

La promoción estatal de los emprendimientos de la economía social en el ámbito provincial. Un análisis del programa “Santiago Emprende” desde la dimensión institucional

The state promotion of social economy enterprises in the provincial order. An analysis of the “Santiago Emprende” program from de institutional dimension

Miguel Agustín Torres | Cecilia Elizabeth Ibáñez

*Este trabajo expone resultados alcanzados en el curso del proyecto “La Dimensión Legal e Institucional de la Economía Social y Solidaria en Santiago del Estero. Condicionamientos para el Desarrollo del Sector y Posibilidades de Respuestas Institucionales” [SeCyT – UCSE].

RESUMEN

En este trabajo se propone caracterizar, desde la dimensión institucional, los aspectos principales del programa local de política pública denominado “Plan Integral Santiago Emprende”, implementado en la provincia de Santiago del Estero, durante los años 2018-2019, en el marco del “Plan Nacional Creer y Crear”, con el objetivo específico de impulsar el desarrollo de emprendimientos de la economía social. A través de la exploración de sus contenidos centrales y de sus fines se determina el alcance de sus mecanismos de intervención y se distingue la concepción institucionalizada de la economía social en el ordenamiento provincial. Permite recoger elementos de reflexión sobre el funcionamiento de una herramienta de política pública provincial de promoción de la economía social insertada en la órbita de un programa público de alcance federal específico para el sector.

Palabras Clave: “Plan Integral Santiago Emprende”, economía social, política pública provincial, Santiago del Estero

ABSTRACT

In this work we propose to characterize, from the institutional dimension, the main aspects of the public policy program called “Integral Plan Santiago Emprende”, implemented in the province of Santiago del Estero, during the years 2018-2019, within the framework of the National Plan “to Believe and to Create”, with the specific objective of promoting the development of social economy enterprises. Through the exploration of its central contents and its purposes, the scope of its intervention mechanisms is determined and the institutionalized conception of the social economy in the provincial

Miguel Agustín Torres

matorres@huma.unca.edu.ar

orcid.org/0000-0003-3410-1961

Instituto Regional de Estudios Socioculturales
Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas de Argentina
[IRES / CONICET]
ARGENTINA

Cecilia Elizabeth Ibáñez

cecibanez77@gmail.com

orcid.org/0000-0002-9107-8860

Universidad Nacional de Catamarca
Instituto Regional de Estudios Socioculturales
(IRES - CONICET)
ARGENTINA

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Torres, M.A., Ibáñez, E.I. (2023). La promoción estatal de los emprendimientos de la economía social en el ámbito provincial. Un análisis del programa “Santiago Emprende” desde la dimensión institucional. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 31(2), 56-81
<https://doi.org/10.30972/rfce.3127143>



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN 1668-6365 (formato digital) por Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional.

order is distinguished. It allows to collect elements of reflection on the operation of a provincial public policy tool for the promotion of the social economy inserted in the orbit of a specific federal public program for the sector.

Keywords: "Integral Plan Santiago Emprende", social economy, provincial public policy, Santiago del Estero

1. APROXIMACIÓN

El reconocimiento institucional de la funcionalidad socialmente incluyente de la economía social¹ se tradujo, en los hechos, entre otros aspectos, en el desenvolvimiento de diferentes mecanismos públicos dirigidos a promover y facilitar la conformación y difusión de emprendimientos sociales y solidarios en tanto alternativas de rescate e inserción sociolaboral para actores pertenecientes a determinados sectores poblacionales. Dentro de esta tipología de prácticas estatales de intervención se sitúan tanto políticas de alcance nacional como aquellas de orden provincial; pero, a la vez, también es posible identificar algunas modalidades cuya articulación en el plano fáctico requiere de la actuación coordinada del Estado Nacional y de las Administraciones Provinciales. Un ejemplo de esta última variante lo aporta el programa "Santiago Emprende", herramienta institucional desplegada, durante los años 2018-2019, en el ámbito de la provincia de Santiago del Estero con el propósito de favorecer la conformación y proyección de microemprendimientos sociales y solidarios.

