) son más fuertes en la ciudad de Santa Fe, capital provincial, disolviéndose a medida que disminuyen el tamaño de los municipios.

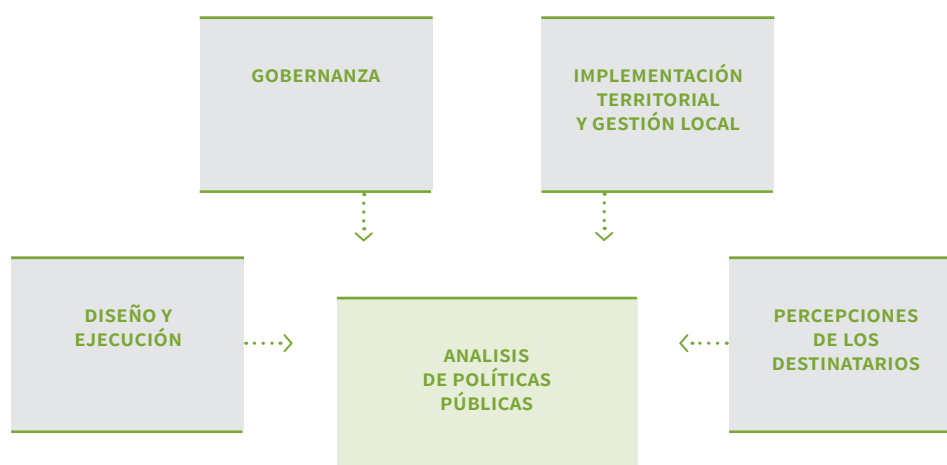
4.3 Percepciones de los destinatarios de Políticas Públicas

El análisis de las políticas públicas y sus mecanismos de implementación y ejecución requiere de un abordaje complejo; debe integrarse en un mismo plano tanto las líneas y programas existentes, sus niveles de gobernanza, los modos en los cuales éstas se integran a los ámbitos locales y las percepciones de los destinatarios y beneficiarios:

⁶⁷. Ver Capítulo 2: el Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF), como territorio de análisis. Caracterización socio-económica del medio. (Pag. 47)

⁶⁸. La provincia de Santa fe, a través de la Ley Provincial N° 13532 creó las Áreas Metropolitanas de la provincia, conforme a ello se crea el Ente de Coordinación Metropolitana; sin embargo no se avanzó en acuerdos de tipo administrativos hasta la fecha. Asimismo a lo largo del periodo 2017-19 se potenció el Parque Agrario Santa Fe Metropolitano (incluye las localidades de Recreo, Monte Vera, Arroyo Aguiar, San José del Rincón y Arroyo Leyes, y concentra cerca de 600 explotaciones rurales en las que se destaca la producción hortícola y las actividades ganaderas y granarias), el cual es impulsado por el Ministerio de la Producción provincial y tiene como objetivo potenciar el cordón hortícola norte de Santa Fe. En este caso se avanzó hasta la presentación del proyecto de ley que declara a la zona de interés productivo.

ESQUEMA 4.



En el marco de la ESS las intervenciones públicas tienen múltiples aristas, navegan entre los procesos de inclusión social, el desarrollo comunitario y la sostenibilidad integral de unidades productivas. Este espectro, a su vez, se ve ampliado por la enorme heterogeneidad de experiencias económicas que lo integran, razón por la cual el análisis de estas políticas se torna complejo por definición. En virtud de lo anterior, y a fin de poder acercar una mirada lo más coherente posible de la vinculación entre políticas públicas y destinatarios debe, necesariamente, definirse un grupo específico de análisis. En particular, en nuestro país se ha tornado relevante la aparición y promoción de la Economía Social y Solidaria desde el Estado a partir del cooperativismo de trabajo especialmente como política de inclusión socio-productiva y recuperación del empleo. Por otro lado, y como se presentó en el apartado anterior, los municipios del AGSF, a excepción de la ciudad capital, no poseen un registro de experiencias de ESS; esto obliga a analizar particularmente el caso de Santa Fe.

En la búsqueda de elementos que permitan descubrir las percepciones de los destinatarios para la ESS, entendemos que, el sector comprendido por las Cooperativas de Trabajo es el más pertinente para su análisis. Las razones que movilizan tal decisión son las siguientes: se tratan de organizaciones que tienen estrecha ligazón con políticas estatales (muchas de ellas han nacido de éstas); son las que (al menos en su génesis) presentan valores y principios propios de la ESS; por sus actividades territoriales hibridan acciones sociales (inclusión de personas a través del trabajo, vínculos estrecho con barrios o comunidades vulnerables, entre otros) con aspectos productivos (hibridación de recursos, actividades económicas, interacción con el mercado, etc.) y la promoción de formas alternativas de organización del trabajo (asociativo y autogestionado). Por tal motivo, para el análisis que compete a esta sección, se tomó en cuenta los testimonios de un conjunto de asociados y referentes de 18 cooperativas de trabajo (CT) de la ciudad de Santa Fe. Los mismos fueron relevados y sistematizados en el Documento de Trabajo «Aportes para el análisis de la situación del cooperativismo de trabajo en Santa Fe» (Tealdo, 2019) elaborado por

el equipo del Programa de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral. Este análisis considera los aportes allí presentados, priorizando aquellos elementos que permiten reconocer las percepciones de los actores involucrados; se dividen los mismos en 4 dimensiones de análisis: financiamiento, capacitación/asistencia técnica; provisión de trabajo y bienestar social, cada uno de los cuales será presentado en su vinculación con las políticas públicas.

Como punto de partida, se presenta una tabla en la que sintetizan las políticas públicas de ESS a las que manifestaron acceder en el periodo 2016–2019; luego de lo cual, se aborda específicamente las dimensiones señaladas⁶⁹.

TABLA 14. Políticas públicas a las que accedieron 18 CT de la ciudad de Santa Fe.

