



## Reescalamiento de las políticas de economía social y solidaria en la provincia de Santa Fe en el periodo 2004-2015

### *Rescalation of social and solidarity economy policies in the province of Santa Fe in the period 2004-2015*

Lucas Gabriel Cardozo 

Universidad Nacional del Litoral (UNL). Instituto de Estudios Sociales (INES, CONICET-UNER).  
Cardozo.lucas@gmail.com.

Recibido: 22/10/2024

Aceptado: 04/12/2024

#### Resumen

Desde hace más de dos décadas que las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria cobraron interés para su estudio. A partir de un debate en geografía sobre el reescalamiento del Estado a escalas subnacionales en este trabajo se presenta la institucionalización de las políticas de promoción de Economía Social y Solidaria en la provincia de Santa Fe en el período 2004-2015. De esta manera, se analiza la creación de una estructura programática con espesura institucional destacando el contenido de sus políticas, la intersectorialidad y las fragmentaciones de las acciones a nivel provincial.

**Palabras clave:** políticas – escala – subnacional- Economía Social y Solidaria – institucionalización– Santa Fe

#### Abstract

Since for more than two decades, policies to promote the Social and Solidarity Economy have gained interest for study. Based on a debate in geography about the rescaling of the State at subnational scales, this work presents the institutionalization of policies to promote the Social and Solidarity Economy in the province of Santa Fe in the period 2004-2015. In this way, the creation of a programmatic structure with institutional thickness is analyzed, highlighting the content of its policies, the intersectorality and the fragmentation of actions at the provincial level.

**Keywords:** policies – scale - subnational – Solidary and Social Economy – institucionalization- Santa Fe

#### 1. Introducción

En la actualidad, los estudios sobre las políticas públicas tienen gran relevancia para los estudios geográficos. De esta manera, los análisis de las transformaciones territoriales a partir de la implementación de un programa, un plan u acciones direccionadas desde el Estado son objetos de investigación por parte de geógrafos y geógrafas.

En este artículo, nos proponemos analizar un campo particular de la política pública, específicamente aquellas que tienen como destinatarios experiencias que se encuentran enmarcadas a lo que hoy se conoce



como Economía Social y Solidaria [ESS]. Si bien, hace más de veinte años que las políticas de promoción de la ESS tienen una presencia en nuestro país, es relativamente novedoso el estudio de dichos dispositivos estatales a escala subnacional (Massera y Cardozo, 2019; Muñoz, 2021).

Para comenzar la discusión sobre la institucionalización de las políticas de ESS en la provincia de Santa Fe en el período 2004-2015, presentamos una discusión en términos geográficos (y acotada) sobre el reescalamiento del Estado, es decir, nos posicionamos en la escala subnacional y evitamos el nacionalismo metodológico que muchas veces tiene predominancia en los estudios de dichas políticas. Diversos estudios (Merlinsky y Rofman, 2004; Ciolli, 2015.) nos permiten identificar la emergencia de las políticas de promoción de ESS en Argentina en el período postcrisis del 2001, sin embargo, en Santa Fe es posterior. Entonces ¿por qué se institucionaliza la ESS en la provincia de Santa Fe en el año 2011, teniendo en cuenta que a nivel nacional se logra desarrollar esta área a principios de 2004?

Ensayar una respuesta a este interrogante nos permite recuperar la idea de reescalamiento del Estado a nivel subnacional. En este sentido, los Estados subnacionales han cambiado su morfología y han adoptado diferentes estrategias para la resolución de las problemáticas a nivel local. En el marco del desarrollo geográfico desigual, la intervención espacial estatal sobre los problemas cotidianos de los sujetos se transforma en una estrategia de políticas específicas (Brenner, 2018). En el caso de la ESS, la construcción de un consenso político de interés de la temática debe ser abordada con estructura programática y con “espesura institucional” (Jessop, 2018, p. 51). Es decir, cómo las escalas existentes -o el surgimiento de nuevas- tienden a desarrollar nuevos mecanismos unidos y coordinados derivados de las fuerzas sociales y cómo repercute, o no, en el Estado<sup>1</sup>.

En el año 2011, la ESS en la provincia de Santa Fe permea la estructura estatal y de esa manera logra regular/normar las formas de intervención por medio de la creación de áreas orientadas a formular programas específicos y coordinar, con otros niveles comunales y/o municipales (hacia abajo), y, con el nivel nacional (hacia arriba) para jerarquizar su escala de acción<sup>2</sup>.

El trabajo reconstruye desde un análisis diacrónico y sincrónico la trayectoria institucional de un campo de intervención con alcance provincial. De esta forma, indaga al interior del Estado y encuentra vínculos intersectoriales con otras áreas como es el caso de aquella que se ocupa de las cuestiones indígenas en la provincia. Para ello, el artículo se encuentra organizado en los siguientes apartados. En primer lugar, se presentan algunas coordenadas teóricas sobre el reescalamiento del Estado y la aparición de una estrategia política vinculada a la ESS en el marco del desarrollo desigual. En segundo lugar, nos adentramos al caso argentino y las escalas subnacionales para el estudio de las políticas de promoción de la ESS y se hace especial énfasis en los estudios del caso santafesino. En tercer lugar, se hace referencia a la estrategia metodológica utilizada y, luego, en cuarto lugar, presentamos los resultados del trabajo. Para ello, en primera instancia realizamos un recorrido por las diferentes gestiones del gobierno provincial, caracterizando las políticas vinculadas a la ESS que se formulan en cada una de ellas: gestión justicialista (2004-2007) y seguidamente las dos gestiones del socialismo (2007-2011 y 2011-2015). En segunda instancia caracterizamos al Instituto Provincial de Asuntos Indígena Santafesino sus políticas y describimos su relación con el área de ESS, en particular, en la promoción de emprendimientos socio-productivos en comunidades indígenas santafesinas, analizando la intersectorialidad y las fragmentaciones de las acciones a nivel provincial. Para culminar, presentamos las conclusiones del artículo.

Por último, queremos destacar, que desde la Revista Geográfica Digital se contribuye a la temática de la ESS desde los estudios geográficos. Los trabajos de Pertile (2013), Bonfanti & Falcón (2021) y Jurado (2021) dan cuenta del interés de analizar otras economías y por lo tanto, otras espacialidades.

## 2. Marco Teórico

### 2.1. El reescalamiento del Estado desde una perspectiva geográfica

A partir de la literatura, un grupo de geógrafos y geógrafas se encuentra estudiando sobre la temática de las escalas espaciales. Si bien tiene sus inicios en el ámbito anglosajón (ver González, 2005) también se discute en América Latina (ver Fernández y Brandão, 2010 y Brandao et al., 2018).

Como hemos mencionado en la introducción, estamos asistiendo a la relativización del peso de la escala nacional que tiende a fortalecer otras escalas de actuación política como campo de negociación y disputa. De acuerdo a Jones (2008), el Estado ya no es el único encargado de la implementación de las políticas, sino que una batería de instituciones y movimientos sociales comienzan a tener relevancia y se articulan con las diferentes escalas gubernamentales conforme a su mayor o menor grado de cercanía e intereses para gestionar e implementar políticas.

En el marco de desarrollo desigual, Jessop (2018) considera que las rearticulaciones y reescalamientos proponen a los sujetos y a los territorios una serie de oportunidades que les permite combinar estrategias más amplias, tales como: identificar dentro de una jerarquía vertical aquel lugar que les permita maximizar las ventajas resultantes de sus relaciones con otros puntos dentro de la escala; desarrollar relaciones horizontales entre zonas o regiones semejantes, eliminando la verticalidad en favor de la construcción de redes; generar relaciones transversales para sumarse a otros procesos escalares y, por último, localizarse en espacios de flujos sin fronteras como puede ser el ciberespacio.

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

Las complejidades de la globalización reordenan diferencias económicas, políticas socioculturales así como complementariedades a lo largo de diferentes escalas, lugares y redes (...) ofreciendo nuevas oportunidades para diversos agentes económicos y niveles de gobierno. La cuestión de cómo estas complementariedades y oportunidades pueden ser exploradas remite al surgimiento de nuevas escalas espaciales y nuevos desafíos para las escalas consolidadas. (Klink y Barcellos de Souza, 2018, p. 368, traducción del autor).

A este respecto, estamos ante una propuesta contraria a la de entender ontológicamente a las escalas como espacios correspondientes a distintas jerarquías, sino que constituyen una trama en donde se desarrollan conflictos y negociaciones (Moore, 2018).

Cabe señalar que los análisis de políticas de escalas guardan relación con la crítica al nacionalismo metodológico (Klink y Barcellos de Souza, 2018) en la medida que se deja de atender exclusivamente a los procesos y dinámicas que se anclan solo en la instancia nacional. Por lo tanto, toman relevancia las formas organizativas políticas, económicas y sociales -con sus arenas de disputas- que se emplazan tanto a escalas transnacionales, supranacionales o subnacionales (provinciales, metropolitanas, regionales, municipales, etcétera).

Paralelamente al debate escalar, algunos trabajos realizados por geógrafos destacaron la relación que tiene la ESS como campo emergente y su relación con el proceso de reescalamiento del Estado en el postfordismo. Amin (2009) menciona que la erosión del Estado de Bienestar hizo posible la presencia del tercer sector para la provisión de bienes y servicios para la resolución de las necesidades básicas de los sujetos (individuales como comunitarios). Estas intervenciones adquieren un sentido híbrido, situando a las prácticas de la ESS en el campo cultural y de la economía política. Además, rápidamente las experiencias se institucionalizaron por los diferentes gobiernos alrededor del mundo "institucionalizando una variedad de colores de políticas, que introdujeron legislación y programas que estimularon y sostuvieron a la economía



social y que incrementaron sus negocios". (Amin, 2009, p. 5, traducción del autor)

Desde una perspectiva espacial, las políticas estuvieron dirigidas a la regeneración urbana de lugares obsoletos que fueron una insignia del fordismo, como las áreas industriales y portuarias (Amin et al., 2002). Allí se pusieron en marcha diversos programas gestionados por los Estados locales, dirigidos a la creación de empleo. Los ejemplos que se estudiaron fueron los de Glasgow, Middlesbrough, Bristol y Tower Hamlets (Amin et al., 2002). Otra mirada de estas nuevas formas de entender la política localizada, estuvo estrechamente vinculada con la creación de políticas rápidas del *workfare* (Peck, 1998), entendidas como laboratorios de experimentación neoliberal (Peck, 2010), en las cuales el contenido de la ESS se constituye en una respuesta al desempleo, bajo programas que responden al entrenamiento de habilidades y capacidades para la empleabilidad. Las microfinanzas, los emprendimientos socioproductivos y la conformación de emprendedores sociales son algunos ejemplos de *workfare* (Cardozo, 2016).