Este programa provincial se insertó en la órbita de ejecución del "Plan Nacional de Economía Social "Crear y Crear", ajustando su alcance y sus metas a las coordenadas temáticas y técnicas prefijadas en el plan federal y concretándose precisamente, a partir de la asignación, instrumentada en este último, de recursos dinerarios destinados, específicamente al financiamiento de iniciativas sociales y solidarias viables, de conformidad con pautas de implementación y criterios de selección establecidos institucionalmente. La funcionalidad del plan provincial se concentraba en un segmento determinado del espacio social y solidario, el entramado local de microemprendedores; es decir, el cuadro de actores productivos y comerciales orientados a organizarse bajo los criterios sociales y solidarios, pero que, debido principalmente a sus limitaciones estructurales y a sus condicionamientos económicos y técnicos, experimentaban severas restricciones para su desarrollo. De esta manera, esta clase de emprendimientos autogestionados que no encuadran en el formato de las figuras convencionales de la economía social y que, por la proliferación y

¹ Sin que ello constituya un aspecto significativo que atente contra la clara exposición de las ideas y argumentos aquí vertidos, apuntamos que, en este trabajo, se utilizarán, indistintamente, las expresiones 'economía social' y 'economía social solidaria', adhiriendo, así, al criterio según el cual la economía social en Latinoamérica tiene que ser entendida, por sus dimensiones y su diversidad, como 'economía social y solidaria'; posición asumida por destacadas firmas en la especialidad (Laville, 2010; García Müller, 2012; Schujman *et al.*). Coincidimos con el profesor de la Universidad de Valencia, Rafael Chávez Ávila (1999) que la variedad de denominaciones emergentes en los últimos años da cuenta de la extensión del objeto de estudio de la economía social.

difusión que exhibieron en los últimos años atrajeron la atención de los sectores especializados ([Rampello, 2009](#); [Craviotii, 2009](#); [De Sena, 2010, 2011, 2018](#); [Bekerman y Rikap, 2012](#); [Nuñez y Conti, 2015](#); [Colino et al., 2018](#)), constituía el ámbito colectivo que fundamentaba la intervención estatal promotora y transformadora condensada en el plan.

De esta manera, esta clase de emprendimientos autogestionados que no encuadraban -y aún no encuadran- en el formato de las figuras convencionales de la economía social constituía el ámbito colectivo que fundamentaba la intervención estatal promotora y transformadora condensada en el plan. Este tipo de iniciativas de reducida envergadura estructuradas a partir de la organización horizontal e igualitaria de sus miembros, exhibió en los últimos años, una considerable proliferación y difusión, razón por la cual atrajeron la atención de los sectores especializados ([Rampello, 2009](#); [Craviotii, 2009](#); [De Sena, 2010, 2011, 2018](#); [Bekerman y Rikap, 2012](#); [Nuñez y Conti, 2015](#); [Colino et al., 2018](#)).

Contemplando la evolución descrita por el campo de la economía social en nuestra sociedad, se puede apuntar que el plan provincial examinado se sitúa en una etapa definida por la configuración de un escenario social y solidario de vasto alcance y diversificada composición, determinado principalmente, tanto por la proliferación de figuras clásicas del entramado cooperativo y mutual, como por la irrupción y reproducción de renovadas prácticas fundadas en los principios y valores sociales y solidarios. Es decir, que este instrumento de política pública, se inscribió en un panorama social integrado por iniciativas y expresiones del accionar colectivo de variada fisonomía, entre las cuales se destacaban "las cooperativas, mutuales, organizaciones de la agricultura familiar, y/o agroecológicas, empresas recuperadas por sus trabajadores/as, los clubes de trueque, asociaciones de comercio justo, experiencias de moneda social, finanzas solidarias y emprendimientos familiares asociativos" ([Roitman, 2021, p. 48](#)). Tal proyección se inscribió en el ciclo de crecimiento y difusión que experimentó el sector desde los primeros años del presente siglo en consonancia con una tendencia global, originada en las décadas precedentes, de marcada expansión de la economía social y solidaria ([Defourny et al., 2001](#); [Monzón, 2006](#); [Laville, 2010](#); [Borzaga et al., 2018](#)) y regional ([Petas y Veltemeyer, 2002](#); [Singer, 2002](#); [Federico-Sabaté, 2007](#); [Cattani et al., 2009](#); [Pastore, 2010](#); [Giavedoni, 2015](#); [Veltemeyer, 2017](#); [Gaiger, 2019](#)).