Nivel de gobierno	Dependencia pública	Política pública
Nacional	Min. de Producción y Trabajo (ex Trabajo, Empleo y Seguridad Social)	Programa de Trabajo Auto-gestionado Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo Programa de Inserción Laboral (PIL)
	Min. de Salud y Desarrollo Social (ex Desarrollo Social)	Proyecto Manos a la Obra Registro Nacional de Efectores Sociales de Desarrollo Local y Economía Social Programa Talleres Familiares
Provincial	Min. de Desarrollo Social	Plan Operativo de Acción (POA) para el Desarrollo de la Economía Social Plan Abre Familia Tarjeta Única de Ciudadanía (acceso a compras de alimentos) Programa Nueva Oportunidad
	Min. de Producción	Programa de Apoyo y Asistencia a Emprendimientos de la ESS y de la AF Aportes No Reintegrables (ANR) Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Cooperativas y Grupos Asociativos Ley N° 13.286 de Exención de Ingresos Brutos a Cooperativas de Trabajo y Empresas Recuperadas
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Programa Redes de formación para el trabajo Programa Nexo Oportunidad
	Ministerio de Educación	Fondo de Atención a Necesidades Inmediatas (FANI)
Municipal	Secretaría de Desarrollo Estratégico y Resiliencia	Programa de Economía Social Expresiva Incubadora Club de Emprendedores
	Secretaría de Ambiente y Espacio Público	Programa de Iniciativas Comunitarias y Cooperativas de Trabajo
	Secretaría de Desarrollo Social	Dirección de Escuelas de Trabajo

Fuente: elaboración propia en base a declaraciones de asociados de CT

⁶⁹. Para un análisis en profundidad de cada una de las dimensiones abordadas, se sugiere consultar el documento señalado (Tealdo, 2019: 36)

Financiamiento

Con respecto este ítem, los referentes manifestaron haber accedido principalmente a los siguientes programas a nivel nacional:

- Programa de Trabajo Autogestionado
- Plan Manos a la Obra
- Programa de Inserción Laboral (PIL)
- Jóvenes con más y mejor Trabajo

A nivel provincial se destacan:

- Tarjeta Única de Ciudadanía
- Plan Operativo de Acción (POA)
- Aportes No Reintegrables (ANR) del Ministerio de Producción.

Las iniciativas públicas nacionales les permitieron, en primer lugar, el acceso a equipamientos nuevos y la ampliación y/o refacción de espacios de producción y trabajo; en segundo lugar, a financiar asesoramientos de profesionales externos. Por su parte, las iniciativas públicas desde el Gobierno de Santa Fe tenían como finalidad permitir el acceso a insumos y materiales para la producción, indumentaria y herramientas de trabajo, alimentos y mercaderías. En todos los casos consultados el financiamiento se otorgó mediante subsidios y aportes no reintegrables. No se identificó la entrega de créditos, en ningún formato (con o sin tasa subsidiada).

Los destinatarios declararon que, si bien este acceso a recursos financieros permitió mejorar la calidad de sus productos y servicios, ampliar la producción, reducir costos de fabricación por la compra en escala de insumos y materias primas, declararon como inconvenientes las siguientes cuestiones:

- a. la insuficiencia de los montos otorgados;
- b. la divergencia temporal entre la presentación de la solicitud, su procesamiento y evaluación y posterior ejecución (a nivel nacional este trámite duraba mínimamente 6 meses y a nivel provincial 3 meses);
- c. Dificultades de acceso a la información sobre las políticas públicas disponibles;
- d. Las capacidades técnicas necesaria para el llenado los formularios pertinentes.

Por otro lado, destacaron que en el lapso 2017–18, tuvieron mayores facilidades para acceder a financiamientos nacionales, debido al acercamiento de funcionarios públicos nacionales de los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo y Seguridad Social.

Capacitación/asistencia técnica

Con respecto a este tópico los destinatarios declararon que tuvieron mayormente acceso a políticas públicas provinciales. Se destacan los siguientes programas:

- Redes
- Nueva Oportunidad/Nexo Oportunidad
- Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales.

Asimismo, se identifican instancias públicas municipales (ciudad de Santa Fe) de formación tales como Incubadora Expresiva, el Club de Emprendedores y las Escuelas de Trabajo. Este cúmulo de capacitaciones incluían prácticas laborales y formaciones en oficios específicos (herrería, construcción, entre otros), en determinadas temáticas (gestión empresarial, aspectos comerciales y de costos, marco normativo–legal) así como asesoramientos profesionales en proyectos de inversión, lanzamiento de nuevos productos, rediseño de procesos productivos, reordenamientos contables–impositivos, entre otros. Los entrevistados calificaron a estas políticas como positivas porque permiten incorporar nuevos saberes a la organización, contribuyendo al mejoramiento productivo y de gestión de la misma. Además, los asesoramientos profesionales permitieron desarrollar instancias de diagnóstico y evaluación, lo que facilitó la identificación de fortalezas y debilidades internas. Entre los aspectos negativos los asociados de cooperativas de trabajo destacaron:

- a. discontinuidad en las capacitaciones; se presentan como intervenciones puntuales (en los casos analizados no superaron los dos meses) y en determinadas temáticas;
- b. inconvenientes para el seguimiento y aplicación de las capacidades generadas;
- c. dificultades en relación a la construcción de un vínculo de confianza y sostenido en el tiempo entre asociados y los asesores profesionales;
- d. la imposibilidad del sostenimiento de los apoyos técnicos debido al costo de los mismos.

Provisión de trabajo

Con respecto a esta temática los entrevistados declararon participar principalmente en 3 políticas públicas:

- Programa Iniciativas Comunitarias (Municipalidad de Santa Fe)
- Plan Abre Familia (Gobierno de Santa Fe)
- Fondo para Atención de Necesidades Inmediatas (Gobierno de Santa Fe).

Entre los aspectos negativos los referentes destacaron:

- a. Extensos plazos de pago de las labores realizadas (entre 90 y 120 días);
- b. condiciones de trabajo inapropiadas (falta de elementos de higiene y seguridad, ropa de trabajo, carencia de ART);
- c. falta de continuidad en las labores realizadas;
- d. condiciones de contratación inapropiadas para las CT (toda la responsabilidad la tienen las entidades adjudicatarias de los trabajos).

En relación a los aspectos positivos subrayaron que estas iniciativas públicas contribuyeron a la mejora en los ingresos de los asociados, y la posibilidad de la institución de solventar parte de sus gastos mensuales; a su vez, ampliaba la capacidad de la organización para la incorporación de nuevos trabajadores (especialmente personas desempleadas o con dificultad para acceder al mercado laboral)⁷⁰.

⁷⁰. Vale recuperar que éste es el principal motivo por el cual las organizaciones cooperativas continúan abiertas pese a los magros resultados económicos: para proporcionar una oportunidad de contención e inclusión socio laboral a sectores sociales que se encuentran excluidos o marginados del mercado laboral tradicional (jóvenes sin formación o experiencia laboral y personas mayores a 40 años que están desempleadas).

