



**Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Santa Fe. Un mapeo de “lo existente” para imaginar “lo posible”**

María Victoria Deux Marzi

Universidad Nacional de Rosario

Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular y Solidaria

mvictoriadeux@gmail.com

Erika Beckmann

Universidad Nacional de Rosario

Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular y Solidaria

eri.beckmann@gmail.com

Lucas Cardozo

Universidad Nacional del Litoral

Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular y Solidaria

cardozo.lucas@gmail.com

## **Introducción**

Desde comienzos del siglo, en América Latina se registraron avances en las intervenciones públicas orientadas a promover iniciativas que se identifican como de economía solidaria, economía social, economía popular, economía comunal, economía de la solidaridad, etc. El presente trabajo se propone contribuir al amplio campo que analiza el aporte de las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria (en adelante, ESS) a la construcción de una economía “alternativa” a la capitalista (Santos y Rodríguez, 2002), centrada en el trabajo y la reproducción de la vida (Coraggio, 2013), y no en la acumulación de capital.

En particular, inscribimos nuestra mirada en las políticas e intervenciones que se llevan adelante en la provincia de Santa Fe, fundando esta elección en diversas razones que pasamos a mencionar. En primer lugar, si bien el estudio de las políticas de promoción de la ESS es un campo de reciente trayectoria, predominan los trabajos sobre las intervenciones nacionales y son poco analizadas las experiencias de los gobiernos subnacionales (Hintze, 2010; Hopp, 2013; Cardozo y Massera, 2018), muchos de ellos, con amplia tradición de políticas para este sector. En segundo lugar, en los últimos años, en esta provincia se han multiplicado las intervenciones



vinculadas con la ESS así como también las áreas de gobierno dedicadas a esta población, en respuesta a las numerosas iniciativas que se gestan como alternativas laborales ante el creciente desempleo y la necesidad de nuevas fuentes de ingresos. Finalmente, y en relación a este último aspecto, la provincia aloja la mayor concentración de empresas recuperadas del país, luego de la provincia de Buenos Aires, situación que ha dado origen a la Ley N° 13.710 de “Protección y apoyo a las empresas recuperadas por sus trabajadores”, la segunda en el país, cuyas características y herramientas de promoción merecen ser comentadas en esta revista.

Siendo éstos los motivos que nos llevan a enfocar la mirada en las políticas de ESS implementadas en la provincia de Santa Fe entre 2018 y 2019, organizamos el presente artículo en referencia a estos argumentos. Para ello, en primer lugar describimos brevemente los fundamentos metodológicos de este trabajo. Luego presentamos las características principales de los organismos y políticas para la ESS que se llevan adelante en el período estudiado en la provincia de Santa Fe, haciendo especial referencia a los sujetos a los que se destinan y las herramientas de promoción que implementa. Finalmente, profundizamos el análisis en uno de los sujetos que conforman el heterogéneo campo de la ESS, las empresas recuperadas por sus trabajadores, y en las intervenciones que el Estado provincial destina a su promoción.

### **Breves consideraciones metodológicas**

El relevamiento en que se basa este trabajo ha sido realizado recurriendo primordialmente a fuentes secundarias. Para ello relevamos las páginas web de todos los organismos públicos provinciales vinculados con la ESS. Cuando la información obtenida por estas vías resultó insuficiente, se la complementó con partes de prensa, noticias institucionales y notas periodísticas y documentos oficiales. Asimismo, recurrimos también a fuentes primarias para validar y ampliar la información previamente obtenida. Con este propósito, entrevistamos a responsables de las áreas y unidades organizativas vinculadas con la ESS, y a informantes claves cuando no pudimos acceder a los funcionarios o autoridades. Este trabajo de campo fue realizado entre los meses de mayo y septiembre de 2018, con excepción de la información referida a la Ley de Protección y Apoyo a las Empresas Recuperadas, que fue actualizada en abril de 2019<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La información relevada fue analizada y sistematizada en el Documento N°3 del Observatorio de Políticas de Economía Popular y Solidaria “Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la



Las unidades de análisis seleccionadas son los programas (formalizados como tales o implementados sistemáticamente como líneas de acción de los organismos) desarrolladas por el gobierno provincial en 2018. Es decir, nos concentramos en las formas como se construyen, se proponen y se gestionan las distintas herramientas para la ESS, la forma en la que definen los destinatarios de las intervenciones, las herramientas de promoción que implementan y en los actores con los que articula para estos fines. Todo ello nos permitió mapear intervenciones para la ESS en la provincia de Santa Fe, tal como las presentaremos a continuación.