De esta manera, el reescalamiento del Estado está signado por dos miradas, una supone la posibilidad de creación de nuevos espacios de comercialización para los emprendimientos sociales y, la otra, las políticas y la adquisición de ciertas capacidades para el trabajo. En ambas, los encargados de promoverlas y gestionarlas son los Estados subnacionales.

Este conjunto de trabajos, permiten analizar como el caso santafesino presenta singularidades, articulaciones y fragmentaciones entre áreas pero que también se ajusta a una cuestión global. Es decir, como veremos más adelante, su reescalamiento permite que se atienda a la espacialidad provincial a partir de sus particularidades con la creación de dispositivos propios para atender a las demandas territoriales.

### **3. Antecedentes**

#### **3.1. Las políticas públicas de promoción de la ESS a escala subnacional en Argentina**

Como mencionamos, muchas de las investigaciones acerca de las políticas de ESS abordan los resultados de la implementación de los diversos programas nacionales en los niveles locales, en tanto que son escasos los estudios que han puesto su atención en las formulaciones de políticas de ESS a escalas subnacionales (Massera y Cardozo, 2019).

Recién en los 10 últimos años comenzaron a aparecer trabajos que analizan el diseño e implementación de políticas a escalas provinciales y municipales. En dichas producciones se analizan y sistematizan tanto las políticas que diseña cada provincia como también la creación de nuevas áreas dedicadas a la gestión de dichos programas. También se abordan las leyes de fomento y promoción de la ESS, las iniciativas de los gobiernos locales, municipales, en la configuración de nuevas normativas y programas, y las tensiones en la ejecución de los mismos con los actores que participan en su devenir.

Entre estos estudios podemos mencionar el trabajo publicado por el Observatorio del Conurbano, donde Muñoz (2017) sistematiza las políticas de ESS que se desarrollaron en los 24 partidos de la provincia de Buenos Aires en el período 2011-2015. Muñoz observa que la institucionalización de las políticas de promoción de la ESS en la gestión municipal alcanza a más de la mitad de los partidos bonaerenses. Sin embargo, considera que son muy pocos los municipios que logran crear sus propias políticas al depender de la implementación de programas de la escala nacional. En otro artículo, la misma autora hace referencia a aquellos municipios que, a partir del cambio de signo político -específicamente los que pasaron de estar conducidos por el Frente para la Victoria a estar gobernados por la Alianza Cambiemos- desmantelan las políticas de promoción que se habían consolidado o se encontraban en proceso de afianzamiento (Muñoz, 2019). Esta perspectiva de análisis encuentra su correlato en el estudio de Hintze et al. (2011), donde se describen y examinan comparativamente los organismos públicos y sus políticas y programas de fomento de la ESS a nivel nacional, provincial y municipal.

Un aporte a los estudios de carácter subnacional lo ofrece la tesis de Maestría en Economía Social de Murchio (2012), quien presenta el funcionamiento de la Dirección de Economía Social y Solidaria y la Subsecretaría de Promoción del Empleo y Economía Social en el partido de Morón. La tesis aborda particularmente la relación entre las políticas nacionales y las creadas por el propio municipio para el acompañamiento a experiencias de ESS. Por su lado, la tesis de Barnes (2018), indaga sobre la institucionalidad reciente de las dependencias municipales de San Martín y San Miguel, que se encuentran en plena estructuración y consolidación. El trabajo de Ghibaudi y García (2023) analiza la construcción de estatalidades en relación a las políticas de promoción de la ESS en el municipio de Almirante Brown, también en la Provincia de Buenos Aires.

Las normativas orientadas a crear marcos legales que respalden el trabajo autogestionado y asociativo han despertado especial atención en los estudios sobre la temática ya que estas constituyen una instancia de negociación entre los gobiernos locales, provinciales y los colectivos vinculados a la ESS en diferentes provincias. Esta problemática ha sido trabajada por Jurado y Gallo (2017) para la provincia de Mendoza, y por Blasco y García (2017), quienes analizan los casos de Mendoza, Río Negro, Entre Ríos y Santa Fe.

Con relación al estudio de la formulación e implementación de las políticas de la promoción de las ESS en Santa Fe, podemos identificar trabajos que tratan la temática a escala provincial o municipal. Entre los primeros encontramos el estudio de Beckman (2018). En el marco de su tesis de maestría, Beckman realiza un recorrido por la institucionalidad de las políticas de ESS a nivel provincial e identifica la relación que se establece entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado en el diseño del proyecto de ley. Si bien este fue elaborado, consensuado en los foros territoriales de la provincia, su veto por el Ejecutivo provincial genera una serie de conflictos que son tratados por el autor. Otros trabajos, proveniente de la sociología, son los de Enrique (2021; 2022) quien analiza las trayectorias individuales y políticas de agentes estatales que tienen a su cargo la gestión de las políticas y cómo las mismas influyen en la configuración de las mismas.

Los estudios municipales existentes se centran específicamente en los distritos de Rosario y Santa Fe. Ello se debe al desarrollo que han tenido estos municipios en términos de institucionalidad de la ESS. En este marco, Vitali et al. (2017) analizan el papel de la Subsecretaría de Economía Social de Rosario y sus vinculaciones con los emprendedores y cooperativistas a partir de las demandas e interacciones de estos con los agentes estatales. Por su lado, Massera y Cardozo (2019) abordan la institucionalidad a nivel del municipio de Santa Fe de la Dirección de Economía Social y su articulación con el gobierno provincial en el período 2013-2015.

Finalmente, Massera (2016) y Aguirre (2017) discuten la política de promoción de la ESS en el municipio de Santa Fe en el período en que esta adquiere relevancia (2012-2016). En particular, reconocen las tensiones que emergen en la cogestión del Centro de Emprendedores de la Economía Social [CEES] entre el Gobierno provincial, la Municipalidad y la Universidad Nacional del Litoral. Cardozo et al. (2020a) también abordan el proceso de organización del CEES atendiendo a la relación que se establece entre las instituciones. A su vez, identifican algunas debilidades de la propuesta como la escasa participación política y la falta de constitución de un sujeto colectivo al momento de su cierre por diferencias político-partidarias entre el gobierno provincial y municipal.

#### **4. Materiales y métodos**

Para el estudio de la reconstrucción de la política se utiliza una metodología cualitativa. Por un lado, se hizo un estudio con fuentes documentales, especialmente de disposiciones normativas del Estado provincial: decretos, leyes y documentos oficiales vinculadas a la temática de ESS. Por otro lado, dicha información se complementa con entrevistas semi-estructuradas con agentes estatales, personal técnico de planta y con directores políticos de diferentes gestiones. Si bien el marco temporal del estudio es más de una década, es

dable mencionar que se desarrolla en investigaciones relacionadas a las políticas de promoción de la ESS que desarrolla el autor (Cardozo, 2015 y Cardozo, 2021). Por lo tanto, la información recolectada, sistematizada y analizada proviene de un largo trabajo de campo y la posibilidad de contar con informantes clave en el Estado provincial que facilitaron la información.

## 5. Resultados

### 5.1. La institucionalización de las políticas de promoción de la ESS en Santa Fe

En el presente apartado realizaremos un recorrido por las diferentes gestiones del gobierno provincial, caracterizando las políticas vinculadas a la ESS que se formulan en cada de una de ellas. En primera instancia, abordamos la gestión justicialista (2004-2007) y seguidamente las dos gestiones del socialismo (2007-2011 y 2011-2015).

Cabe destacar que si bien en las gestiones provinciales anteriores, la justicialista y la primera del socialismo, existieron áreas con programas de ESS (direcciones de menor rango organizacional), estos se encontraban dispersos y no formaban parte de un proyecto común. Recién en el año 2011 con el segundo gobierno del Frente Progresista Cívico y Social dichos programas tienen una llegada a todas las jurisdicciones tanto comunales como municipales y se expresan en una propuesta programática específica. A su vez, en la última gestión tiene lugar una acción intersectorial entre la Subsecretaría de Economía Social con el Instituto Provincial de Asuntos Aborígenes Santafesino para el desarrollo de políticas públicas de la ESS en comunidades de la provincia de Santa Fe.

### 5.2. Antecedentes de las políticas públicas de promoción de la ESS (2004-2007)

En el año 2004, bajo la gestión justicialista del gobernador Jorge Obeid, se crea la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social en la órbita de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria [SEPC]<sup>3</sup>. Paralelamente, como destaca Beckmann (2018), otra de las iniciativas vinculadas al campo de la ESS es el Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales organizado bajo el marco de la Ley Provincial N° 12.375/2004 en el mismo año. Como se describe en el Sistema de Información de Normativa de la Provincia:

...El Programa de promoción y asistencia a emprendimientos productivos sociales. Crea el fondo de promoción y asistencia a emprendimientos productivos sociales y el registro provincial de emprendedores en jurisdicción del ministerio de la producción. Son entes de implementación local del programa los municipios y comunas y pueden adherir las asociaciones para el desarrollo regional y las organizaciones no gubernamentales. Recuperado de: <<https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=108844&cod=33c5382d001930c75da9384470c892ec>, 17 de septiembre de 2019.

Este programa no funciona bajo la órbita de la SEPC ya que es el Ministerio de Producción la autoridad de aplicación. Sin embargo, conforme el artículo 11, la SEPC es incorporada como parte de la Unidad Ejecutora Provincial, 'a esos efectos debe constituir una Unidad Ejecutora Provincial que se integra con agentes designados por la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria y por la Subsecretaría de Municipios y Comunas'.

Por otra parte, el artículo 13 establece: "y pueden adherir las Asociaciones para el Desarrollo Regional y las organizaciones no gubernamentales con personería jurídica".

En 2005 por medio del Decreto N° 0538/2005 se organiza el Programa Banco Solidario, bajo la delegación y funcionamiento de la SEPC. El mismo surge por iniciativa de un grupo de profesionales que se encontraban trabajando en el oeste de la ciudad de Santa Fe<sup>4</sup> (Cardozo, 2015) bajo inspiración del Banco de los Pobres de Bangladesh, creado por Muhammad Yunus.

Este Programa tiene como objetivo ayudar a los sectores populares vulnerables ([SEPC], 2007). También pretende “lograr transformaciones en los programas de política social de manera que evolucione del mero asistencialismo hacia metodologías participativas, autogestionarias, generadoras de lazos de solidaridad y responsabilidad personales”. (Decreto N° 0538/2005)

La ayuda consiste en el otorgamiento de subsidios institucionales a gobiernos locales (municipios y comunas) y organizaciones no gubernamentales con la finalidad de financiar emprendimiento productivo con sustentabilidad a futuro.

A su vez, el programa otorga créditos a personas, familias o grupos asociados con experiencia, conocimientos o capacidades sobre actividades productivas o de servicios, con trayectoria o de reciente creación que no puedan acceder a créditos bancarios o de financieras.