Bienestar Social

Aquí interesa ahondar en torno a la noción de sostenibilidad plural de las iniciativas de ESS. Toda experiencia de ESS brega tanto por su sostenibilidad productiva como por la mejora en su bienestar, vinculado no solo con su posibilidad de desarrollo, sino también con la calidad de vida de la unidad doméstica a la que pertenece. En este sentido, es necesario indagar en torno al acceso a prestaciones de seguridad social, como así también el acceso a bienes públicos y el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Los integrantes de CT, sostienen que tienen sendas dificultades para acceder al suelo, a la vivienda, a los servicios públicos, a la salud y la educación. Para dar respuesta a esta situación, desarrollan diferentes estrategias vinculadas a acceder a políticas públicas que les garanticen esos derechos. En este sentido se destacan:

- Asignación Universal por Hijos; Nación
- Programa PROGRESAR; Nación
- Plan vuelvo a estudiar; Provincia de Santa Fe
- Plan «Mi tierra, mi casa»; Provincia de Santa Fe
- Jardines Municipales; ciudad de Santa Fe
- Centros de Salud; Provincia de Santa Fe
- Pensión Universal para Adultos Mayores; Nación

Por otro lado, muchos de los integrantes de estas entidades asociativas son trabajadores desocupados, de los cuales la gran mayoría carece de experiencia laboral previa o se ha desempeñado como trabajador asalariado, lo que genera ciertas problemáticas a ser resueltas. Esto quiere decir que las iniciativas públicas se pensaron para una población destinataria que en el territorio no se presentan o no se encuentran, generando desarticulaciones entre lo que se proyectó y lo que se desarrolló.

TABLA 15. Síntesis de las percepciones positivas (+) y negativas (-) de los asociados de CT, en relación a las dimensiones de las políticas públicas.

Dimensiones	Líneas	Aspectos +	Aspectos -
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a insumos y materias primas • Compra de equipos, herramientas y materiales de trabajo • Ayudas económicas individuales • Capacitaciones y asistencias técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Compra de equipamientos nuevos • Ampliación y/o refacción de espacios de producción y trabajo • Posibilidad de asesoramientos externos de profesionales • Mejora de la calidad de los productos y servicios • Reducción de los costos de fabricación 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de los montos otorgados • Dilatación del tiempo entre la presentación de la solicitud de financiamiento, su aprobación y el pago propiamente dicho • Dificultades de acceso a la información sobre las políticas públicas • Carencia de las capacidades técnicas necesarias para el llenado de los formularios pertinentes
Capacitación/Asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión empresarial • Oficios (herrería, electricidad, construcción, etc.) • Asesoramientos y asistencias profesionales en temáticas específicas (contables, comerciales, legales, administrativas) • Prácticas laborales 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de nuevos saberes a la organización • Mejoramiento productivo y de gestión • Desarrollo de diagnósticos organizacionales y productivas • Identificación de fortalezas y debilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de continuidad en las capacitaciones y asesorías • Dificultad en el seguimiento y aplicación de las competencias generadas • Inconvenientes en la construcción de un vínculo de confianza entre los asociados y los asesores profesionales • Alto costo de los honorarios profesionales
Provisión de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Limpieza y mantenimiento de espacios públicos • Obra pública de baja y mediana complejidad • Refacciones y reparaciones edilicias de pequeñas envergadura 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora en los ingresos de los asociados • Incremento de la capacidad de la organización para la incorporación de nuevos trabajadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Extensos plazos de pago por los trabajos realizados (90 días mínimo) • Condiciones de trabajo inapropiadas (falta de elementos de higiene y seguridad, carencia de ART) • Discontinuidad en las labores realizadas • Condiciones de contratación inapropiadas para las CT
Bienestar social	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones de seguridad social • Acceso a bienes y servicios públicos • Ejercicio de los derechos ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de los trámites para acceder a determinadas políticas públicas como ser AUH, PROGRESAR, Pensión Universal para adultos mayores 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades para acceder al suelo, a la vivienda, a los servicios públicos, a la salud y la educación

Fuente: elaboración propia en base a datos e información aportada por asociados de CT



Síntesis del documento

Síntesis del documento

Este informe, ha tenido por finalidad analizar las políticas públicas consideradas de Economía Social y Solidaria (ESS) y los modos en que estas son implementadas o ejecutadas en los territorios locales, profundizando sus mecanismos de gestión y administración, tanto a nivel nacional y provincial como también en su dimensión local, en los municipios y comunas del Aglomerado Gran Santa Fe.

EN EL PRIMER CAPÍTULO se realizó un breve recorrido conceptual de la ESS, con especial énfasis en la mirada latinoamericana, a la vez de introducir referencias y consideraciones conceptuales en relación a las políticas públicas y la gestión desde los gobiernos locales, configurando el marco teórico desde donde se enmarcó el documento de trabajo.

EN EL SEGUNDO CAPÍTULO se efectuó una descripción general sobre de la Provincia de Santa Fe, en su dimensión socioeconómica, luego de lo cual se hizo lo propio con el AGSF; este apartado permitió contextualizar el espacio territorial objeto de estudio, permitiendo comprender las particularidades de las políticas públicas implementadas.

EN EL TERCER CAPÍTULO se avanzó en la identificación del conjunto de políticas públicas, programas y proyectos existentes en materia de fortalecimiento y acompañamiento a iniciativas y prácticas de (ESS) promovidas por las administraciones públicas nacionales y provinciales entre los años 2016–2019, con especial atención al Aglomerado Gran Santa Fe, resaltando allí los elementos comunes de toda acción de intervención pública en el marco de la ESS.

Por último, **EN EL CUARTO CAPÍTULO** se puntualizaron y describieron un conjunto de políticas vinculadas a la ESS desarrolladas por los propios municipios y comunas del AGSF, así como las intervenciones provinciales y nacionales dicho ámbito; así realizó un recorrido por las políticas públicas locales, provinciales y nacionales, analizando las mismas desde la gestión local. A su vez, se incorporó un análisis de las percepciones de los beneficiarios de tales políticas, particularmente el sector de Cooperativas de Trabajo de la ciudad de Santa Fe. Teniendo en cuenta el trayecto descrito se han identificado ciertas particularidades y aspectos comunes en torno a la gestión de políticas públicas que resulta importante señalar:

1. Gran parte de las políticas públicas nacionales y provinciales tenían como objetivo principal la generación de instrumentos destinados a originar, fortalecer, desarrollar y organizar las capacidades productivas de los grupos más vulnerables de la población, bregando por una mejora en los ingresos y su integración social. Se identificaron claras coincidencias respecto al desarrollo de empleo genuino, con igualdad de oportunidades; no así en relación a los modos en que éstos son promovidos: algunas intervenciones se focalizan en el trabajo organizado, asociativo, autogestivo y comunitario, mientras que otras presentan lógicas ligadas al emprendedurismo y la asistencia social.
2. Entre las principales prestaciones que brindaron dichas iniciativas públicas relevadas, se destacaron los asesoramientos y asistencias técnicas, así como capacitaciones destinadas a organizar y fortalecer la dimensión productiva, comercial, organizacional e institucional de las prácticas de ESS. Asimismo, muchas de ellas otorgaban subsidios y préstamos para bienes

de capital (equipos, maquinas, entre otros), capital de trabajo (insumos y materias primas) e infraestructura (construcción y/o remodelación de espacios productivos, de comercialización o comunitarios, entre otros);