### **Las políticas de promoción de la ESS en la provincia de Santa Fe. Un mapa de “lo existente”**

La historia de las políticas públicas tendientes a institucionalizar y promover la ESS en la provincia puede ser reconstruida desde la década de los años setenta, a partir de la creación de la Dirección General de Cooperativas y Mutuales como órgano local de capacitación, fiscalización y control enmarcado en la Ley nacional de Cooperativas N.º 20.337 de 1973. Sin embargo, en los últimos quince años las intervenciones para el sector se ampliaron y complejizaron paulatinamente, orientándose hacia nuevos sujetos, además de las tradicionales cooperativas y mutuales, e implementando nuevas y diversas herramientas de promoción. Esta tendencia de las políticas santafesinas se corresponde, a su vez, con el impulso que cobraron las acciones de promoción de la Economía Social y el Desarrollo Local a nivel nacional a partir de 2004, principalmente luego de la puesta en marcha del Programa Manos a la Obra por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (ver Hopp, 2011 y 2012; Hopp y Frega, 2012), al mismo tiempo que muchos gobiernos locales reorganizaban sus dependencias para implementar estos planes y programas nacionales<sup>2</sup>.

De esta manera, hacia fines de 2018 en la provincia se contabiliza 20 programas de promoción de la ESS implementados por cinco Ministerios: el Ministerio de la Producción (MP); el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCyT); el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS); y el Ministerio de Salud (MS). Sólo los dos primeros cuentan con unidades organizativas específicamente orientadas a la ESS, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social en el MP, y la Dirección de Inclusión Socio-Productiva

---

Provincia de Santa Fe (noviembre 2018)”. publicado en marzo de 2019 en el “Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria en la Argentina, Secretaria de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

<sup>2</sup> Para observar panorama nacional de los organismos de promoción de la ESS en los distintos niveles del Estado, su estatus jurídico y normativa sancionada hasta el año 2007, Ver Hintze y Deux, 2007.



pertenciente a la Secretaría de Integración Social, en el MDS. Los demás organismos, si bien no cuentan con áreas que se identifiquen explícitamente como de ESS, en la puesta en marcha de sus estrategias, involucran recursos y herramientas que contribuyen al sostenimiento y consolidación de unidades productivas de ESS (ya sea a través de la promoción de organizaciones asociativas o de pequeños o medianos emprendimientos).

Sintetizamos esta información en el cuadro 1, que presenta estas intervenciones, su ubicación institucional y los destinatarios a los que se orientan.

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

Ministerio	Organismo de ESS de mayor jerarquía	Programa/acciones	Destinatarios
<b>Producción (MP)</b>	Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social	Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales	Organizaciones asociativas Entidades de apoyo a la ESS
		Crear Comunidad Emprendedora	Emprendimientos individuales y familiares
		Acompañamiento a empresas recuperadas	Organizaciones asociativas
		Programa de desarrollo rural y agroindustria familiar	Emprendimientos individuales y familiares
		Programa de producción sustentable de alimentos en Periurbanos	Emprendimientos individuales y familiares Comunidades
		Programa "De mi tierra, Santa Fe"	Emprendimientos individuales y familiares
<b>Desarrollo Social (MDS)</b>	Secretaría de Integración Social	Planes Operativos Anuales (POAs)	Emprendimientos individuales y familiares Entidades de apoyo a la ESS
		Financiamiento a emprendedores individuales	Emprendimientos individuales y familiares Población vulnerable



		Financiamiento a proyectos presentados por organizaciones sociales	Organizaciones asociativas Emprendimientos individuales y familiares Población vulnerable
	Dependencia directa del Ministro	Buenas Prácticas	Organizaciones asociativas Población vulnerable
	Secretaría de Desarrollo Territorial	Unidades Productivas vinculadas al Programa Nueva Oportunidad	Población vulnerable
<b>Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MCyT)</b>	Secretaría de Desarrollo Emprendedor	Competencia de Planes de Negocios	Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento
		Competencia de Planes de Comunicación	Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento
		Plataforma Digital Ecosistema Emprendedor de Santa Fe	Emprendimientos individuales y familiares Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento Entidades de apoyo a la ESS
		Emprendimientos más competitivos	Organizaciones asociativas Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento
	Secretaría de Innovación Productiva	Convocatorias para la promoción de la CyT	Organizaciones asociativas Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento Entidades de apoyo a la ESS
<b>Trabajo y Seguridad Social (MTySS)</b>	Subsecretaría de Políticas de Empleo y Trabajo Decente	Redes	Organizaciones asociativas Población vulnerable
		Nexo Oportunidad	Población vulnerable