Considerando ello, en este trabajo se propone caracterizar los aspectos principales del mencionado programa público de promoción de la economía social y solidaria denominado "Plan Integral Santiago Emprende", implementado en la provincia de Santiago del Estero en el período referido. En miras de tal cometido se describen los objetivos, alcances y fines definidos del programa, lo cual permitirá aproximarse a los fundamentos que inspiraron la estrategia de intervención que, a su vez, explicamos y justificamos teleológicamente, esta herramienta de política pública provincial y, por ende, a la identificación institucional del problema colectivo ([Subirats et al., 2008](#)) afrontado. Se indaga, asimismo, en la concepción institucionalizada, en el ámbito del programa, de los actores provinciales de la economía social y solidaria, en tanto eventuales destinatarios del despliegue funcional del plan; es decir, que se inquiere en la delimitación del grupo objetivo ([Subirats et al., 2008](#)) como población involucrada, en parte, en el *factum* causal del problema colectivo y que representaba, además, el complejo de beneficiarios finales sobre el

cual esta expresión de política pública operaba². Tal aspecto no es menor desde la perspectiva del análisis y del proceso de profundización de conocimiento, puesto que la remisión a una conceptualización político-institucional de la economía social y solidaria, por más rudimentaria que pudiera ser, deviene sumamente útil al tener en cuenta que, durante el tiempo de implementación del instrumento de política pública abordado, el ordenamiento jurídico santiagueño carecía de una cobertura normativa específica para el sector; déficit que aún se mantiene hasta la fecha.

El trabajo se estructura siguiendo el siguiente orden. En un principio, se realiza un acercamiento técnico-conceptual y un encuadre contextual del plan bajo examen, como instrumento de política pública del Estado santiagueño específico del área de economía social; abordándose, para ello, su caracterización y el análisis de sus contenidos centrales y de sus propósitos. Luego se detalla en profundidad la integración de lo que podríamos catalogar como el componente subjetivo del ámbito de aplicación del programa; es decir, el universo de destinatarios al cual se encuentra dirigido el plan con la consecuente descripción de los extremos que debían reunir los sujetos (microemprendedores activos -en su momento- o potenciales) para encuadrar en la categoría de eventuales beneficiarios de esta herramienta institucional. Seguidamente, se explora en el proceso de selección y evaluación, como instancia de su implementación que distinguía al programa y que representaba uno de los aspectos que singularizaba a su articulación. Por último, se expresan una serie de reflexiones finales en base a los tópicos analizados del plan provincial indagado.

2. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

El objetivo propuesto da cuenta de un abordaje que, desde la perspectiva de su finalidad, encuadra en la tipología descriptiva, en la medida en que se procura brindar una caracterización sobre un tópico precisado; en este supuesto, un instrumento de política pública provincial concerniente al campo de la economía social y solidaria. Esta prevalente naturaleza descriptiva es matizada con una tónica exploratoria, ya que la cuestión específica analizada; esto es el programa bajo análisis, en el marco de la problemática planteada, no dispone aún, de un tratamiento riguroso lo suficientemente acabado.

A su vez, por las variables involucradas, por las fuentes articuladas y por la clase de conocimiento que se pretende alcanzar, el estudio presenta un carácter cualitativo. En este sentido, el proceso de recolección de información comprendió, además de la incursión por las discusiones centrales de la literatura pertinente, la interpretación de las piezas jurídicas que proporcionaron la cobertura técnico-política al plan y el análisis de documentos institucionales referentes a su desenvolvimiento (formularios de solicitud; de elaboración de propuestas, etc.).

² Teniendo en miras incursiones analíticas ulteriores y complementarias, puede señalarse que la demarcación del 'grupo objetivo' facilita, además, la identificación de los catalogados 'grupos terceros', es decir, a los terceros mediata y/o indirectamente afectados.