3. Hubo una preponderancia de articulaciones con las líneas propuestas por el Ministerio de Trabajo de la Nación a través de las Oficinas de Empleo, dentro de las cuales se destacan los programas de Empleo Independiente (PEI) y de Inserción Laboral (PIL), mientras que a nivel provincial la preeminencia estuvo vinculada a las acciones del Ministerio de Desarrollo Social, en particular el Plan Operativo de Acción (POA) y el Programa Nueva Oportunidad;

4. Se identificaron dificultades desde los gobiernos locales para acceder y gestionar las políticas públicas identificadas; estas dificultades tienen muchas aristas, entre las que se destacan: la necesidad de contar con personal con ciertos conocimientos técnicos para acceder a las mismas, las disparidades temporales entre demandas o problemáticas detectadas y aplicación o ejecución de acciones, el acceso a determinadas políticas públicas; el acceso a la información sobre las mismas, entre tantas.

5. En relación a lo anterior, las áreas definidas como de economía social dentro de los gobiernos del AGSF están mayormente ligadas a las Oficinas de Empleo (articulando con el Ministerio de Trabajo nacional y provincial) o Desarrollo Social (acciones vinculadas con el Ministerio de Desarrollo Social nacional y provincial) y, en menor medida, en ámbitos como Producción o Desarrollo Económico. Sin embargo, se reconoce cierto afianzamiento en la estructura institucional, mediante ordenanzas o existencia de áreas de Economía Social.

6. Se han generado en estos años algunos espacios de vinculación interinstitucional entre los gobiernos locales (Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe, Consorcio de Microcréditos) lo que admitiría fomentar el intercambio de experiencias, saberes e información contribuyendo a crear una visión más amplia sobre las políticas públicas en general y de ESS en particular.

7. En algunos casos, en la etapa de formulación de los programas la participación de los propios beneficiarios son tenidas en cuenta y son los que mayor incidencia han tenido en los procesos de transformación social (programa Nueva Oportunidad, Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales, entre otros);

8. En algunos municipios y comunas se ha detectado el reconocimiento, por parte de los gestores locales, que el logro de cierta estabilidad en el personal destinado al área de Economía Social, ha sido muy importante para el desarrollo y fortalecimiento de habilidades y la especialización en la gestión de políticas públicas de empleo y de bienestar social.

En este sentido se reconoce la presencia de un cierto interés desde la gestión gubernamental para el desarrollo y fomento de la Economía Social y Solidaria; sin embargo, no se concibe a la misma dentro de una mirada estrategia, sistémica y transversal a partir de lo cual se desarrolle una propuesta robusta.

Se asiste a un complejo abanico de dimensiones que torna confuso y contradictorio el escenario de transformación social promovido desde el Estado; en virtud de lo cual, amerita profundizar los diagnósticos situacionales en torno a las políticas públicas de ESS que incorporen diversas aristas desde una perspectiva multiescalar: el fomento de la participación ciudadana,

la cooperación entre autoridades públicas, el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión, el establecimiento de redes entre organizaciones y administración pública (desde el nivel local nacional y viceversa) y la asociación flexible y cooperación horizontal entre territorios para la generación de iniciativas para responder a problemas que pueden ser comunes; todo bajo el cobijo de una mirada nueva de la sociedad que se pretende generar, sostenida por los valores de ayuda mutua, solidaridad y asociación.

En función de lo anterior, en el último apartado de este informe acercamos algunas recomendaciones que pueden servir de sustrato para construir Otra Política para Otra Economía.



Recomendaciones

Recomendaciones

A lo largo del presente documento se han abordado dos grandes dimensiones analíticas: La Economía Social y Solidaria (ESS) y la Gestión de Políticas Públicas; procurando pensar ambas dimensiones en un mismo plano analítico, su integración territorial desde los gobiernos locales del AGSF. Además de ofrecer un breve recorrido conceptual, han sido identificadas aquellas políticas públicas consideradas de «economía social» haciendo especial hincapié en los niveles nacional y provincial. En este último apartado, interesa especialmente abordar los resultados detectados, desde una mirada crítica y propositiva que intente generar un enfoque integral de tal vinculación y nutrirla sobre la base de sugerencias o recomendaciones para la acción.

Un **PRIMER GRAN ASPECTO**: resulta importante señalar la presencia y despliegue de gran cantidad de programas y proyectos públicos en el marco de la ESS; reconociendo una abundante cantidad de líneas de intervención, pero con fuertes obstáculos en relación a diversos aspectos:

1. Entrecruzamiento de programas y proyectos, tanto intra-nivel de gobierno (Ministerios y Secretarías) como inter niveles (políticas nacionales y provinciales que abordan las mismas temáticas) con escasos niveles de vinculación y articulación.
2. Disparidades en torno a los mecanismos de implementación, algunas con fuerte anclaje territorial y localmente focalizadas; otras específicas, pensadas exclusivamente para sectores particulares (por ejemplo las destinadas a cooperativas de trabajo); y otras tantas desterritorializadas, con foco está puesto en el acceso a determinados recursos/insumos productivos y el fortalecimiento de determinadas capacidades.
3. Fuertes discrepancias en torno a la política de las políticas públicas, es decir cómo son pensadas y los modos en que éstas pretenden ser aplicadas o efectivizadas en los espacios locales, dónde los agentes municipales tienen especial relevancia.

A tales efectos, **SE SUGIERE** revisar los modos en que las políticas públicas de economía social y solidaria son pensadas y gestionadas, bregando por un abordaje integral, intersectorial y transversal (Hintze; 2010) entre los gobiernos nacionales, provinciales y locales:

- 1°. Plantear la necesidad de generar espacios institucionales de coordinación y vinculación de los actores de la ESS involucrados en el diseño y elaboración de políticas públicas. Generar espacios de encuentro e intercambio entre gestores locales, provinciales y nacionales. Profundizar, en este marco, el debate político de las políticas públicas de ESS, propiciando el fortalecimiento y desarrollo de organizaciones, y prácticas de ESS en la región; a la vez de establecer los objetivos que espera alcanzar la gestión gubernamental con la inclusión de la ESS en sus agendas.
- 2°. Atender a las políticas públicas desde una mirada intersectorial; consensuando acciones conjunta de diversos organismos y/o dependencias gubernamentales. Las problemáticas que se pretenden atender no son unívocas sino que tienen múltiples aristas, por lo cual no pueden ser resueltas por un solo nivel del sector público.
- 3°. Indefectiblemente, toda política pública implica, en mayor o menor grado, proceso de

intervención territorial. El territorio es un plano en el que cruzan acciones de los distintos niveles de gobierno; por lo cual es necesario comprender el territorio en su complejidad, y propiciar intervenciones públicas focalizadas en las problemáticas propias del espacio y en la imbricación de acciones gubernamentales que no se choquen entre sí; mejorando, por tanto, la coordinación de políticas públicas (entre los distintos niveles de gobierno).