La evaluación de los proyectos, otorgamiento, cobro y recupero de los créditos se descentraliza, en la medida que estas acciones quedan en manos de los gobiernos locales o de las ONG. Según el documento de la SEPC, “[la descentralización] hace más efectiva la evaluación de los proyectos de acuerdo la realidad productiva y desarrollo de cada región, determinado directamente por el tipo de demanda y proyecto a financiar”. ([SEPC], 2007, p 6)

La SEPC junto a diversas ONG y Agencias de Desarrollo, que se encuentran trabajando en la provincia, tienen a su cargo el monitoreo y evaluación de las organizaciones destinatarias de los créditos a través de visitas y controles administrativos.

A finales de la gestión de Jorge Obeid, mediante el Decreto N° 2784/2007, se crea el Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Sociales dentro de la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social de la SEPC. Dicho Decreto considera:

...que dicho Programa tiene como objetivo lograr la inclusión de emprendedores sociales al ámbito de la economía formal, promoviendo actividades productivas de bienes y servicios donde la capacitación previa del beneficiario contribuya a la sustentabilidad del emprendimiento y fomentar la inclusión de la población en riesgo de vulnerabilidad social y económica, con perfil profesional en artes u oficios que no puedan superar dicha condición por no contar con capital fijo herramientas y maquinarias promoviendo una movilidad social ascendente y la generación de empleo genuino; que para ello se prevé la entrega de subsidios no reintegrables con destino a la compra de maquinarias, herramientas e insumos que el/los beneficiario/s fundamente/n como adecuados a su proyecto, siendo que los emprendimientos podrán ser individuales o asociativos, hasta (3) personas como máximo, dichos subsidios consistirán en la suma equivalente a veinte (20) canastas básicas Tipo 2 por cada integrante, valor que se actualizará mensualmente de acuerdo al monto que fije el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC.” Recuperado de: <https://www.santafe.gov.ar/boletinoficial/ver.php?seccion=28-11-2007decreto2784-2007.htm>, 17 de septiembre de 2019.

En el Tabla 1 realizamos una síntesis de las políticas de promoción de la ESS en el período justicialista. Como puede observarse, los programas que se ejecutaron tuvieron como destinatarios a los emprendimientos sociales y la coordinación con los gobiernos locales y organizaciones e instituciones con fuerte presencia en diferentes puntos de la provincia. Estas últimas actúan como entes intermediarios entre los emprendedores sociales y el Estado.

Tabla 1. Programas de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (2004-2007)

Programa	Descripción	Destinatarios	Acciones
Programa de promoción y asistencia a emprendimientos productivos sociales	Creación de un fondo de promoción y asistencia a emprendimientos sociales	Emprendedores sociales. Asociaciones para el Desarrollo Regional. Municipios y Comunas	Financiamiento y asistencia técnica
Banco Solidario	Otorgamiento de créditos para emprendimientos sociales asociativos	Municipios y comunas. Organizaciones sociales no gubernamentales	Subsidios reintegrables
Programa Provincial de Emprendimientos Productivos Sociales	Promoción y capacitación de actividades productivas de bienes y servicios para la sostenibilidad de los emprendimientos sociales	Emprendimientos sociales individuales y/o asociativos	Capacitaciones y subsidios no reintegrables

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Provincial N° 12.375/2004; Decreto N° 0538/2005 y Decreto N° 2784/2007.

### 5.3. La organización de la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social y el Programa Territorios Productivos (2007-2011)

En diciembre de 2007, luego de la derrota del justicialismo por el Frente Progresista Cívico y Social, Hermes Binner asume el gobierno de la Provincia de Santa Fe. Bajo su gestión, al mismo tiempo que la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria se convierte en el Ministerio de Desarrollo Social y, “la Dirección de Economía Social y Desarrollo Local pasa a llamarse Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social” (Massera 2019, p.45) a cargo del psicólogo Alejandro Gamero.

En una entrevista realizada durante el trabajo de campo, un colaborador de Alejandro Gamero, caracteriza los cambios que se dan a partir de la conformación de la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social:

“(…) empezamos a trabajar con Gamero -me acuerdo- un director, y acá únicamente había como herramienta para trabajar Economía Social la del crédito, del Banco Solidario. Y él lo que hizo fue una mixtura con otros programas, uno que era Buenas Prácticas y otro; y se le empezó a dar como una integralidad al laburo (...) y después todo un sentido de estética, de poética, de cultura que le dio el programa que estaba bárbara, porque salía de los parámetros tradicionales de política pública. Y ahí empezamos a trabajar, la política pública desde el Estado, porque veníamos siempre del imaginario de que te venía o de Nación o te venía de los organismos internacionales y vos lo único que hacías era ejecutar; entonces eso fue como que se plasmó, eso fue muy innovador acá en el laburo”. (Entrevista Cristian Galarza, personal de planta permanente de Ministerio de Desarrollo Social provincial).

Como indica el entrevistado, los programas que venían de la gestión anterior quedaron bajo la órbita de la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social.

A su vez, la Dirección ejecuta el Programa Territorios Productivos. Como se indica en el documento institucional:

Territorios Productivos, como un Plan de integración de diferentes miradas, campos disciplinares, saberes y tradiciones, cuyo objetivo es articular en los territorios de aplicación, las diferentes intervenciones que puedan existir en ellos, organizado por Programas, Propuestas y Acciones que tiendan a la construcción de un tipo de conocimiento en las personas excluidas del sistema social, que les posibilite un sistema claro de apropiación de herramientas programáticas, financieras, y metodológicas del Estado, y que garanticen la



igualdad de oportunidades en el universo del trabajo y la producción. (Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social, 2008, p.6)

Los proyectos incluidos en el Programa están dirigidos no solo a otorgar financiamiento a las personas físicas, individuales y asociadas, sino que también impulsan la construcción de espacios asociativos en instalaciones en desuso, es decir, se promueve la intervención de estructuras edilicias para la ocupación y posterior funcionamiento de emprendimientos asociativos.

El Programa tiene tres niveles de intervención (ver Tabla 2). El primer nivel está compuesto por el 'Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Sociales', orientado a familias de grupos vulnerables.

El segundo nivel, comprende proyectos específicos provinciales y proyectos provinciales que se articulan con las políticas nacionales. En este sentido, se perseguía la labor conjunta con el nivel nacional, a través del Programa Manos a la Obra que promovía la relación estratégica entre el desarrollo local y la economía social a través del estímulo al trabajo (Merlinsky y Rofman, 2004; Ciolli, 2015). Esta relación es destacada en el siguiente fragmento de la entrevista a Cristian Galarza:

"La Dirección Desarrollo Territorial y Economía Social, trabajaba mucho el desarrollo local. Y bueno, empezar a promover la economía social, el trabajo autogestivo, ahí empezamos a poder desandar. Nosotros hablábamos mucho de emprendimiento cuando empezamos y después empezamos a charlarlo y nos dimos cuenta que era trabajo. Hablar del trabajo era más importante por lo que implica el concepto y la historia digamos, ese tenía otro peso, cuando vos hablas del trabajo (...) hablas de derecho al trabajo, que era distinto cuando vos hablas de emprendimiento, un término nuevo que, a veces, no tiene la representación simbólica que tiene el otro, entonces nos empezamos como a dar cuenta de lo importante del trabajo, pero trabajamos más desarrollo local y economía social". (Comunicación personal, Cristian Galarza, personal de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social provincial).

Más allá de la mirada productivista se establece una nueva reafiliación de los sujetos destinatarios de la política con el mundo del trabajo (Hopp, 2009).

El tercer nivel está compuesto por aquellos emprendimientos consolidados y que pueden tener alguna vinculación con el Ministerio de Producción. En estos casos, el financiamiento se orienta a que los emprendimientos formalizados puedan alcanzar otra escala en la producción de bienes y servicios, es decir que tengan un alcance regional.

El Programa Territorios Productivos extendió su alcance al centro-norte provincial. Se consideraba que las localidades de esta región contaban con las asociaciones de la sociedad civil y con una amplia capacidad organizativa

"...lo que tenés en el norte es extraordinario porque tenés organizaciones de la sociedad civil que, exceptuando Rosario ciudad, después en el resto de la provincia no tenés, en el norte tenés un entramado muy interesante. De hecho, nosotros hacíamos el chiste interno 'la revolución arranca en el norte', porque estaban muy organizados, nosotros llegamos con algunas propuestas de Economía Social, y sí, estaba todo armado, mucho de lo que nosotros proponíamos ya estaba, entonces, bueno, fue un poco trabajar con lo que ya había". (Comunicación personal, Yamila Morello, Coordinadora Política de la Subsecretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la provincia)

La capacidad de gestión de las organizaciones del norte provincial nos remite algunas ideas de Kapron y Fialho (2004) sobre las implicancias de las políticas de ESS. Ellos sostienen que dichas políticas "permiten la elaboración de los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad organizada, explorando los límites de actuación de la esfera de lo estatal" (p.345).

En síntesis, el Programa Territorios Productivos se presenta como un antecedente de jerarquización de las políticas de ESS por parte del gobierno provincial, como lo indica el posterior subsecretario de ESS Mauro

Casella, se trató de la primera instancia de institucionalización de la temática:

...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, cuando las distintas experiencias de ESS existentes estaban bajo la órbita de dos direcciones, a saber, la Dirección de Inclusión Socioproductiva y la Dirección de Economía Social y Solidaria. Este antecedente no logró escala provincial puesto que sus acciones estuvieron centradas más en las experiencias que en 'lo territorial', no logrando articular una política provincial de promoción de la ESS pero sí dejando un antecedente desde el cual poder abordarla. En tanto, a nivel territorial, diversas organizaciones y cooperativas con peso propio reclamaban políticas para el sector tomando como antecedente lo realizado en la ciudad de Rosario a través de la Subsecretaría de Economía Solidaria local. (Casella, 2015, p.142)