La información recabada a través de las fuentes instrumentales mencionadas se integró con los datos y el parecer técnico resultantes de una entrevista en profundidad efectuada a uno de los profesionales que conformó el equipo técnico del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santiago del Estero que tuvo a su cargo el diseño e implementación del plan local. La entrevista se realizó con arreglo a las siguientes categorías comprensivas, a su vez, de los bloques temáticos abordados por las preguntas: i) diseño y elaboración del programa "Santiago Emprende"; ii) interacción institucional para la implementación del programa; iii) evaluación de los proyectos y control de su desenvolvimiento.

El análisis del programa considerado se afrontó recurriendo a las categorías teórico-conceptuales del modelo causal, desde el enfoque conferido al mismo por [Subirats et al., \(2008\)](#) y por [Knoepfel et al., \(2007\)](#). Esta propuesta teórica posibilita, por una parte, distinguir las interacciones suscitadas entre los actores implicados en una situación de conflicto social y, por otra, advertir el impacto generado por una determinada política pública, tanto con respecto al episodio de conflicto, es decir al problema colectivo en sentido estricto, como a los actores involucrados en tal situación. Es decir, que el esquema causal permite distinguir y demarcar, al decir de [Ostrom \(2011; 2015\)](#) las "arenas de acción" y sus componentes, o sea, el espacio en donde se configuran las situaciones de acción con sus tensiones y colisiones de intereses, que conducen a los intercambios y acuerdos entre los agentes confluyentes o intervinientes y al desenvolvimiento de los procesos de elaboración y adopción de decisiones ([Gómez Sántiz y Guerrero García Rojas, 2014](#); [Caballero Miguez, 2015](#)). Estos aspectos son receptados a través de la identificación de la "hipótesis causal" y de la "hipótesis de intervención". La primera de estas hipótesis se focaliza en los agentes y/o factores involucrados, de alguna manera y en diversa medida, en la generación de la situación de conflicto sobre la cual opera la política pública diseñada específicamente e implementada para contenerla o resolverla.

De este modo, la hipótesis causal procura arrojar una "respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es 'culpable' u 'objetivamente responsable'" (es decir, sin culpabilidad subjetiva) del problema colectivo a resolver" ([Knoepfel et al., 2007](#), p. 16). La determinación de los materiales y conductos viables para remediar la situación de conflicto o, en todo caso, para reducir sus proyecciones desfavorables, constituye el contenido de la "hipótesis de intervención". Así, la hipótesis de intervención comporta la "definición de las modalidades de intervención estatal que influirán en las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados para que estas sean compatibles con los objetivos políticos" ([Knoepfel et al., 2007](#), p.17). En efecto, pues el sentido de esta hipótesis es precisar "cómo puede atenuarse o incluso resolverse el problema colectivo en cuestión, a través de una política pública" ([Knoepfel et al., 2007](#), p.17).

3. CARACTERIZACIÓN DEL PLAN. SUS OBJETIVOS

El "Plan Integral Santiago Emprende" encuadraba en la modalidad de programas que, sustentados en los principios de la economía social, procuraban estimular la autoorganización productiva y comercial entre sujetos pertenecientes a sectores determinados de la población que

atraviesan condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, a través del apoyo financiero y técnico a sus iniciativas emprendedoras. En este caso, se trataba de un plan de carácter provincial, cuyos destinatarios, en consecuencia, eran actores que pretendían comenzar un emprendimiento social y solidario, o en su caso, que ya lo habían comenzado.

Proyectado y ejecutado con fondos procedentes del Estado federal, en el marco del despliegue del “Plan Nacional Creer y Crear”, el plan provincial fue implementado durante el comienzo del segundo trimestre del año 2018. Su diseño y articulación le correspondieron a un cuerpo de funcionarios técnicos procedentes del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Producción de la Provincia de Santiago del Estero. Comporta, por lo tanto, un supuesto concreto de interacción entre dos carteras del ámbito competencial de la autoridad ejecutiva provincial.