EN SEGUNDO LUGAR, y para el caso de la gestión local se han podido identificar algunas dinámicas en torno a los modos en que son ejecutadas o utilizadas en el AGSF:

1. Las gestiones locales definen estrategias de intervención diversificadas y llevan a cabo procesos de hibridación de recursos que les permite atender las demandas sociales de la comunidad; la ESS no se presenta como una estrategia de desarrollo en sí misma, sino más bien, como un recurso más para la atención de las diversas emergencias que afrontan cotidianamente.
2. Las intervenciones se dan más próximas a agendas/temas problemas: acceso a empleo, a la salud, infraestructura, etc. y sobre éstos, buscan alternativas de abordaje (por ejemplo: frente al problema de empleo intentan construir una «cartera» de políticas en la que incorporar disímiles —y hasta a veces contradictorias— políticas: emprendedurismo, economía social, capacitaciones en oficio, asociativismo, etc.).
3. Las demandas socialmente reconocidas habilitan determinadas vinculaciones tanto con otros niveles de gobierno como con los propios actores involucrados, por lo cual se delega en las administraciones locales un rol activo y promotor.

En virtud de lo anterior, **SE SUGIERE** que la gestión de políticas públicas desde los gobiernos locales pueda considerar los siguientes aspectos:

- 1º. Crear mecanismos de gestión pública que permitan eficiencia organizativa, eficacia en el uso de los recursos y definición de resultados alcanzables; esto implica propiciar el desarrollo de procesos de planificación estratégica para la gestión de políticas públicas de ESS.
- 2º. Desde lo local, propiciar la construcción de agendas problemáticas participativas; que involucren tanto a las organizaciones y experiencias locales como a los distintos niveles de gobierno (local, provincial y nacional), proponiendo programas consistentes con y para instituciones y organizaciones asociativas, autogestivas y solidarias que actúen en el territorio.

EN TERCER LUGAR, en relación a la capacidad institucional de los municipios y comunas, se percibe una tendencia negativa en torno al grado de articulación interna; con bajos nivel de integración y vinculación entre áreas y dependencias locales. El análisis de la capacidad de los agentes locales para acceder, programar, monitorear y evaluar las diversas políticas públicas existentes mostró también la falta de sinergia en términos de comunicación (especialmente desde las administraciones provinciales y nacionales) y acceso a la información de políticas públicas; la complejidad en la gestión de estos también se puso de manifiesto.

Se destaca, sin embargo, un cierto grado de institucionalidad de la ESS, con la presencia de áreas o dependencias que responden a ésta, aunque las mismas estén centradas en la generación

de empleo e inclusión social. Esta situación, en cierta forma es coincidente con la que se presentan desde los niveles provinciales y nacionales; donde, conviven esfuerzos por fortalecer el sector de la ESS con políticas destinadas a generar inclusión socio-laboral mediante el empleo auto gestionado o en relación de dependencia al sector privado.

Por lo anterior, **SE RECOMIENDA:**

- 1°. Propiciar el desarrollo y aplicación de mecanismos de comunicación más eficientes para el reconocimiento de las políticas públicas existentes, de forma tal de permitir a los agentes públicos locales un mejor acceso a la información. Especialmente, atendiendo al abordaje que los municipios realizan sobre temas/problemas, se requerirá que la información a presentar amalgame las demandas que éstos deban responder con la mirada de ESS;
- 2°. Avanzar en la mejora en las capacidades de gestión de políticas, proyectos y programas de la ESS en cada municipio y comuna; fortaleciendo las capacidades técnico-administrativas para conformar propuestas, proyectos y programas públicos de ESS en municipios y comunas; reconociendo a su vez, el rol fundamental de los gobiernos locales como promotores del desarrollo local en clave de Economía Social y Solidaria

EN CUARTO LUGAR, considerando una visión ampliada de la ESS, se manifiestan también algunos factores que es importante señalar:

1. La dificultad para acordar una mirada única en torno a los significados e implicancias de la ESS, las organizaciones y experiencias que la constituyen (Empresas recuperadas, emprendimientos asociativos, cooperativas, redes, finanzas solidarias, entre tantas) y las problemáticas y desafíos que enfrenta cada subsector;
2. Importantes obstáculos en las construcciones de consensos y agendas de políticas públicas; aunque es claro que la ESS presenta un entramado complejo de actores e interacciones, y moviliza una pluralidad de actores públicos y privados, tanto colectivos como individuales que dificulta la adopción de estrategias de abordaje participativo.
3. Prevalece en la mirada de los agentes públicos una visión friccional de la ESS que la integra a políticas de inclusión laboral y de contención social, antes que de transformación social, por lo cual, la incidencia de las de las políticas públicas son poco efectivas para incidir positivamente en las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarías; a la vez que no se logra identificar claramente la capacidad de la propuesta ESS para impulsar, estructuralmente procesos de transformación social.

SE PROPONE por tanto:

- 1°. Comprender que los principios y valores que constituyen a la ESS se separan de los dominantes en la actualidad, y por tanto, toda acción de intervención debe considerar a la unidad doméstica por sobre la empresa, al trabajo por sobre el capital, a la ayuda mutua frente a la competencia y al asociativismo y la solidaridad frente al individualismo.
- 2°. Reconocer que, en función de la mirada que se construya sobre la propuesta de ESS (de atención a la emergencia, tercer sector o propuesta de transformación) las políticas públicas van

a tener determinados roles y van a generar determinados resultados; El abordaje de la ESS obliga a intervenir y articular en los niveles macro, (general/nacional), meso (intermedio/provincial) y micro (local/individual) socioeconómico, no meramente sectorial; debe interpelarse al Estado, la sociedad civil y el mercado en su conjunto si se pretende generar un proceso de transformación socioeconómica.

3º. En relación a lo anterior, abordar la ESS en un enfoque integral, como parte del sistema socioeconómico de la provincia en general y de los municipios en particular, lleva a integrar a la misma como parte del entramado productivo, de la ciudad y de la provincia, en su interacción con los otros actores económicos (MiPyMES, PyMES, ferias, sindicatos, organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, etc)

4º. Identificar los sujetos que integran el universo de la ESS a nivel local, reconociendo sectores (Empresas Recuperadas, Emprendimientos Asociativos, Cooperativas, Redes de comercio y consumo, Ferias Populares) y las características y problemáticas que le son propias; desde una mirada ampliada, que incorpore problemáticas sociales, económicas y culturales.