<b>Salud (MS)</b>	Dirección Provincial de Salud Mental	Dispositivos Sustitutivos de Prácticas Manicomiales	Emprendimientos asociativos
	Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad	Red de viveros provinciales	Emprendimientos asociativos

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

Como resume el cuadro, las intervenciones relevadas tienen características muy heterogéneas, y en algunos casos su vínculo con la ESS puede no resultar tan claro. Sin embargo, comparten su orientación hacia la promoción del trabajo autogestivo, autonomizado de patrones, como principal estrategia de producción y de reproducción de la vida de la población a la que se orientan. Por ello, las incluimos como intervenciones del Estado provincial vinculadas con la ESS y buscamos reconocer las herramientas que pone a disposición para promover y acompañar este sector de la población que vive de su trabajo. Con este propósito revisamos a continuación los destinatarios a quienes se dirigen y las herramientas de promoción que implementan.

En relación al primer tema, observamos que todos los programas del MDS (cinco) incluyen dentro de sus destinatarios a organizaciones de carácter asociativo, tanto cooperativas y mutuales como organizaciones sociales, aunque tres de ellos (los que pertenecen a la Secretaría de Integración Social) no se concentran exclusivamente en estos destinatarios, sino que incluyen también a los “emprendedores individuales y familiares”. En cuanto a los seis programas pertenecientes al MP, sólo dos destinan sus intervenciones específica y exclusivamente a sujetos asociados: el programa de “Fortalecimiento de Cooperativas y Mutuales” y el programa de “Acompañamiento a empresas recuperadas” –que será desarrollado con mayor detalle en el apartado siguiente-. El programa “Crear Comunidad Emprendedora”, define a sus destinatarios como “emprendedores” tanto de carácter individual como asociativo. Los tres programas restantes se concentran en sectores vinculados a la producción agroalimentaria, brindando asistencia técnica y comercial para el fortalecimiento de los emprendimientos, sin referencia a su carácter de asociativo, individual o familiar. Aunque sí mencionan la intención de fortalecer estrategias asociativas “hacia afuera”, a través de la construcción de una identidad colectiva y la promoción de encadenamientos productivos en el territorio.

Los dos programas del MTySS incluyen entre sus destinatarios a cooperativas. El programa “Nexo Oportunidad” las considera como uno de los espacios posibles para la inserción laboral



de jóvenes en situación de vulnerabilidad social o de desocupados, mientras que el programa “Redes”, tiene como objetivo la formación de desocupados y de asociados a cooperativas de trabajo. No obstante, según puntualizó el Director del área de la que dependen, la coordinación con cooperativas de trabajo para el empleo de jóvenes suele ser compleja, entre otros motivos, por tratarse de organizaciones que no admiten el trabajo en relación de dependencia, por lo que desde la dirección del programa priorizan el vínculo con las pequeñas y medianas empresas de capital. Algo similar ocurre con el segundo programa, orientado prioritariamente a trabajadores desocupados.

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

Por último, los cinco programas implementados por el MCyT ofrecen herramientas de financiamiento, asistencia técnica o capacitación que, si bien pueden ser utilizadas por organizaciones asociativas, definen a sus destinatarios principales como “emprendedores de base tecnológica” o “intensivos en conocimiento”, incluso pequeñas y medianas empresas. Aquí el fortalecimiento del trabajo asociativo y autogestionado queda subordinado en función de otros objetivos priorizados por estas intervenciones, vinculados con el fortalecimiento de su carácter empresarial y la innovación en los procesos tecnológicos.

En síntesis, la revisión de los programas según sus destinatarios nos ayuda a reconstruir la diversidad de sujetos que componen la ESS en la provincia. Al respecto subrayamos que la promoción de la asociatividad y la construcción de lazos de cooperación no es el foco prioritario de estas intervenciones. Por el contrario, se orientan prioritariamente a promover estrategias de trabajo individuales, muchas veces identificadas como “emprendimientos” o “emprendedores”.

En relación a este tema, creemos importante advertir acerca del carácter ambivalente de la categoría “emprendedor”, utilizado de manera genérica, y de algún modo, polisémica, por algunos de estos programas para definir a sus destinatarios. Esta figura aparece en numerosas intervenciones, incluyendo tanto a las dedicadas específicamente a promover estrategias de



autoempleo de sectores vulnerables, como a las vinculadas a la innovación y el desarrollo tecnológico a partir de proyectos individuales o de empresas de capital. Así, con el vocablo se hace referencia a un sector muy heterogéneo conformado por situaciones y trayectorias laborales muy disímiles, aludiendo indistintamente a personas en condiciones de vulnerabilidad social, a microempresas de variables niveles de capitalización, y en algunos casos, a iniciativas productivas innovadoras de profesionales altamente calificados.