Tabla 2. Programa Territorios Productivos

Nivel de intervención	Programa	Proyectos	Descripción del proyecto	Destinatarios	Dimensión de abordaje
Primer nivel de intervención	Programa Provincial de Subsidios para Emprendedores Productivos sociales	no corresponde	no corresponde	Grupos familiares más vulnerables del tejido social. Detectada en ellos, alguna destreza o habilidad en el campo de las producciones, considera la recuperación de estos saberes o conocimientos como punto de partida para acceder progresivamente a niveles más complejos de producción.	Familiar
		Proyecto "Cooperativa de ideas... en los parques"	Construcción de espacios vinculantes de inclusión social, producción, capacitación, elaboración de marcas colectivas y comercialización, en terrenos fiscales en desuso para el diseño y puesta en funcionamiento de parques productivos de verduras, hortalizas, producciones alternativas para autoconsumo y comercialización, con intervenciones paisajísticas, arquitectónicas, educativas y de comunicación visual.	Construcción colectiva entre los diferentes gobiernos, actores y áreas involucradas, en un mismo proceso de trabajo a nivel local.	Espacios grupales, asociativos y cooperativos, para la construcción de proyectos innovadores.
		Los nuevos oficinas	Espacio de reunión, estudio y análisis creado dentro de la Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social para los y las jóvenes que desarrollan sus prácticas laborales en estos campos. Propone la revisión permanente de los conceptos que circulan sobre la Economía Social, las diferentes estrategias que se utilizan desde otros ámbitos de trabajo y sus posibilidades de participación en los espacios de toma de decisiones.	Jóvenes	Individual-grupal
Segundo nivel de intervención	Un modelo para armar	Programa Banco Solidario	Son subsidios no reintegrables que otorga el Gobierno Provincial a las Organizaciones Administradoras (OA), las que pueden ser asociaciones de la sociedad civil o los municipios y las comunas existentes en cada una de las regiones.	Pequeños emprendedores en condición de vulnerabilidad social.	Individual
		Ley Provincial N° 12375/2004 Capacitación y acompañamiento de emprendimientos productivos	Fondos pertenecientes al Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, al que pueden acceder los gobiernos locales para contratar técnicos y especialistas que brinden capacitaciones, asesoramiento y seguimiento de los emprendimientos. La implementación territorial se lleva a cabo en forma articulada con la presente Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social para evaluar la asignación de los fondos.	Técnicos y emprendedores	Individual-grupal
		Plan Nacional Manos a la obra	Fondos adjudicados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a los gobiernos provinciales.	Emprendimientos - asociaciones - individuales	Individual-grupal-familiar
Tercer nivel de intervención	Emprendimientos que han logrado mayores índices de producción que pueden incluirse en un grupo más pertinente al campo de la Producción.	no corresponde	No corresponde	Pequeños productores consolidados en el tiempo pero con riesgo de que afecten su producción por falta de acompañamiento o asesoramiento.	Organizacional - institucional

Fuente: Elaboración propia en base a Documento de la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social (2008).

#### 5.4. La institucionalización de las políticas de ESS en la provincia de Santa Fe (2011-2015): entre lo "nuevo" en el Ministerio de Desarrollo Social y la "reorganización de lo existente" en el Ministerio de Producción

En el presente apartado abordaremos el proceso de organización de las políticas de promoción de la ESS bajo la gestión del Frente Progresista Cívico y Social. En un primer momento, nos referimos a la elevación de rango que tiene la ESS en el Ministerio de Desarrollo Social. En un segundo momento, presentamos las políticas públicas de promoción de la ESS en el Ministerio de Producción y su reorganización. A su vez, señalamos



las dificultades que encuentran ambos ministerios para establecer articulaciones a los fines de contribuir a la mejora del sector asociativo y cooperativo santafesino, funcionando en realidad como compartimientos estancos.

#### 5.4.1. Las políticas de promoción de la ESS en el Ministerio de Desarrollo Social. La creación de la Subsecretaría de Economía Social

Entre los años 2011 y 2015, durante la segunda gestión provincial del Frente Progresista Cívico y Social a cargo del gobernador Antonio Bonfatti, se construye la institucionalidad de las políticas de promoción de la ESS. Expresión de ello es la creación de la Subsecretaría de Economía Social bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y mediante el Decreto N° 110/2011. En palabras del subsecretario a cargo, el Lic. Mariano Casella:

En el marco de la reconfiguración institucional que significó la creación de la Subsecretaría de Economía Social, se propuso extender territorialmente las políticas de ESS articulándose con aquellas experiencias socioproductivas existentes de modo disperso en el territorio provincial y, paralelamente, propiciando el surgimiento de otras nuevas en aquellos lugares donde las mismas eran inexistentes aprovechando la institucionalidad creada. (Casella, 2015, p. 143)

De acuerdo al Decreto N° 110/2011, en su Anexo B, las funciones de la Subsecretaría eran:

- Proponer acciones que optimicen el desarrollo del trabajo desde una perspectiva sustentable, asociativa y cooperativa.
- Establecer un sistema de gestión de la economía social a escala provincial articulado regionalmente con Municipios, Comunas y organizaciones de la sociedad civil basado en la descentralización y el gobierno electrónico.
- Promover espacios regionales de articulación, participación, capacitación e innovación, en torno a su incumbencia.
- Monitorear el desarrollo de las propuestas productivas y articular las mismas con los sectores de la sociedad civil y del sector privado para su consumo.
- Desarrollar programas de inclusión socioproductiva que abarque instancias de financiamiento, capacitación, asistencia técnica y asistencia en la comercialización e inclusión en mercados formales que contemplen: producción primaria y agroindustria familiar, producción y autoproducción de alimentos, producción de otras manufacturas, servicios y apoyo a la comercialización y formalización.
- Articular con áreas de gobierno nacional, provincial y local políticas territoriales de desarrollo socio-productivo y apoyo a la economía social.
- Establecer acuerdos territoriales y mecanismos de planificación que permitan sinergizar recursos y herramientas entre las diferentes instancias de desarrollo de políticas de inclusión socioproductiva y apoyo a la economía social.
- Gestionar, coordinar y optimizar la aplicación de programas de microcrédito y financiamiento al desarrollo de emprendimientos y que promuevan la comercialización de productos provenientes de la economía social.

La Subsecretaría contiene dos direcciones provinciales: la Dirección Provincial de Inclusión Socio-Productiva y la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria. Mientras que los programas de ESS se concentran en la primera, la segunda trabaja articuladamente en algunas cuestiones muy puntuales.

El esquema de trabajo de la Subsecretaría se presenta a partir del Plan Operativo de Acción (conocido como POA), dirigido a municipios y comunas. El mismo consta de cuatro líneas de trabajo: (i) Capacitación y asistencia técnica, asesoramiento (ii) Apoyo a la producción y circulación de los productos y servicios; (iii) Financiamiento (a través de microcréditos) y (iv) Programa de soberanía y seguridad alimentaria<sup>5</sup>, como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. Programas incluidos en el Plan Operativo de Acción, líneas de trabajo

Programas	Breve descripción	Destinatarios	Acciones
Programa de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento de emprendimientos sociales	Cursos/talleres dirigidos a promotores de la Economía Social de los diferentes municipios y comunas de la provincia con el objeto de favorecer la generación de capacidades locales en los territorios.	Agentes estatales de comunas y municipios	Formador de formadores
Programa de apoyo a la producción y circulación de los productos y servicios	Organización de ferias y apertura de stands y locales en espacios de comercialización tradicionales; campañas de concientización que promuevan prácticas de consumo responsable y fomenten a su vez la adquisición de productos de la Economía Social.	Emprendedores sociales	Mercado social: ferias de la ESS
			Campaña Justo Lo Que Necesito
Programa de financiamiento de la Economía Social	Financiamiento de proyectos territoriales a través del Banco Solidario y la conformación de Consorcios de Microcrédito (según Ley Nacional N° 26.117/2006 y Ley Provincial N° 12.932/2006), junto al financiamiento de capital fijo o bienes corrientes de forma comunitaria o asociada.	Emprendedores sociales y cooperativas	Fondos Rotatorios de Incentivo a la Economía Social (Capital Semilla)
			Aportes no Reintegrables (ANRs)
Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria	Producción, elaboración y circulación de alimentos con herramientas que permitan mejorar la soberanía en términos de producción y acceso como estrategia integral que haga foco en territorios con altos índices de exclusión y vulnerabilidad.	Emprendedores sociales y cooperativas	Formar referentes territoriales  Generar mecanismos innovadores de producción, circulación y acceso a alimentos por parte de los territorios con mayor vulnerabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

Además del POA, existen dos líneas de trabajo para acceder a las políticas de ESS: el 'Formulario B' y la 'Planilla A'.

La primera línea se orienta a la capacitación, financiamiento para compra de insumos y materiales. Para ello, las instituciones de la sociedad civil, destinatarias de esta línea de acción precisan completar el 'Formulario B'.

La otra línea de acción financia la compra de insumos y materiales. Los destinatarios, personas físicas, precisan completar la 'Planilla A'. Cristian Galarza destaca alguna característica de esta línea: " 'planilla A', tiene



que ver con una cuestión más subsidiaria inmediata, inmediata entre comillas, la mayoría de los casos se trabaja político-partidariamente, no tiene mucho acompañamiento". (Comunicación personal, Cristian Galarza, personal de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social provincial).

Si bien el POA y las dos líneas de acción descritas expresan intervenciones específicas de la Subsecretaría de Economía Social, en la práctica, ellas suelen superponerse en algún emprendimiento que requiere mayor presupuesto o su sostenimiento en el tiempo.

De acuerdo con los entrevistados, la creación de la Subsecretaría permite que la temática de Economía Social alcance mayor extensión territorial. En otras palabras, no solo se estructura un área de trabajo, sino que esta puede llegar a diferentes actores: municipios y comunas, organizaciones sociales y personas físicas.

Cabe señalar que en el Plan Estratégico Provincial, Santa Fe Visión 2030, la ESS ocupa un lugar central. A través de ella se desea ampliar tanto la inclusión social como el alcance territorial:

El abordaje territorial de la ES aporta una nueva mirada sobre los procesos socioproductivos ya que se asienta en la promoción de las capacidades existentes en un territorio, no solo como mero soporte físico de los procesos que en él se desarrollan sino una red de actores que constituye un sistema de relaciones que encuadra y determina acciones estratégicas para promover procesos socio-productivos integrales y sustentables con la finalidad de favorecer la inclusión social y el desarrollo territorial. (Bonfatti y Galassi, 2012, p. 235)

#### 5.4.2. Antecedentes en el Ministerio de Producción: cooperativas y mutuales en el período 2011-2015

En el período 2011-2015 en el marco del Ministerio de la Producción se organiza la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresariedad y Trabajo Decente, dependiente de la Secretaría del Sistema de Apoyo al Desarrollo. En este período es posible reconocer ciertos programas y líneas de acción que comienzan a configurar la política de Economía Social (histórica o tradicional) bajo este Ministerio (Cardozo y Massera, 2018).

A continuación, en el Tabla 4, identificamos cada uno de los programas que se gestionaban desde la Subsecretaría creada por Decreto N° 0471/ 2010<sup>6</sup>.