POR ÚLTIMO, para el caso específico del Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF) emergen algunos puntos vinculados a la integración geográfica de los municipios y comunas que necesariamente deben ser puestos en consideración:

- 1.** los agentes de ESS despliegan sus estrategias en todo el AGSF (participación en espacios de comercialización, búsquedas de capacitaciones y accesos a créditos) mientras que las políticas locales están focalizadas en el territorio específico de la gestión local; por lo cual se generan distorsiones.
- 2.** Las experiencias de ESS están ligadas, como se ha mencionado, a personas o grupos de personas que despliegan estrategias de subsistencia dentro de los sectores más vulnerables, los cuales, generalmente, se ubican en las periferias distritales (como los quinteros en Monte Vera o Recreo), razón por la cual, los flujos de producción, distribución y consumo son inter-jurisdiccionales.
- 3.** Desde el punto de vista georeferencial, el AGSF presenta, en los últimos años una marcada tendencia a la unificación y atención de los mismos fenómenos sociales, económicos, políticos, ambientales y de movilidad, entre ellos los relacionados a la ESS, por lo cual, obliga a ampliar la mirada de los territorios de intervención y el rol de los gobiernos.

Se debe realizar una mirada metropolitana desde las gestiones gubernamentales de los municipios y comunas del AGSF para la economía social, por tanto se **SE RECOMIENDA:**

- 1º.** Inducir un cambio de mirada de los agentes públicos locales acerca del papel que deben asumir los municipios y las ciudades, transformándose de manera creciente en centros de desarrollo social político, económico y cultural.
- 2º.** Articular objetivos y metas comunes, entre los municipios y comunas del AGSF, alcanzando así una mayor eficiencia en la asignación de los recursos, y una mayor equidad posible en gestión de políticas públicas.
- 3º.** Propiciar procesos asociativos inter jurisdiccionales; a fin de iniciar la construcción de consensos y acuerdos que permitan la conformación de diagnósticos regionales en el AGSF, a fin de vincular problemáticas, sectores y políticas públicas de forma integral y eficiente.



Bibliografía

Bibliografía

- **ACOSTA, M.C. & VERBEKE, G. (2016).** Economía Social histórica o Institucional – Cooperativismo. Documento de Clase 3; Trayectorias empíricas y políticas públicas. EGES-UNQ.
- **AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993).** «Estudio introductorio». En L. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3ra. ed., págs. 15–72). Mexico: Miguel Angel Porrúa.
- **ANDRENACCI, L. (2002).** «Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea». En L. Andrenacci, *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (págs. 159–184). Buenos Aires: UNGS–Ediciones Al Margen.
- **AZERRAD, R.; TEALDO, J. & LOZECO, J. (2016).** «Marco conceptual de la ESS desde distintas perspectivas». En R. Azerrad & J. Tealdo, *Economía Social y Solidaria. Experiencias Prácticas en el territorio* (págs. 17–31). Santa Fe: Ediciones UNL.
- **BECKMANN, E. (2018).** «La promoción de la Economía Social y Solidaria como estrategia de política pública. Propuestas, actores y modos de relacionamiento en la provincia de Santa Fe (2011–2015)». Tesis de Maestría. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- **BAGENETA, M. (2015).** *Del algodón a la soja. Territorio, actores y cooperativas en el Gran Chaco Argentino (1960–2010)*. Buenos Aires: Intercoop, 240 págs.
- **BONFATTI, A. (2012).** Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. ISBN 978–987–23560–9–5
- **BORJA, J. (2003).** «Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana». *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*; extraído de: http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/19/a19_03.pdf
- **CAMARA ARGENTINA DE COMERCIO (2016).** Informe Económico Provincia de Santa Fe.
- **CARDOZO, L. & BECKMANN, E. (2018).** Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe. 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.
- **CARDOZO, L.; LOZECO, J.; SOTTO, O. & TEALDO, J. (2017).** «Las cooperativas de trabajo en la ciudad de Santa Fe, análisis de trayectorias e interacciones con las políticas públicas del sector». Ponencia presentada en el XI Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales. Universidad Nacional de Entre Ríos. 2 y 3 de Noviembre.
- **CARDOZO, L.; SERAFINO, E.; SOTTO, O. & TEALDO, J. (2017).** «Mapeo de la economía social y solidaria en el municipio de Santa Fe (Argentina): creación de una base de datos actualizada de las diferentes experiencias». *Revista Cooperativismo y Desarrollo de la Universidad Cooperativa de Colombia*. 05–15. eISSN: 2382–4220; ISSN: 0120–7180. 110(25), doi: <http://dx.doi.org/10.16925/co.v25i110.1760>
- **CASELLA, M. (2016).** «El desafío de construcción de una política de promoción de la Economía Social y Solidaria. El caso del gobierno de la provincia de Santa Fe». *+E Revista De Extensión Universitaria*, 5(5), 142–149. <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5154>
- **CASTEL, R. (2004).** *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- **CASTELAO CARUANA, M.E. (2013).** La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio (Tesis Doctoral). Buenos Aires; Universidad de Buenos Aires.
- **CASTELAO CARUANA, M.E. (2016).** «Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(227), 349–378.
- **CORAGGIO, J.L. (2009).** Territorio y economías alternativas. Seminario Internacional «Planificación regional para Vivir Bien. Visiones, desafíos y propuestas». La Paz: Ministerio de Planificación para el Desarrollo.
- **CORAGGIO, J.L. (2013).** «Tres corrientes en la Economía Social y Solidaria». *Revista Temas. Cultura Ideología Sociedad*, N° 75, julio–septiembre de 2013, La Habana.
- **CORAGGIO, J.L. (2013).** «Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la Economía Social y Solidaria». *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 15(2), 11–24.
- **DEFOURNY, J. (1992).** «Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector». En J. Monzón, & J. Defourny, *Economía Social, entre Economía Capitalista y Economía Pública*; págs. 79–104. Valencia: CIRIEC–España.
- **DEUX MARZI, M.V.; BECKMANN, E.; CARDOZO, L. (2019).** «Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Santa Fe. Un mapeo de “lo existente” para imaginar “lo posible”». *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*. Universidad Nacional de Buenos Aires. ISSN: 1852–2718.
- **GÓMEZ, N. (2011).** Segregación residencial en el Gran Santa Fe a comienzos del siglo XXI. Bitácora Urbano Territorial [en línea] (19 Julio–Diciembre). Universidad Nacional de Colombia. ISSN electrónico 2027–145X. ISSN impreso 0124–7913. Disponible en https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/27978/html_46