Respecto del segundo eje analizado, las herramientas con las que los diferentes programas promueven las iniciativas de ESS, observamos que implementan cinco modalidades principales: financiamiento, formación y capacitación, asistencia técnica, comercialización y publicidad. Una mirada de conjunto de los 20 programas relevados nos muestra que la principal herramienta implementada para promover la ESS es el financiamiento (15 programas), seguido de la formación y capacitación (13 programas) y en tercer lugar la asistencia técnica (11 programas). En su mayoría, estas herramientas se orientan a fortalecer la producción por cuenta propia cuyo destino final es la venta mercantil. Es decir, se trata de políticas que buscan la generación de trabajo e ingresos a partir de la venta en el mercado de bienes o servicios.

Analizados según el sector del Estado que las implementa, notamos que cada Ministerio define un perfil de intervención predominante. Así, el MDS ofrece principalmente herramientas vinculadas con el financiamiento, a través de subsidios de montos variables, presente en los cinco programas relevados. El MP promueve la ESS con variadas herramientas pero es el único sector del Estado con programas específicamente orientados a la comercialización y la publicidad. Por su parte, el MCyT se especializa en la implementación de programas orientados a la asistencia técnica, la formación y la capacitación.

En síntesis, la revisión de las modalidades de intervención de los programas nos permite observar que las políticas asumen prioritariamente la necesidad de fortalecer la producción por cuenta propia. Para ello, ponen en juego herramientas convencionales que sólo en algunos casos logran articularse, combinando el financiamiento con la asistencia técnica, por ejemplo. Sin embargo, no es frecuente esta combinación de herramientas, ni su orientación integral a las diferentes actividades que desarrollan las iniciativas de ESS, consideradas globalmente. Es decir, no se relevaron programas que además de apoyar la producción se orienten también a creación o ampliación de los canales y estrategias de comercialización, a las condiciones de trabajo, a las condiciones impositivas y legales, y a la cobertura de otras necesidades vinculadas con el trabajo y la sostenibilidad de las iniciativas. Por ello sostenemos que se trata de intervenciones



doblemente segmentadas, en tanto se enfocan en alguno/s de los diferentes ámbitos o actividades de los emprendimientos y organizaciones de ESS (la producción, o la comercialización, o las condiciones de trabajo), y lo hacen ofreciendo herramientas convencionales poco articuladas entre sí.

Siendo éstos algunos de los aspectos comunes a las políticas analizadas, subrayamos la necesidad de potenciar las actuales herramientas de promoción de la ESS en la provincia, para que den soporte económico, financiero e impositivo acorde a las necesidades del sector y a su importancia política y social en la generación de trabajo e ingresos. En este punto, creemos importante destacar que la promoción de la ESS requiere de abordajes integrales y multisectoriales (en línea con lo que sugiere Hintze, 2010) que fortalezcan la sostenibilidad de las estrategias productivas y laborales. Ello requiere trascender los marcos sectoriales de la gestión pública, y la generación de herramientas amplias y transversales a los distintos Ministerios y organismos que componen el Poder Ejecutivo provincial.

Las herramientas impulsadas por la Ley N° 13.710 de “Protección y Apoyo a las empresas recuperadas por sus trabajadores” son un primer antecedente de este tipo de intervenciones. Si bien algunas de ellas tienen vigencia -como el programa de “Acompañamiento a empresas recuperadas”- mientras que otras solo tienen carácter formal, reconocidas por la ley pero aguardando el inicio del proceso de implementación, en conjunto proponen abordajes integrales y multisectoriales que merecen ser analizados con detenimiento. A ello nos dedicaremos en el siguiente apartado, luego de situar a los procesos de recuperación de empresas locales en el marco del contexto nacional y provincial.

### **Las empresas recuperadas de la provincia. Entre la crisis laboral y el acompañamiento estatal**

En Argentina, los primeros antecedentes de procesos de recuperación de empresas se registraron a comienzos de la década del noventa, aunque recién hacia fines de la misma las experiencias se extendieron y comenzaron a ser identificadas como un tipo de práctica posible que se transmitía hacia otros trabajadores de empresas en crisis. A comienzos del nuevo milenio, impulsadas por situaciones de desempleo persistente, quiebra o abandono de empresas en aumento, estancamiento económico e incertidumbre política y financiera, las recuperaciones cobraron fuerza y alcanzaron, en marzo de 2004, las 161 experiencias (Lavaca, 2004). En los años



posteriores el ritmo de las nuevas recuperaciones disminuyó, registrándose en 2013 unas 310 empresas recuperadas que generaban 13.462 puestos de trabajo (Ruggeri, 2014).