Tabla 4. Políticas de promoción de la ESS del Ministerio de la Producción

Programa	Breve descripción
Programa de Tutores Locales de Asociativismo	Asistencia para las cooperativas y mutuales de cada zona. Este Programa contempla la capacitación de tutores en diversos municipios y comunas.
Programa Provincial de Promoción de la Economía Social	Dictado de cursos de formación y capacitación con el objeto de asistir a las cooperativas y mutuales en su proceso de matriculación.
Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social	Creado mediante <a href="#">Decreto 2689/2012</a> , se constituye como un espacio de diálogo entre el gobierno provincial y diversas entidades del sector, con la misión principal ser un órgano de consulta en materia cooperativa y mutual. Entre sus miembros se incluyen entidades de segundo y tercer grado radicadas en la provincia, cooperativas y mutuales de primer grado y el ministro de Producción -y en su ausencia el subsecretario de Asociativismo, Promoción de la Empresariedad y Trabajo-, quien preside dicho Consejo. Dentro de sus funciones se contempla: a) la articulación de acciones entre el sector público y privado en materia de cooperativas y mutuales; b) su actuación como órgano de consulta y apoyo del Ministerio de la Producción en los temas referentes al cooperativismo, mutualismo y otras expresiones de la Economía Social cuando se lo consulte; c) el análisis regular y periódico la situación económica e institucional del sector a los fines de proponer líneas de acción para su crecimiento y desarrollo, y d) la realización de estudios técnicos y relevamientos estadísticos tendientes a mejorar el conocimiento y diagnóstico del sector.



Programa Sistema Provincial de Sellos Cooperativos	Creado mediante <a href="#">Decreto N° 2690/2012</a> , tiene como finalidad identificar a las cooperativas radicadas en territorio santafesino, y/o a los productos y servicios producidos, comercializados y/o prestados por las mismas, como reconocimiento a las entidades cooperativas que desarrollan sus actividades de acuerdo con los valores y los principios de la doctrina cooperativa. Bajo ese sistema se crean tres sellos: '100% Cooperativa', 'Compre Cooperativa' y 'De origen cooperativo santafesino'.
Programa de Fomento, Desarrollo y Consolidación de Emprendimientos Cooperativos de Base Tecnológica	Creado mediante <a href="#">Resolución 1585/2013</a> , tiene como objetivo fomentar la cultura emprendedora en estudiantes, egresados e investigadores jóvenes facilitando la creación, desarrollo y consolidación de cooperativas vinculadas al conocimiento científico y tecnológico. Para ello contempla apoyo financiero, técnico e institucional, a emprendimientos con alto contenido tecnológico, cooperativas tradicionales con dificultades para insertarse en el mercado y organismos públicos e instituciones privadas interesadas en generar soluciones innovadoras a los problemas que presentan las cooperativas.
Programa Poesías Cooperativas	Mediante la <a href="#">Resolución 1601/2013</a> se crea este Programa que pretende promover la creatividad poética de estudiantes sobre la base de los valores y principios cooperativos. Dirigido a los estudiantes de los últimos años del nivel primario, del nivel secundario, alumnos y docentes pertenecientes a cooperativas escolares de la provincia. El programa, propone la distinción a los participantes cuyas poesías sean seleccionadas en el marco de la convocatoria realizada por el Ministerio de Producción.
Programa Rescatando Historias Cooperativas	Continuando con el objeto de rescatar y promover los valores y principios cooperativos, se crea mediante <a href="#">Resolución 1602/2013</a> este Programa propone financiar la publicación de libros que rescaten historias de cooperativas y mutuales de la provincia con más de 50 años de antigüedad.

Fuente: Elaboración propia en base a Cardozo y Massera (2018).

Además de estos programas, bajo esta área se llevan adelante acciones de fiscalización y control de las cooperativas y mutuales de la provincia, mediante convenios realizados con el Instituto Nacional de Asociativismo de Economía Social [INAES]<sup>7</sup>. A su vez se firmaron convenios con la Administración Provincial de Impuestos [API] para flexibilizar los requisitos exigidos y acordar la documentación reclamada por ambas reparticiones a las entidades cooperativas y mutuales. También se dicta la Resolución 430/2012, por la cual se exige, que ante cada trámite que lleven adelante las cooperativas y mutuales, ellas presenten el Certificado de Subsistencia, expedido por la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresariedad, y Trabajo Decente.

De acuerdo a lo expuesto, el Ministerio de Producción trabaja con el sector consolidado de cooperativas y mutuales de la provincia de Santa Fe. Este campo de experiencias 'tradicionales o históricas', tiene un amplio reconocimiento institucional y en el período 2011-2015 se han desplegado una serie de programas para su promoción y fortalecimiento como también la creación del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social con amplia representatividad para el diálogo con el gobierno provincial.

5.4.3. (Des)coordinación entre el Ministerio de Desarrollo Social y Producción: fragmentando los procesos asociativos en torno a la ESS

Los entrevistados señalan que el trabajo coordinado entre las áreas estatales ministeriales que abordan la ESS -la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresariedad y Trabajo Decente del Ministerio de Producción- en el período mencionado nunca se termina de realizar.

Algunas de las causas para que no se pueda llevar adelante esta coordinación son la tajante división entre las experiencias de ESS que cada ministerio fomenta. En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, los destinatarios de sus políticas son población vulnerable entre la cual los procesos socio-productivos tienen una organización del trabajo incipiente, es decir, en términos de Coraggio (2013) su labor se lleva adelante a nivel



micro. En cambio, los destinatarios de las políticas del Ministerio de Producción son las experiencias ligadas a la Economía Social tradicional, es decir, aquellas cooperativas y mutuales que se encuentran formalizadas y, por lo tanto, tienen cierta autonomía en su funcionamiento.

Otra de las cuestiones presentes que dificultan la intersectorialidad ministerial es la falta de interés en entablar diálogos al interior del Estado

“creo que hubo como un montón de posibilidades de poder generar un espacio mucho más ampliado de lo que era la Economía Social, (...) yo siempre decía ‘imagínate tener un área de Economía Social en el Ministerio de Desarrollo, y paralelamente tener un área en el Ministerio de la Producción,’ y vos sabes que en el Ministerio de la Producción,’ el destinatario de las políticas de la producción es otro, tiene que ver con las cooperativas y con cuestiones más consolidadas (...) era interesante consolidar procesos, nuestro objetivo máximo era la cooperativa de trabajo, y eso pertenece al Ministerio de la Producción, entonces era cómo poder pensar estas dos áreas y poder trabajar desde ese sentido; bueno, eso no se pudo dar”. (Comunicación personal, Cristian Galarza, Personal de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia).

En este testimonio se hace referencia a la posibilidad de llevar a cabo una experiencia compartida entre el Ministerio de Desarrollo Social y el de Producción, es decir, participar ambas en distintos momentos del proceso de acompañamiento y trabajo con emprendedores sociales y de conformación de una cooperativa. Esta posibilidad de accionar interministerial podría asimilarse a una incubación que parte de un ministerio pero que se desplaza hacia el otro con el acompañamiento del Estado provincial mediante sus políticas.

Una cuestión más que dificulta el trabajo en conjunto tiene que ver con las posiciones políticas partidarias. Según otra funcionaria de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social estas diferencias, empañaban la relación entre ambos ministerios:

“También es muy difícil aparte porque juegan mucho las internas del Frente Progresista Cívico y Social, el Ministerio de Desarrollo Social es radical y el Ministerio de Producción es socialista (...) Y no hay, me parece, financiamiento de algunas cuestiones de Producción, porque a veces Producción tiene dificultades desde lo económico en cuestiones así como más básicas de construcción de territorio, pero me parece que tiene que ver con lo político-partidario más que con cuestiones programáticas, pero, después un trabajo articulado integrado no, no hay, no existe”. (Comunicación personal, Cecilia Cerra, personal de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia).

Las políticas de ESS entre ambos ministerios no son articuladas. Se considera necesario un trabajo coordinado para la consolidación y formalización de los emprendimientos socio-productivos que se promocionan desde el Ministerio de Desarrollo Social y su posterior desplazamiento como cooperativas hacia el Ministerio de Producción.

Además, la cuestión política-partidaria incide en la situación antes mencionada que impide que la intersectorialidad pueda llevarse a cabo. Bajo esta situación, se asiste a la fragmentación de las intervenciones del Estado provincial, que por un lado fomenta nuevas acciones en términos de asociatividad para la población socialmente vulnerable y, por el otro, fortalece y crea espacios de participación al sector cooperativista y mutualista ‘histórico o tradicional’ ya consolidado a escala provincial.

## 5.5. El Instituto Provincial del Aborigen Santafesino y la vinculación con las políticas públicas de promoción de la ESS

A continuación, describimos los objetivos del Instituto Provincial del Aborigen Santafesino [IPAS]. Dentro de este marco, caracterizamos sus políticas y describimos su relación con el área de ESS, en particular, en la promoción de emprendimientos socio-productivos en comunidades indígenas santafesinas.

### 5.5.1. El Instituto Provincial del Aborigen Santafesino



Bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia funciona el IPAS, órgano integrado por representantes de las comunidades indígenas que habitan en la provincia<sup>8</sup>. El IPAS posibilita la articulación entre políticas de diferentes organismos gubernamentales a distintas escalas en temas como vivienda, educación y producción (Cardozo et al., 2020a).

El IPAS depende de la Subsecretaría de Innovación en Gestión Social de la Secretaría de Coordinación de Políticas Sociales. Fue creado por Ley N° 11078<sup>9</sup> en el año 1993, reglamentándose en 2005 y puesto en real funcionamiento en 2009.

El IPAS es también el organismo encargado de ejecutar la Ley N° 12.086/2002, que permite la entrega y reconocimiento de territorios a las comunidades originarias a partir de la adjudicación de lotes fiscales y parcelas de islas. Dicha ley especifica en su Anexo N° 1 cuáles son las parcelas disponibles para ser entregadas a las comunidades (Gomitolo et al., 2020)<sup>10</sup>. Para acceder a tierras, las comunidades deben estar inscriptas en el Registro Especial de Comunidades Aborígenes (RECA), donde obtienen el reconocimiento provincial.

Una vez que las tierras les fueron adjudicadas de forma permanente, cuentan con el reconocimiento de su propiedad comunitaria y las pueden inscribir a su nombre. De este modo la propiedad de sus tierras es inembargable, imprescriptible, enajenable y libre de impuestos. Ellas quedan inscriptas en el Registro General de la Propiedad y Catastro de la Provincia de Santa Fe.

Desde el campo de la antropología, se operacionalizó el concepto de formaciones provinciales de alteridad (Briones, 2008), para hacer alusión al proceso de construcción desde el Estado, en este caso subnacional, de las identidades étnicas a escala local. En este sentido la construcción de la alteridad se acompaña de políticas específicas que abren el camino para que las comunidades indígenas formen parte del territorio normado (zonal) desde la esfera estatal. Como menciona la autora: "las geografías estatales de inclusión y exclusión, esto es, las articulaciones históricamente situadas y cambiantes mediante las cuales niveles anidados de estatalidad ponderan y ubican en tiempo y espacio 'su diversidad interior'" (Briones, 2008, p. 17).

Desde esta perspectiva el IPAS puede ser concebido como órgano encargado de regular las formaciones de la alteridad provincial y de procesar las demandas de las comunidades indígenas registradas en la provincia.