- **GOMEZ, N., & VELÁZQUEZ, G. (2014).** Calidad de vida y crecimiento demográfico en el Gran Santa Fe. *Caderno de Geografía*, 24(2), 169–197. INDEC (2010). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Recuperado el 25 de Junio de 2018, de <https://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp?solapa=5>
- **GRANATO, L. (2015).** «Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas». *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18, 36, 117–134. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>
- **HINTZE, S. (2007).** *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.
- **HINTZE, S. (2010).** *La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC).** <https://www.indec.gob.ar/>
- **INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (IPEC).** <http://www.estadisticasantafe.gob.ar/>
- **LOZECO, J. (2015).** «La integración institucional para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria. La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social en Santa Fe, Argentina». *+E Revista de Extensión universitaria*, 174–181.
- **LOZECO, J. (2017).** Implicancias de la intervención social en Extensión: resignificando sentidos y prácticas académicas desde el Centro de Emprendedores de la Economía Social. III Congreso de Extensión Asociación de Universidades del Grupo Montevideo. I, págs. 727–742. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- **MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN. (2017).** Santa Fe. Informes productivos provinciales. Año 2. N° 14 Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. ISSN 2525-023X. Disponible en https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/SSPMicro-Informes_Productivos_Provinciales-Santa_Fe.pdf
- **MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2018).** Informe estadístico N° 37: Composición y evolución del empleo registrado en Santa Fe. Disponible en [https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/226569/\(subtema\)/156879](https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/view/full/226569/(subtema)/156879)
- **MUNICIPALIDAD DE SANTA FE - BOLSA DE COMERCIO DE SANTA FE. (2017)** Santa Fe Cómo vamos 2016. Santa Fe. Año 5, N° 6. Santa Fe, República Argentina. ISSN 2347-0038
- **MUNICIPALIDAD DE SANTA FE - BOLSA DE COMERCIO DE SANTA FE. (2018)** Santa Fe Cómo vamos 2016. Santa Fe. Año 5, N° 7. Santa Fe, República Argentina. ISSN 2347-0046
- **MUNICIPALIDAD DE RECREO (2019).** Reporte de gestión interanual 2018/19.
- **PASTORE, R. (2008).** Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social. Documento 54 del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Universidad de Buenos Aires. ISSN 1666-4884
- **PASTORE, R. (2010).** «Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina». *Revista de Ciencias Sociales*, 2(18).
- **REPETTO, F. (2004).** Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, Serie de Documentos de Trabajo del INDES, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- **ROSAS HUERTA, A. (2008).** «Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional». *Revista Política y Cultura*, (30), 119–134.
- **RUGGERI, A. (2014).** Informe del IV relevamiento de Empresas Recuperadas en la Argentina. 2014. Las empresas recuperadas en el período 2010–2013. Buenos Aires: Programa Facultad Abierta. UBA.
- **RUGGERI, A. (2018).** Datos preliminares del informe de situación de las empresas recuperadas por los trabajadores a fines de 2017. Buenos Aires: Programa Facultad Abierta. UBA. Disponible en <https://www.recuperadasdoc.com.ar/preliminar2017.pdf>
- **SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. & VARONE, F. (2008).** *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- **TEALDO, J. (2019).** «Aportes para el análisis de la situación del cooperativismo de trabajo en Santa Fe»; dirigido por Julio César Lozeco [et al.], 1a ed. Santa Fe. ISBN 978-987-86-2672-7.
- **VAZQUEZ, G. (2010).** La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. Perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina. (Tesis de Maestría). Maestría en Economía Social (MAES). Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Los Polvorines.
- **VELAZQUEZ, J.C. (2010).** «Cooperativas: utilización del Fondo de Educación y Capacitación Cooperativas». En *ERREPAR Doctrina Societaria y Concursal*, N° 277.



Anexo

Anexo.

Índice de normativas

1. Legislación nacional

Leyes nacionales

- N° 25.865. Ley Nacional del Monotributo Social. Incluye régimen legal y modificaciones de leyes impositivas.
- N° 26.117. Ley Nacional de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. Se establece la promoción y regulación del Microcrédito.
- N° 26.223. Modificación del Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (exime y reduce el pago de tributos para los monotributistas inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de la Economía Social).
- N° 26.355. Ley Nacional de Marca Colectiva. Incluye definición, requisitos para la solicitud, autoridad de aplicación y reglamento de uso.

Decretos oficiales del Poder Ejecutivo Nacional

- N° 420/1996. Creación del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual.
- N° 721/2000. Reemplazo del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Creación y organización del mismo.
- N° 189/2004. Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.
- N° 304/2006. Constitución de la sociedad «Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima», en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas.
- N° 373/2006. Modificación del artículo 2° del Decreto N° 304/ 2006, referido a la composición del capital de la sociedad Agua y Saneamientos Argentinos S.A., estableciéndose que las acciones propiedad del Estado Nacional serán intransferibles y su porcentaje no podrá ser disminuido como consecuencia de operación social alguna.
- N° 1305/2006. Aprobación de la Reglamentación de la Ley Nacional N° 26.117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social.
- N° 763/2007. Reglamentación de preceptos de la Ley N° 26.221. Servicio público de agua potable y desagües cloacales.
- N° 505/2010 Creación de la Secretaría de Economía Social dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- N° 2083/2011. Creación de la Subsecretaria de Responsabilidad Social.
- N° 304/2017. Continuación de la ayuda económica mensual para los beneficiarios de planes sociales y de empleo nacionales que accedan a un empleo en relación de dependencia.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Resoluciones ministeriales

- N° 3182/2009. Creación del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST).
- N° 2476/2010. Adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra».
- N° 3.026/2009, INAES, del 26/09/2009 sobre modificación de Actas Constitutivas de Cooperativas de Trabajo vinculadas a todo tipo de actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y Municipal.⁷¹
- N° 457/2016. Aprobación y creación del Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear.
- N° 594/2017. Aprobación de las nuevas bases y formularios para la presentación de proyectos de Economía Social locales, provinciales y organizacionales en el marco del Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear.

Resoluciones Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional

- N° 9.303/2012. Creación del Registro Único de Organizaciones de Responsabilidad Social.
- N° 9.862/2012. Aprobación del Reglamento Operativo del Registro Único de Organizaciones de Responsabilidad Social.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

Resoluciones ministeriales

- N° 256/2003. Creación del Plan Integral para la Promoción del Empleo.
- N° 203/2004. Creación del Programa de Trabajo Autogestionado (PTA).
- N° 194/2004. Reglamentación del Programa «Trabajo Autogestionado».
- N° 45/2006. Creación del Programa de Inserción Laboral (PIL).
- N° 497/2008. Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.
- N° 1094/2009. Creación del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales.
- N° 435/2013. Modificaciones de las Resoluciones Ministeriales N° 502/2006 y 497/2008.