En el momento en que se escribe este artículo tenemos noticias de nuevos y numerosos procesos de recuperación de empresas que se están desarrollando, una vez más, ante el repentino cierre de pequeñas y medianas empresas, principalmente en los cordones industriales de Gran Rosario y Gran Buenos Aires, alcanzando a contabilizarse fines de 2018 380 empresas y 16.000 trabajadores involucrados<sup>3</sup>.

La concentración geográfica de estas experiencias en el Gran Rosario (en segundo lugar, luego del aglomerado Gran Buenos Aires) obedece a diferentes motivos, siendo, a nuestro entender, de particular importancia dos de ellos. Por un lado, al igual que ocurrió hacia fines de la década del noventa y principios de 2000 la ciudad vivencia el cierre de numerosas empresas, abonando a la progresiva destrucción del cordón industrial construido hace apenas medio siglo atrás. Por el otro, la trayectoria y visibilidad de las primeras empresas recuperadas de la ciudad y el accionar de sus organizaciones y federaciones contribuyeron a instaurar la recuperación de empresas en crisis como una práctica legítima en defensa de los derechos de los trabajadores. Así, a comienzos de 2019 se contabilizan en toda la provincia de Santa Fe 35 empresas recuperadas en las que se desempeñan más de 1.200 trabajadores en forma directa.

Se trata de procesos complejos que requieren de la intervención de diferentes poderes y sectores del Estado. Entre algunas de sus singularidades apuntamos, por un lado, que su origen se separa de las tradiciones del cooperativismo de trabajo en tanto surgen de procesos de lucha de trabajadores en conflicto con los ex-propietarios de la empresa en crisis, aunque esa sea la figura legal elegida ante la necesidad de organizarse jurídicamente. Por el otro, generalmente se trata de pequeñas y medianas empresas, que por diferentes motivos económicos y administrativos han contraído deudas con los trabajadores, el Estado y otros proveedores, que llevan adelante procesos productivos complejos, utilizando maquinarias que suelen ser obsoletas o necesitan ajustes y adecuaciones. Por ambas cuestiones, las empresas recuperadas se diferencian de otros sujetos de la ESS, especialmente de aquellos identificados como

---

<sup>3</sup> En una entrevista de noviembre de 2018, el Director del Programa Facultad Abierta y del Centro de Documentación de Empresas Recuperadas de la Universidad de Buenos Aires, que se ocupa de relevar periódicamente las empresas recuperadas del país, sostiene que las empresas recuperadas alcanzan “las 380 con unos 16.000 trabajadores, ya hay más empresas recuperadas que en el período inmediato posterior al 2001” (Resumen Latinoamericano, noviembre de 2018. Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/11/11/realidades-y-desafios-de-las-empresas-recuperadas-en-argentina/>).



emprendimientos familiares, asociativos o individuales promovidos por las áreas sociales del Estado y por algunas direcciones del Ministerio de Producción, como mencionamos en el apartado anterior.

Así lo entiende la Ley N° 13.710 de “Protección y Apoyo a las empresas recuperadas por sus trabajadores”, aprobada en la última sesión ordinaria del año 2017 que aún aguarda su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo provincial. El origen de la propuesta estuvo motivado por la necesidad de diseñar estrategias de intervención del Estado que acompañen con herramientas específicas estos procesos económicos, jurídicos y laborales, teniendo en cuenta las singularidades que recién mencionamos.

Uno de los puntos salientes de la Ley reside en declarar de “interés social el proceso de recuperación de empresas por sus trabajadores, como posible sujeto continuador de la explotación de la empresa en proceso de quiebra”. Esta declaración constituye un punto clave por varios motivos. En primer lugar, en términos simbólicos, porque apuesta a la recuperación productiva en un contexto social y político adverso para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, a la vez que promueve la asociatividad entre los trabajadores de la empresa en crisis. En segundo lugar, en un sentido material constituye un hito en los procesos de recuperación, en tanto a partir de la declaración de interés social el Estado provincial se posiciona como agente protector y promotor de estas empresas en crisis durante su proceso de constitución legal y de formalización de las condiciones de propiedad y producción.