En el año 2019, en la provincia de Santa Fe, 66 comunidades indígenas se autorreconocen pertenecientes a los pueblos mocovíes; qom, olongasta-diaguitas, corondás o corundíes y mapuche. En la Figura 1 identificamos las comunidades registradas por el IPAS.

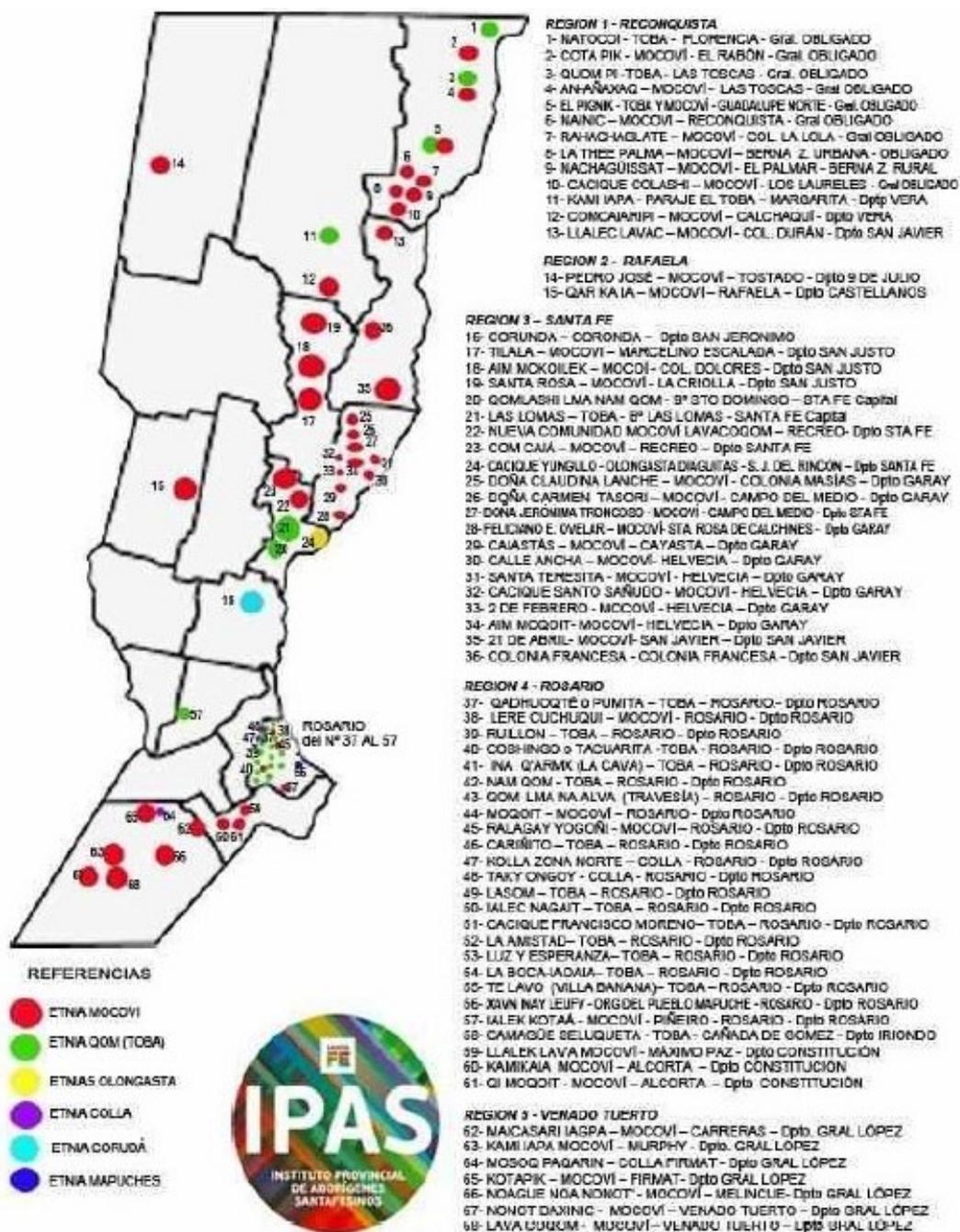


Figura 1. Comunidades indígenas registradas por el IPAS

Fuente: Recuperado de

[https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/132954/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/132954/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

### 5.5.2. Las políticas públicas de promoción de la ESS y la vinculación con el IPAS

En el contexto de efervescencia de la gestión de políticas de ESS en la provincia de Santa Fe, se comienza a trabajar intersectorialmente entre la Subsecretaría de la ESS y el IPAS, ambas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, la ESS se transforma en una estrategia para promocionar emprendimientos socio-productivos en las comunidades indígenas de la provincia, fomentando desde la política pública el trabajo asociativo y autogestivo.

La directora del IPAS nos menciona la importancia que adquirió el trabajo con otras áreas del mismo ministerio para la puesta en marcha de políticas de corte socio-productivo:

"La intención es poderlos fortalecer para que puedan continuar y, es esto de lo que hablábamos, la necesidad del acompañamiento situado, fortaleciendo a las comunidades. Y, dentro de los desafíos, poder articular programas específicos pensando que de alguna manera la filosofía de lo que ordena los principios de la comunidad social está íntimamente ligada a los principios y a los modos de organización de las comunidades. En esto de pensar algunas cuestiones que tienen que ver con la solidaridad, con la ayuda mutua, la conformación de grupos, la misma inserción y comercialización de sus productos. Ahí entendemos que hay una gran oportunidad y que necesitamos de la colaboración de los que saben para poder hacer una línea de trabajo sustentable". (Comunicación personal, Ivana Camoletto).

En la Tabla 5, se sistematizan los proyectos socios productivos implementados en siete comunidades en el período 2012-2014. Esta información fue obtenida a través del trabajo de campo.

Tabla 5. Programas llevados a cabo por la Subsecretaría de ESS y el IPAS en el período de 2012-2014

Programa	Año de implementación	Comunidad	Localidad	Departamento
Planilla A	2012	Comunidad Com-Caia	Recreo	La Capital
Planilla A	2014	Comunidad Thee Palma	Berna	General Obligado
Planilla A	2014	Comunidad Cacique Santos Sañudo	Helvecia	Garay
Programa de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a emprendimientos sociales	2014	Comunidad Lava Qom	Venado Tuerto	General López
Programa de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a emprendimientos sociales	2014	Integrantes de Noagué Noa Nonotí <sup>14</sup>	Melincué	General López
Planilla A	2014	Comunidad de Pedro José	Tostado	9 de Julio
Programa de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento a emprendimientos sociales	2014	Comunidad Kotapik	Firmat	General López

Fuente: Elaboración propia sobre la base de notas de trabajo de campo e Informe de gestión Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015), de circulación restringida

Cuando indagamos sobre cómo fue el proceso de trabajo conjunto entre la Subsecretaría de ESS y el IPAS uno de los técnicos: señaló la relevancia del desarrollo de los proyectos socio-productivos para la puesta en valor de los saberes de las comunidades:

"nos juntamos, charlamos para poder laburar y de una comunidad pasamos a trabajar ocho, nueve comunidades con el IPAS, con este sentido más de comenzar muy incipientemente (...) es una propuesta bastante interesante de laburo en distintos lugares de la provincia, empezar a pensar en emprendimientos productivos e ir recuperando más que nada los saberes de ellos; había un proyecto interesante en Firmat, donde se trabajaba mucho la cuestión de la artesanía pero artesanía más de ellos, más autóctona, después había

un proyecto en San Javier, que eso se laboraba con un artesano de ahí muy reconocido de las comunidades. También aprendés un montón con eso (...)" (Comunicación personal, Cristian Galarza, Personal de planta permanente del Ministerio de Desarrollo Social provincial).

Por su lado, la Directora del IPAS señaló la posibilidad que se abre desde los proyectos socio-productivos de acompañar a las comunidades y avanzar en propuestas sustentables con identidad cultural:

"Tuvimos la oportunidad de gestionar algunos proyectos en algunas comunidades y la idea, justamente, como te decía en el marco de la política de restitución, es poder avanzar no solo con esta área específica sino con otras áreas de gobierno en la posibilidad de desarrollo, de programas de desarrollo, pero sustentables. Sustentables y al mismo tiempo que tengan identidad cultural. En esto de poder recuperar el saber-hacer de las comunidades. Y el desafío, como te decía antes, es poder gestionar a escala pensando que trabajar comunidades implica trabajar con un colectivo. Así que ahí hay todo un mundito para explorar y para trabajar en esa línea. Y, en ese sentido, lo que nos ha enseñado en esto de pensar las lecciones aprendidas, en esto de que uno permanentemente está aprendiendo de la práctica es vital el acompañamiento. En esto de que si queremos que sean realmente sustentables y que estos proyectos incidan mejorando las condiciones de vida de las comunidades, un aspecto fundamental es el acompañamiento. Por un lado, en el fortalecimiento, primero, de las capacidades técnicas-organizativas de las comunidades. En esto que decíamos, si bien ellas tienen sus formas de organización y de administración, bueno, eso cómo se potencia para poderlas fortalecer. Y después, también el acompañamiento en las fases y en los ciclos productivos específicamente". (Comunicación personal, Ivana Camoletto, Directora del Instituto Provincial de Asuntos Aborigen Santafesino, Ministerio de Desarrollo Social provincial).

Consideramos que las acciones conjuntas entre el IPAS y la Subsecretaría de ESS formaron parte de la institucionalización de la ESS en el gobierno provincial.

En la Figura 2, se pueden identificar las intervenciones de la Subsecretaría en materia de ESS, en especial, aquellas vinculadas a pueblos originarios en el período comprendido entre los años 2011-2015.