Secretaría de Empleo

- N° 194/2004. Reglamentación del PTA: Bases, condiciones y formularios.
- N° 783/2005. Modificación del Reglamento Operativo PTA, en cuanto al requisito establecido para la percepción de la Ayuda Económica Individual – Línea I.
- N° 281/2006.
- N° 552/2008.

⁷¹ OIT. Vuotto, Mirta. *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT/ Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina, 2011. Pag. 71. Serie Documento de Trabajo, 217.

- N° 877/2010. Homologación del Acta Acuerdo celebrado entre la Asociación Obrera Textil de la República Argentina y Ostrilap Sociedad Anónima.
- N° 1134/2010. Aprobación del Reglamento para la gestión de Cursos de Formación Profesional y de Certificación de Estudios Formales.
- N° 1862/2011. Aprobación del Reglamento del Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales y modificación de la Resolución N° 764/11.
- N° 280/2012. Aprobación de los formularios del Reglamento Operativo del PTA. Derogación de las resoluciones N° 552/08, 877/10 Y 1934/10.
- N° 483/2014. Modificación del artículo 1 del Programa de Empleo y Entramados Productivos Locales. Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 1.094/09.
- N° 2044/2014. Sustitución del Anexo de la Resolución de la Secretaría de Empleo N° 1.862/11.
- N° 62/2017. Sustitución del texto del Apartado I del Reglamento Operativo del Programa Trabajo Autogestionado, aprobado como Anexo I de la Resolución de la Secretaría de Empleo N° 280/2012.

Ministerio de Interior, Obras Públicas y Viviendas de la Nación

Resoluciones ministeriales

- N° 122/2017. Creación y reglamentación del Plan Nacional de Vivienda y derogación de Resoluciones Ministeriales varias.

Resoluciones Secretaría de Obras Públicas

- N° 1270/2008. Creación y reglamentación del Programa Federal de Integración Sociocomunitario, por Cooperativas
- N° 1030/2010. Creación y reglamentación del Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas «Mejor Vivir II».

2. Normativa y Legislación provincial

Leyes provinciales

- N° 12.375. Creación del Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales, el Fondo de Promoción y asistencia a los mismos y el Registro Provincial de Emprendedores en Jurisdicción del Ministerio de La Producción.
- N° 13.286. Exención del pago de Ingresos Brutos de la provincia de Santa Fe a cooperativas de trabajo y empresas recuperadas mediante una Reforma Tributaria.
- N° 12.932. Adhesión de la provincia de Santa Fe a la ley nacional N° 26.117 de Promoción y Regulación del Monotributo.
- Ley de apoyo y protección a las empresas recuperadas por sus trabajadores. Aprobada por la Legislatura de la Provincia de Santa Fe a fines de 2017.

Decretos oficiales del Gobierno de Santa Fe

- N° 2689/2012. Creación del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social.
- N° 2690/2012. Creación del Sistema Provincial de Sellos Cooperativos e Identificación de Cooperativas.
- N° 2940/2014. Aprobación del Acta Acuerdo N° 1, suscripta por el Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, la cual crea el «Programa de Intervención Integral de Barrios» (Plan Abre).
- N° 216/2015. Creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, en el marco del Ministerio de la Producción.
- N° 306/2011. Delegación en el Ministro de la Producción las facultades para el otorgamiento de Aportes No Reintegrables.
- N° 3059/2012. Creación del Registro de bienes y servicios ofrecidos por las Cooperativas de Trabajo en el Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que las distintas jurisdicciones, organismos descentralizados y empresas del estado provincial puedan adquirir dichos bienes y servicios dispuesto por la ley N° 12.375
- N° 3907/2016. Creación en el Ministerio de la Producción del Programa de Apoyo y Asistencia a Emprendimientos de la Economía Social y Solidaria y la Agricultura Familiar.
- N° 124,6/2017. Designación del Ministerio De Desarrollo Social, como coordinador del Gabinete Social, en el marco del «Programa de Intervención Integral de Barrios» (Plan Abre).
- N° 1821/2017. Creación del Programa «Nexo 2.0» el que contara con dos líneas de acción: A. Nexo Empleo 2.0 y B. Nexo Oportunidad, ratifica la resolución N° 404/12 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, e instruye como órgano de aplicación a dicho Ministerio.
- N° 2282/2017. Creación del Programa «AcercaRSE–Acelerador de Empresas Sociales» bajo la órbita del Ministerio De Desarrollo Social y derogación del Decreto Provincial N° 4271/14.
- N° 1823/2017. Crea del Programa «Emprende Joven» con el fin de desarrollar y fortalecer Iniciativas Productivas Juveniles de carácter privado.

Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe

Resoluciones ministeriales

- N° 299/16. Asignación de fondos presupuestarios para el Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Cooperativas y Grupos Asociativos de la Provincia de Santa Fe (acciones de capacitación y asistencia técnica).
- N° 1082/16. Asignación de fondos presupuestarios para el Programa de Capacitación y Fortalecimiento de Cooperativas y Grupos Asociativos de la Provincia de Santa Fe (acciones de capacitación y asistencia técnica).

.....

PROVINCIA DE SANTA FE

REPÚBLICA ARGENTINA

JULIO / 2020

.....

El presente trabajo es el resultado del Convenio de Cooperación firmado entre la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral. Se centra en el monitoreo de las Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria (ESS) durante el período 2016–2019, tanto de orden nacional, provincial, como de las localidades comprendidas en el Aglomerado Gran Santa Fe (AGSF), desde el enfoque de los Derechos Humanos. El mismo se presenta como una primera contribución a la evaluación, seguimiento y análisis de impacto de las Políticas Públicas focalizadas en el desarrollo, promoción y fortalecimiento de la ESS.

Partiendo de un marco teórico respecto a los significados del concepto de ESS y las diversas perspectivas que lo componen (con énfasis en la visión latinoamericana), se analizan las implicancias del mismo en el contexto de la gestión pública del AGSF. Luego de lo cual, se avanza en el reconocimiento de las Políticas Públicas, tanto nacionales como provinciales, destinadas al fortalecimiento y consolidación de la ESS y se las analiza conforme a su alcance territorial para el AGSF. Por último, se recogen las percepciones de los beneficiarios, considerando exclusivamente las cooperativas de trabajo de la ciudad de Santa Fe. Al finalizar el documento, se presentan algunas recomendaciones para la gestión pública y se allana el camino para profundizar en el estudio de la interacción entre ESS, gestión pública y bienestar comunitario.