Otro de los logros de la ley es que se convierte en un instrumento para fundamentar fallos judiciales de procesos de crisis empresaria en favor de los trabajadores. Así lo entiende el Diputado provincial impulsor de la ley, Joaquín Blanco, cuando sostiene que la ley “también es un mensaje al Poder Judicial” para dejar de “correr atrás del problema (...) para demostrar ante el juez la necesidad de organizar a los trabajadores en cooperativas”. En esta dirección, establece el reconocimiento jurídico del grupo de trabajadores que se organiza para sostener las fuentes de trabajo en crisis.

Para ello, asume una definición amplia de la empresa recuperada incluyendo a aquellas empresas de gestión privada que pasan “a la gestión colectiva de sus antiguos asalariados, organizados bajo la forma jurídica de cooperativas de trabajo o en trámite de constitución”. El seguimiento de los procesos de constitución de estas empresas recae principalmente en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en articulación con el Ministerio de Producción. Además, como herramienta operativa, prevé la creación del Registro Provincial de Empresas



Recuperadas en el marco de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de Producción.

Una vez inscriptas, las empresas recuperadas acceden las diferentes herramientas de promoción disponibles entre las que se mencionan:

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

Si bien la Ley aún no ha sido reglamentada y en consecuencia los alcances de los mecanismos de promoción creados no se encuentran plenamente vigentes, el Poder Ejecutivo provincial desarrolla diferentes herramientas de promoción y apoyo. Entre ellas, uno de los entrevistados a cargo de la Dirección Provincial de Promoción del Asociativismo y el Emprendedorismo<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La dirección se inscribe en la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de la Producción se desarrollan y sus líneas de trabajo y los programas que implementa fueron señalados en el cuadro N° 1.



destaca tres ejes de trabajo del programa de “Fortalecimiento y apoyo a empresas recuperadas”, sintetizado en el cuadro 1: (i) la intermediación en el conflicto entre los ex-dueños y los trabajadores, con abogados contratados por el Estado para la legalización del traspaso de los activos a los acreedores laborales, (ii) la constitución de la cooperativa de trabajo, (iii) la articulación con el programa de “Fortalecimiento a Cooperativas y Mutuales” de la Subsecretaría de Empleo Decente del MTySS provincial, para la formación técnico-administrativa de los trabajadores involucrados.

No obstante queda pendiente reglamentar los procedimientos y circuitos administrativos que debe seguir todo proyecto productivo de los trabajadores para recuperar y regularizar el funcionamiento de la empresa en crisis en la que se encontraban trabajando. Ello es especialmente importante en este tipo de intervenciones que requieren la articulación de diferentes poderes del Estado y el acompañamiento coordinado de diferentes sectores del Poder Ejecutivo, específicamente los vinculados con el trabajo y la producción. Asimismo, la reglamentación permitiría institucionalizar (y con ello darle cierta estabilidad y continuidad en el tiempo) las diferentes instancias de promoción y tratamiento diferencial que propone la ley, más allá de los ejes contenidos por el programa de fortalecimiento mencionado en párrafos anteriores.

Así lo manifiestan los trabajadores de las empresas recuperadas de la provincia y sus organizaciones, en tanto sostienen que luego del proceso de sanción de la ley quedaron establecidos vínculos de cooperación con el Poder Legislativo y el Ejecutivo provincial que, según entiende el vicepresidente de la Asociación de Cooperativas de Trabajo de Argentina (ACTRA) “deben ser institucionalizados a partir de una reglamentación y de la conformación de equipos de apoyo a las empresas recuperadas para darle continuidad en el tiempo a los logros alcanzados”. En palabras de la abogada de la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (Fecootra), “esto hará que las políticas no provengan de la buena voluntad o discrecionalidad de los políticos, sino que, al ser una ley, sin importar el gobierno al mando, la misma se deberá cumplir”.

Por su parte, el Diputado impulsor del proyecto de Ley afirma que se trata fundamentalmente de “un mensaje hacia el futuro porque, en un momento de crisis, aquellos que estén pensando en vaciar una fábrica o iniciar un proceso de quiebra fraudulenta deben saber que los trabajadores cuentan con un derecho más”. Asimismo, subraya que la ley sienta un precedente



en el marco de las intervenciones del Estado, preparando las estructuras y programas para acompañar con herramientas más específicas a los procesos de recuperación de empresas.

### **Conclusiones acerca de “lo posible”**

En este trabajo sistematizamos y analizamos 20 programas que el gobierno de la provincia de Santa Fe implementaba hacia fines de 2018 para apoyar y acompañar a las diferentes iniciativas de la ESS. Si bien se trata de intervenciones que difieren entre sí, el análisis de los sujetos a los que se destinan y las principales herramientas de promoción nos permiten identificar algunas orientaciones y sentidos predominantes. Este mapeo de “lo existente” es el “continente” desde donde imaginar horizontes deseables para diseñar otras políticas posibles.