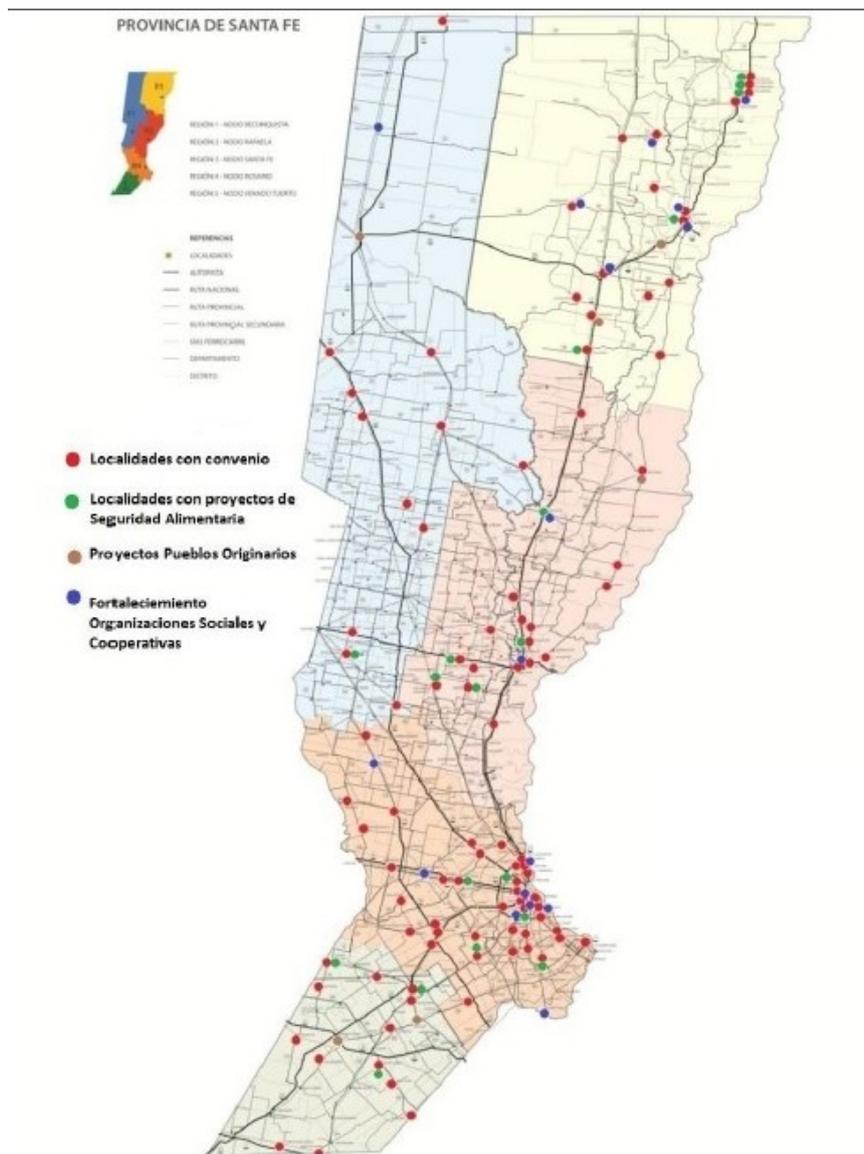


Figura 2. Intervenciones de la Subsecretaría de ESS en las localidades de Santa Fe

Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015), Informe de gestión de la Subsecretaría de ESS (circulación restringida).

## 6. Conclusiones

El reescalamiento del Estado subnacional, en este caso en la Provincia de Santa Fe, en materia de las políticas públicas de promoción de ESS presenta un carácter excepcional en términos del alcance espacial que adquiere la implementación de programas vinculados a la promoción de la producción autogestiva, tanto individual como colectiva. En este marco, las políticas de escalas se entraman entre las instancias subnacionales con sus respectivas formas de gobierno (municipal o comunal) cobran significancia a medida que las distintas gestiones toman el poder de conducción de la provincia.

En el presente artículo describimos, cómo la cuestión de la ESS comenzó a instalarse en las diferentes carteras estatales en la provincia de Santa Fe a través de las distintas gestiones de gobierno. Afirmamos que ella se inició tímidamente, ocupando algunos espacios durante el gobierno justicialista (2004-2007), consecutivamente, en la primera gestión del gobierno socialista (2007-2011), para cobrar mayor protagonismo en la segunda gestión del Frente Progresista Cívico y Social (2011-2015).

De acuerdo con nuestro estudio, consideramos relevante los acontecimientos en la producción de

políticas a nivel provincial, teniendo en cuenta para los años 2011-2015 que la temática ya gozaba de cierta representatividad a nivel nacional. Las entrevistas realizadas demuestran que la mayor parte de las acciones específicas vinculadas a los programas de ESS fue impulsada por el Ministerio de Desarrollo Social provincial abordando la temática indígena, es decir aborda el acompañamiento de necesidades de la alteridad provincial.

Como dimos cuenta, no pudo establecerse una relación virtuosa entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Producción provincial. Más allá de la constatación de desarticulaciones y fragmentaciones de las políticas al interior del Estado provincial, cabe destacar el carácter innovador de la relación que se estableció al interior del Ministerio de Desarrollo Social entre la Subsecretaría de ESS y el IPAS. Dicha relación se focalizó, por un lado, en destinar recursos y personal y, por otro, en los proyectos de desarrollo socio-productivos en las comunidades indígenas de la provincia. De esta manera, comenzaron a vehiculizarse las propuestas de la ESS en las comunidades indígenas.

Por último, el estudio demuestra como el reescalamiento del Estado, en el nivel provincial para el caso de la provincia de Santa Fe, crea cierta espesura institucional, con políticas (dispositivos específicos) de promoción de la ESS. Dichas políticas destinadas a promover un trabajo específico, con características asociativas, autogestivas, colectivo, se encuentran de modo fragmentario y desarticulado al interior del Estado provincial. Sin embargo, se destaca la propuesta de la creación, diseño y gestión de instrumentos con un estilo local particular.

### Referencias bibliográficas

Aguirre, N. (2017). *Análisis de la articulación entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral en relación a políticas que promueven la Economía Social y Solidaria. El caso del Centro de Emprendedores de la Economía Social de la Ciudad de Santa Fe en el periodo 2012-2015* [Trabajo Final de Carrera de Ciencia Política, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral].

Amin, A., Cameron, A. y Hudson, R. (2002). *Placing the Social Economy*. Routledge.

Amin, A. (2009). Locating the social economy. En Amin, A. (Ed.), *The Social Economy* (pp. 3-21). Zed Books.

Barnes, C. (2018). *Las nuevas dependencias municipales de economía social y solidaria: ¿qué políticas construyen?: estudio de dos casos en el conurbano bonaerense* [Tesis de Maestría en Economía Social, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General de Sarmiento]. [https://abcdnuevo.ungs.edu.ar/bases/cung/docs/Tesis\\_Barnes.pdf](https://abcdnuevo.ungs.edu.ar/bases/cung/docs/Tesis_Barnes.pdf)

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 en Economía Social, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General de Sarmiento]. [https://abcdnuevo.ungs.edu.ar/bases/cung/docs/Tesis\\_Beckmann.pdf](https://abcdnuevo.ungs.edu.ar/bases/cung/docs/Tesis_Beckmann.pdf)

Blasco, L. y García, A. (2017). Economía social y solidaria y agenda pública: alcances, actores y objetivos en experiencias provinciales de argentina a principios de siglo XXI. *SaberEs*, 9(2), 177-195. [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-42222017000200003&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42222017000200003&lng=es&tlng=es).

Bonfanti, F. A. y Falcón, V. L. (2021). Experiencias económicas alternativas. Casos de economía social en sectores urbanos del área metropolitana del Gran Resistencia y la Provincia de Corrientes (2018-2019). *Geográfica Digital*, 18(35), 76–96. <https://doi.org/10.30972/geo.18355135>

Bonfatti, A. y Galassi, R. (2012). *Plan estratégico provincial Santa Fe. Visión 2030*. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. <https://biblio.flasco.org.ar/bib/28749>



- Brandão, L., Fernández, V. R. y Queiroz Ribeiro, L. (2018). *Escalas espaciais, reescalamientos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Letra Capital - Observatório das Metrôpoles.
- Brenner, N. (2018) Preguntas abiertas sobre o reescalamento de Estado. En C. Brandão, V. R. Fernández, L. C. de Queiroz Ribeiro (org.), *Escalas espaciais, reescalamientos e estatalidades: lições e desafios para América Latina* (pp.107-139). Letra Capital - Observatório das Metrôpoles.
- Briones, C. (2008). Formaciones de alteridad: Contextos globales, procesos nacionales y provinciales. En C. Briones (comp.), *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad* (pp. 11-43) (2da ed). Antropofagia
- Cardini, A. (2017). *El trabajo de los qom. Atesanías, cultura y construcción política en Rosario*. Prohistoria Ediciones.
- Cardozo, L. (2015). Políticas socio-productivas en la Argentina post-crisis: ¿Las políticas de Economía Social como articuladoras a escala regional? *Revista Cardinalis*, 3(4), 14-39. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/11791>
- Cardozo, L. (2016). Geografías del Workfare. Las políticas sociales y el giro workfarista: estrategias de un proyecto en construcción. *Revista Scientia Interfluvius*, 7(1), 7- 21. <https://revista.uader.edu.ar/index.php/asif/article/view/84>
- Cardozo, L. y Massera, M. (25 al 26 de octubre 2018). Políticas de promoción del sector cooperativo: una mirada del Ministerio de la Producción santafesino. *XIII Jornadas de Investigación, FCE-UNL*, Santa Fe, Argentina.
- Cardozo, L., Rossler, G. y Lozeco, J. (2020a). El centro de emprendedores de la economía social. Análisis de las percepciones de los gestores y de los destinatarios sobre una política pública local (Santa Fe, 2012-2018). *Revista Idelcoop*, (231), 207-224. <https://www.idelcoop.org.ar/revista/231/centro-emprendedores-economia-social-analisis-percepciones-gestores-y-destinatarios-una>
- Cardozo, L. (2021). *Territorios Negociados. Implementación de políticas de promoción de economía social en la comunidad Com-Caia de la localidad de Recreo (2011-2018)* [Tesis de Maestría en Economía Social, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General de Sarmiento]. <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/1309>
- Casella, M. (2015). El desafío de construcción de una política de promoción de la Economía Social y Solidaria. El caso del gobierno de la provincia de Santa Fe. +E: *Revista De Extensión Universitaria*, 5(5), 142-149. <https://doi.org/10.14409/extension.v5i5.5154>
- Ciulli, V. (2015). *La Economía Social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina, 2003-2009)*. CLACSO.
- 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. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n2p11>
- Decreto N° 0471/2010 [Poder Ejecutivo]. *Estructura orgánica funcional, competencias, y dependencia jerárquica en el Ministerio de la Producción*. 6 de abril de 2010. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Decreto N° 0538/2005 [Poder Ejecutivo]. *Creación del Programa Banco Solidario*. 5 de abril. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Decreto N°110/2011 [Poder Ejecutivo]. *Creación de la Subsecretaría de Economía Solidaria*. 12 de diciembre de 2011. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Decreto N° 2784/2007. [Poder Ejecutivo]. *Creación del Programa Provincial de Subsidios para emprendedores productivos sociales bajo la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social de la*

Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria. 21 de noviembre de 2007. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Dirección Provincial de Desarrollo Territorial y Economía Social (2008). *Territorios productivos. Plan de Desarrollo territorial y Economía Social. Santa Fe de la Vera Cruz* (documento). Ministerio de desarrollo Social de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/60200/292068/>

Enrique, E. J. (2021). La institucionalización estatal de la Economía Social y Solidaria: Un análisis de las trayectorias de los agentes en el Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe. *Otra Economía*, 14(26), 152-175. <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14948>

Enrique, E. J. (2022). La Economía Social desde el Estado. Un análisis de las trayectorias de los agentes estatales vinculados a las políticas de Economía Social en el gobierno de la Provincia de Santa Fe (2011-2019). *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (25), e0045. <https://doi.org/10.14409/pampa.2022.25.e0045>

Escobar, A. (2007). The "Ontological Turn" in Social Theory. A Commentary on "Human Geography without Scale", by Sallie Marston, John Paul Jones II and Keith Woodward. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), 106–111. <http://www.jstor.org/stable/4640003>

Fernández, V. R. y Brandão, L. (DIRS). (2010). *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila Editores.