Con este propósito, en primer lugar, notamos que las políticas de ESS, observadas en conjunto, promueven tanto proyectos individuales como colectivos. Sin embargo, identificamos dos orientaciones predominantes según la forma en la que tales intervenciones refieren a la ESS. En los programas e intervenciones que no se identifican explícitamente con el sector, la asociatividad no suele aparecer como un requisito o como un aspecto de las iniciativas a promover y fortalecer. Es en este tipo de programas, además, en los que se hace referencia a los sujetos promovidos en términos de “emprendedores” o “emprendimientos”, de manera genérica, y de algún modo ambigua. En el caso de las políticas públicas que sí declaran promover la ESS, o la incorporan como parte de sus estrategias de trabajo, enfatizan la necesidad de fortalecer los lazos asociativos y la cooperación entre las diversas iniciativas para la resolución de necesidades comunes. Sin embargo, si bien comparten este énfasis por los ámbitos colectivos de trabajo y producción, las herramientas de promoción que implementan se centran principalmente en la necesidad de asegurar la autosostenibilidad mercantil de las iniciativas (Vázquez, 2016), depositando en los mercados las condiciones y las claves para su “éxito”.

En este sentido, queremos destacar que la promoción de vínculos asociativos dentro de las unidades económicas o emprendimientos y también entre ellas fortalece las condiciones de sostenibilidad de las estrategias, como ya lo han mostrado los trabajos de Vázquez (2016), Vázquez y Deux Marzi (2009), Coraggio (2009) entre otros. Las organizaciones y emprendimientos de la ESS están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad para sostenerse generando trabajo e ingresos se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo a distintas escalas.



En segundo lugar, y en relación con lo anterior, los programas relevados se orientan predominantemente a la promoción de las iniciativas de ESS consideradas individualmente, como unidades microeconómicas, sin ponderar su vinculación con el territorio y con otras organizaciones de diverso tipo. Como reverso de esta tendencia, existen algunos pocos espacios de articulación entre las unidades económicas promovidas. Uno de los ejemplos más destacados es el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social creado como un ámbito de articulación y promoción del sector tradicional de la ESS para la definición de posicionamientos estratégicos y su vinculación con los gestores de políticas públicas.

Sobre este punto sostenemos que las políticas públicas centradas en entidades o sujetos individuales –que aún sin proponérselo, desestiman o desconocen su inserción en redes, instituciones, espacios colectivos de resolución conjunta de necesidades- corren el riesgo de construir un enfoque individualista de la sociedad, y con él, de las intervenciones sociales del Estado. Por el contrario, coincidimos con Coraggio cuando afirma que la sostenibilidad de los emprendimientos de la ESS depende de las capacidades y disposiciones de los trabajadores para cooperar entre sí, de sus disposiciones a cooperar y coordinarse entre unidades microeconómicas, y de la existencia de políticas de Estado que construyan condiciones favorables de distribución y organización de los recursos, que regulen el funcionamiento de los mercados, intervenga en el reconocimiento de necesidades consideradas legítimas, entre otros aspectos (Coraggio, 2013).

Si consideramos al territorio como gran articulador de las políticas y los sujetos que participan, es imprescindible diseñar mecanismos de gestión integrales que pongan en relación a los actores con sus necesidades, demandas y los recursos específicos requeridos. Para ello, puede ser provechoso construir espacios públicos de co-construcción de las políticas (Mendel, 2007) entre las organizaciones de la ESS, quienes las acompañan desde el sector no estatal (fundaciones, organizaciones vinculadas con las iglesias y los credos, asociaciones de vecinos, clubes y otras entidades de fomento) y los ámbitos estatales. Estrategias de este tipo dotarían de otra densidad al entramado mesoeconómico en que cada una de las unidades económicas de ESS se inserta y contribuiría sustancialmente a su desarrollo sostenible. Recordamos en este punto el proceso de construcción de la Ley N° 13.710 en el que participaron las empresas recuperadas de la provincia y las organizaciones que acompañan y apoyan estas iniciativas, planteando sus necesidades e identificando sus principales demandas en relación a la intervención del Estado. Estas instancias de consulta, que finalizaron con el diseño colectivo de la ley, podrían extenderse a otras instancias vinculadas con el diseño y la implementación de las herramientas de



promoción promovidas por la ley, así como también sería deseable su replicabilidad en relación a otras iniciativas de ESS.