Ghibaudi, J. y García, A. (01 a 04 de agosto de 2023). Políticas estatales municipales de Economía Social y Solidaria y organizaciones sociales de sujetos subalternos: reflexiones a partir de dos estudios de caso en Buenos Aires y Río de Janeiro. *XIV Reunião de Antropologia do Mercosul*, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015). *Informe de Gestión de la Subsecretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social*. Inédito.

Gomitolo, M., Cabré, P. y Cardozo, L. (2020). Dispositivos contemporáneos de visibilización, reconocimiento y registro de pueblos originarios en la Provincia de Santa Fe. *Pampa: Revista de Estudios Territoriales*, (21), 65–84. DOI: 10.14409/pampa.2020.21.e0019 [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2314-02082020000100065](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2314-02082020000100065)

González, S. (2005). La geografía escalar del capitalismo actual. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX(189). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-189.htm>

Hintze, S., Deux Marzi, M. V. y Costa, M. (2011). Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina. En S. Hintze. y C. Danani (comp.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp.233-281). UNGS.

Hopp, M. (2009). La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad. *Margen, Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, (55), 1-13. <https://www.margen.org/suscri/margen55/hopp.pdf>

Jessop, B. (2018). Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. En C. Brandão, V. R. Fernández, L. C. de Queiroz Ribeiro (org.), *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina* (pp.43-70). Letra Capital - Observatório das Metrôpoles.

Jones, M. (2008). El surgimiento del Estado regional en la gobernanza económica: ¿"asociaciones para la prosperidad" o nuevas escalas del poder estatal? En V. R. Fernández, A. Amin, J. Vigil (comp.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (pp.183-218). Miño y Dávila Editores.

Jurado, E. A. (2021). Alimentos y prácticas espaciales de la economía popular y solidaria: un catálogo

- abierto desde el área metropolitana de Mendoza (Argentina). *Geográfica Digital*, 18(35), 32–50. <https://doi.org/10.30972/geo.18355132>
- Jurado, E. y Gallo, M. (2017). Economía Social y Solidaria en Río Negro y Mendoza. Políticas públicas, sujetos y especialidades en debate. *Revista Idelcoop*, 221, 86-103. <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/reflexiones-06-221.pdf>
- Kapron, S. y Fialho, A. L. (2004). Políticas públicas para la economía solidaria. En A. D. Cattani (org.), *La otra economía* (pp. 345-351). UNGS-OSDE.
- Klink, J. y Barcellos De Souza, M. (2018). De uma economia política das escalas espaciais a uma agenda renovada para os estudos críticos espaciais. En C. Brandão, V. R. Fernández y L. C. de Queiroz Ribeiro (org.), *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina* (pp. 361-397). Letra Capital - Observatório das Metrôpoles.
- Ley N° 11078/1993. *Regula las relaciones colectivas e individuales de las comunidades aborígenes*. Boletín oficial del 18 de octubre de 1993. Legislatura de la Provincia de Santa Fe.
- Ley N° 12.086/2002. *Adjudicación de lotes y parcelas de islas fiscales a las Comunidades Aborígenes*. 28 de noviembre de 2002. Boletín oficial 03-01-2003 Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Ley Nacional N° 26.117/2006. *Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social*. 28 de junio de 2006. Boletín oficial Julio 17-07- 2006. Poder Legislativo de la Nación.
- Ley Provincial N° 12.932/2006. *El Estado Santafesino adhiere a los alcances de la Ley Nacional N° 26.117*. Boletín oficial del 10 de octubre de 2006. Gobierno de la Provincia de Santa Fe
- Massera, M. (2016). La arquitectura institucional y las potencialidades de un centro de emprendedores de la economía social en la provincia de Santa Fe. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (8), 3-34. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CESOT/article/view/1445>
- Massera, M. (2019). *Economía Social y Solidaria y políticas públicas. Un análisis de las políticas implementadas en la ciudad de Santa Fe durante el período 2011-2015* [Tesis de la Maestría en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral].
- Massera, M. y Cardozo, L. (2019). Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la Economía Social y Solidaria en la provincia y el municipio de Santa Fe. *Temas y Debates*, 23(37), 119-134. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i37.430>
- Merlinsky, G. y Rofman, A. (9 al 10 de septiembre 2004). Políticas de desarrollo local basadas en la promoción de la economía social en los municipios del Conurbano Bonaerense. *VI Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de gobiernos locales*, Córdoba, Argentina.
- Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2015). Informe de gestión. Inédito.
- Moore, A. (2018). Repensar a escala como uma categoria geográfica: da análise para a prática. *GEOgraphia*, 20(42), 3-24. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2018.v20i42.a13829>
- Muñoz, R. (2017). *Políticas de economía social y solidaria en municipios del Conurbano Bonaerense: avances de su institucionalización* (Documento del Observatorio del Conurbano Bonaerense). Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/nota-central-R-Mu%C3B1oz.pdf>
- Muñoz, R. (2019). Economía social y solidaria en las gestiones municipales de la alianza Cambiemos en el Conurbano bonaerense. Entre el desconocimiento y el desmantelamiento. *Revista Idelcoop*, (229), 31-60. <https://www.idelcoop.org.ar/revista/229/economia-social-y-solidaria-gestiones-municipales-alianza-cambi>

emos-conurbano-bonaerense

Muñoz, R. (2021). La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. *Otra Economía*, 14(26), 31-48. <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14957>

Murchio, C. (2012) *Políticas Públicas para la Economía Social y Solidaria en el Gran Buenos Aires: una investigación a nivel local* [Tesis de Maestría en Economía Social, ICo-UNGS]. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2013/06/TESIS-Murchio-Claudia.pdf>

Peck, J. (1998). Workfare: a geopolitical etymology. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16(2), 133 -161.

Peck, J. (2010). Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones inter escalares y workfare neoliberal. En V. Fernández y C. Brandão (dirs.), *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina* (pp. 77-120). Miño y Dávila.

Pertile, V. C. (2013). Las cooperativas en el contexto de las organizaciones de la economía social: breve reseña histórica. Características generales. *Geográfica Digital*, 10(20), 1–18. <https://doi.org/10.30972/geo.10202204>

Resolución 430/2012 [Ministerio de la Producción]. *Certificado de Subsistencia, expedido por la Subsecretaría de Asociativismo, Promoción de la Empresarialidad, y Trabajo Decente*. 07 de octubre de 2012. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Secretaría de Estado y Promoción Comunitaria [SEPC]. (2007). *Política Social para el desarrollo: para que el trabajo reemplace al asistencialismo*. [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/42183/214389/file/Politica/\\_Social/\\_de/\\_Desarrollo.pdf](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/42183/214389/file/Politica/_Social/_de/_Desarrollo.pdf) (Consultado, 12/12/12)

Vitali, S., Cavigliasso, C. y Lilli, L. (2017). Demandas, negociaciones y resignificaciones de emprendedores y cooperativistas en vinculación con políticas orientadas a la economía social solidaria en la ciudad de Rosario 2003–2015. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 17(28), 123-153. [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272017000100005&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272017000100005&script=sci_arttext)

## Notas

1. Para mayor desarrollo de la temática ver Jessop (2018). ↑

2. Sin embargo, como sostiene Escobar (2007), también los sujetos llevan a cabo ensamblajes escalares que no sólo incorporan al Estado sino también a otros colectivos sociales organizados para la consecución de proyectos de diversa índole ↑

3. Para el año 2004 aún no se había creado el Ministerio de Desarrollo Social a nivel provincial. La Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria tenía bajo su órbita las direcciones que se ocupaban de la cuestión social en términos de la asistencia a la población. ↑

4. En un estudio previo sobre dicho programa destacamos que “el grupo de profesionales (comunicadores sociales, asistentes sociales, abogados, docentes y contadores públicos), llevaban adelante tareas comunitarias filantrópicas en los barrios del oeste de la ciudad de Santa Fe, afectados por la inundación del año 2003. En 2005, teniendo en cuenta algunas experiencias favorables y contando en el grupo con un empleado público de la Secretaría presentaron el proyecto que se aprueba por decreto (...)” (Cardozo, 2015, p.35). ↑

5. Cabe señalar que el Programa de Seguridad y Soberanía Alimentaria no se encontraba bajo la órbita de la Dirección Provincial de Inclusión Socio-Productiva sino de la Dirección Provincial de Seguridad Alimentaria (ambas conformaban la Subsecretaría de Economía Social). Conforme a las entrevistas realizadas,



ambas Direcciones trabajaban de forma conjunta. ↑

6. De acuerdo a la entrevista realizada al Subsecretario Alfredo Luis Cecchi, la Subsecretaría comienza a funcionar en el año 2011. ↑

7. En la tesis de Erika Beckmann se señala que “esta dirección se enmarcó históricamente en su surgimiento y funciones- en el proceso de creación de unidades subnacionales de capacitación, fiscalización y control de cooperativas y mutuales puesto en marcha luego de la sanción de la Ley 20.337 y la creación de Institutos Nacionales de Acción Mutua y de Acción Cooperativa, los que luego de otras no modificaciones se integrarán al actual INAES (Hintze y Deux, 2007). Por lo tanto, desde sus inicios fue la encargada de la realización de tareas y trámites asociados a la constitución de cooperativas y mutuales, tales como el dictado de cursos de capacitación, el armado de estatutos, asesoramiento legal e impositivo, todo ello orientado a la obtención de la matrículas nacional y provincial” (Beckmann, 2018, p. 61). ↑

8. Para un estudio más detallado sobre las normativas indígenas en Santa Fe desde una perspectiva histórica se recomienda la lectura de Cardini (2017). ↑

9. Los artículos 8 a 14 de la Ley N° 11.078 especifican la creación de dicha autoridad de aplicación. Según el artículo 9 el IPAS está constituido por un presidente designado por el Poder Ejecutivo y un Consejo integrado por 5 representantes de comunidades aborígenes. Además, se dispone como órgano consultivo y de asesoramiento a la Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe (OCASTAFE). Por otro lado, como parte de la reglamentación del artículo 7 de la Ley se crea el Registro Especial de Comunidades Aborígenes (RECA), dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia. Para mayor información ver la página oficial del Instituto Provincial de Aborígenes Santafesinos <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/93748> ↑

10. La restitución de tierras se hace a partir de una “cartografía de las situaciones” que establece la ley y las comunidades indígenas desarrolladas. Esta cuestión fue abordada por Gomitolo *et al.* (2020). ↑