Por último, es importante señalar que la promoción de la ESS es un campo aún en construcción en la Provincia de Santa Fe. Varios de los programas analizados tienen pocos años de vigencia, otros están en proceso de consolidación, y varios de ellos aún en construcción. Por lo tanto, la tarea de observar los programas y herramientas que contribuyen a fortalecer la ESS debe ser pensada como un trabajo continuo, ya que nuevas iniciativas cobran forma, mientras otras dejan de tener vigencia. Por ello –y especialmente en el contexto de los próximos cambios de gestión–, es necesario institucionalizar las intervenciones y articulaciones que resultan provechosas, como las derivadas a partir de la sanción de la ley de apoyo a empresas recuperadas, para impulsarlas en un marco estable, sostenible y cuyo alcance supere el experimentalismo. Asimismo, el seguimiento y la evaluación de las políticas es otro aspecto cuya importancia es ampliamente acordada pero que en la práctica resulta aún una materia pendiente. En particular, y siguiendo a Hintze (2010) entendemos a la evaluación no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para el desarrollo de las intervenciones, para la toma de decisiones sobre las políticas y la asignación de recursos. Se trata de construir procesos de evaluación participativos, como instancias de reflexión sobre las acciones para arribar a aprendizajes compartidos que puedan ser el nuevo punto de partida para revisar y redefinir las intervenciones de manera conjunta entre el Estado y los sujetos de la ESS.

## **Bibliografía**

Cardozo, Lucas y Beckmann, Erika (2018): Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe (noviembre 2018). Informe elaborado en el marco del Proyecto “Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina (2017/2018)”, Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Cardozo, Lucas y Massera, Maricel (2018): “Políticas de promoción del sector cooperativo: una mirada del Ministerio de la producción santafesino”. Ponencia presentada en las XIII Jornadas de Investigación, FCE-UNL. 25 y 26 de octubre.

Coraggio, José Luis (2013): “Economía del Trabajo”. En: Cattani, Antonio David, Coraggio, José Luis, y Laville, Jean Louis (Org.): Diccionario de la Otra Economía, 2da. ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Coraggio, José Luis (2009), “Sostenibilidad”, en Cattani, A., J. L. Coraggio y J. L. Laville, (orgs.), Diccionario de la otra economía, Buenos Aires, u n g s, Altamira, Clacso, Colección Lecturas sobre Economía Social. Coraggio, José Luis (2009b), “Sostenibilidad”, en Cattani, A., J.



L. Coraggio y J. L. Laville (orgs.), Diccionario de la otra economía, Buenos Aires, UNGS-Altamira-Clacso, Colección Lecturas sobre Economía Social.

Deux Marzi, Ma. Victoria et al. (2019): Las políticas de promoción de la economía social y solidaria en Santa Fe. Potencialidades y limitaciones en la consecución del desarrollo sostenible. Documento preparado para el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre ESS (UNTFSSSE). Convocatoria de Ensayos 2018: La Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ¿Qué papel desempeña la Economía Social y Solidaria (ESS)?

Hintze, Susana (2010): La política es un arma cargada de futuro: Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires: CLACSO-CICCUS.

Hintze, Susana y Deux, María Victoria (2007): "La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria". Ponencia presentada en las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad "Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles", Buenos Aires. Disponible en <http://www.riless.org/biblioteca.shtml>.

Hintze Susana y Vázquez Gonzalo (2011): A modo de introducción a la problemática del trabajo asociativo y autogestionado. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (Coord.): Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, 1ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Hopp, Malena y Frega, Mariana (2012): Trabajo asociativo y políticas sociales: Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa Argentina Trabaja. Revista Debate Público; Lugar: Buenos Aires.

Hopp, Malena (2013): Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance. Revista OSERA, nº 9, julio-diciembre.

Hopp, Malena (2011): Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea. En: Revista Katálysis, nº1, Vol. 14, Brasil.

Mendel, Margarita (2007): "La co-producción de políticas sociales en Quebec: el caso de la economía social". En: Vuotto, M. (coord.): La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social, ed. Prometeo, Buenos Aires.

Santos; Boaventura de Sousa y Rodríguez, César (2002): Para ampliar o canone da produção. En Santos (coord.) Produzir para viver. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, Brasil.

Vázquez, Gonzalo (2016): La Viabilidad y Sostenibilidad de las Experiencias de Trabajo Asociativo y Autogestionado desde una Perspectiva Plural. Revista de la Academia, ISSN 0719-6318. Volumen 21, pp. 31-55.

Vázquez, Gonzalo y Deux Marzi, María Victoria (2009): Emprendimientos asociativos, empresas recuperadas y economía social en la Argentina, Íconos. Revista de Ciencias Sociales, Nº 33, FACS, sede Ecuador.