La conexión con el Ministerio de Desarrollo de la Nación se resalta en los considerandos del instrumento normativo por el cual se reglamentaba la operatoria del plan. De esta forma, los considerandos versan que:

(...) es necesario una reglamentación para el cumplimiento de los objetivos del Plan Integral “Santiago Emprende”, sobre la base de las políticas sociales promovidas por el Gobierno de la Nación y de la Provincia, con la ejecución y desarrollo de los planes de trabajo e inversión presentados por los sujetos titulares de derecho, con la finalidad de obtener medios de subsistencia, desarrollo de sus capacidades individuales, laborales, económicas y culturales” (MDS, PH y RI SE, 2018, Considerandos).

El plan pasó a integrar la oferta de iniciativas oficiales del Estado Provincial enfocadas en la promoción de la labor emprendedora bajo principios y valores de la economía social y solidaria. De este modo, se añadía al programa – aún vigente a la fecha-denominado “Santiago Productivo” que constituía, por entonces, la otra herramienta en aplicación que proponía el gobierno local. Sin embargo, estos dos instrumentos observaban distinciones de contenido, sentido y alcance. Entre otros aspectos, concurrían entre los dos programas, diferencias relativas al origen de los recursos dinerarios con los cuales se ejecutaban y al área de la administración provincial encargada de la implementación de uno y otro. Así, el programa “Santiago Productivo” se llevaba adelante con recursos propios del Estado Provincial y su desenvolvimiento caía, en su totalidad, dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia. En cambio, el Plan Integral Santiago Emprende se desplegaba con recursos del Estado Nacional y su implementación suponía, tal cual se mencionó, una gestión coordinada entre las carteras provinciales de Desarrollo Social y de Producción. Ciertamente, a través de nuestra actividad de campo pudimos constatar que el programa Santiago Productivo se llevó a la práctica en el período considerado (2018-2109) con la intervención de recursos humanos correspondientes, institucionalmente, al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Esta exclusiva participación del personal técnico del área ministerial de desarrollo social se reprodujo, también, en los años venideros, manteniéndose, así, hasta la fecha. En cambio, la implementación del programa “Santiago Emprende” comportó, también, la intervención de recursos humanos pertenecientes, institucionalmente, al Ministerio de Producción

local, concretada a través de la asistencia de expertos técnicos procedentes de esta cartera oficial, en las tareas de análisis y evaluación de los proyectos que concursaban por el financiamiento que otorgaba el plan (Integrante del *Staff* Técnico MDS PH y RI SE, Comunicación Personal, 19 de septiembre de 2022).

Cuadro N° 1.

Diferencias principales entre los programas de política pública provincial
 “Santiago Productivo” y “Santiago Emprende”

Programas Provinciales de Promoción Microemprendimientos Sociales y Solidarios		
	Plan Santiago Productivo	Plan Integral Santiago Emprende
Objetivos	Inserción Laboral Desarrollo local Comercialización de productos Generación de ingresos monetarios	Inserción Laboral Desarrollo local Generación de capacidades productivas
Destinatarios	Microemprendimientos referentes a actividades productivas, de servicios, y de comercialización	Microemprendimientos referentes a actividades productivas y de servicios ³
Financiamiento	Dos modalidades: <ul style="list-style-type: none"> → No reembolsable [subsidio: importe de menor cuantía] → Reembolsable [crédito: triplica el monto del subsidio] 	No reembolsable (aportes no reintegrables)
Respaldo Operacional	En la modalidad de financiamiento reembolsable: garante con 5 o más años de antigüedad en su actividad y con domicilio diferente al beneficiario.	Intermediación de entes institucionales de relevancia (Personas Jurídicas; Municipalidades y Comisiones Municipales).

Fuente: elaboración propia.

En lo concerniente a las metas que justificaban y explicaban al plan, puede afirmarse, por lo tanto, que el mismo perseguía como objetivo general, contribuir al desarrollo del potencial emprendedor de la población sobre la base del accionar colectivo y la autogestión.

³ Sobre este punto se profundizará, infra, en el apartado referente a los destinatarios del plan.

Este objetivo general comprende, a su vez, las siguientes metas específicas:

- Respalda a los emprendimientos existentes o a crearse mediante la facilitación de la inserción de sus productos en el mercado ([MDS, PH y RI SE, 2018, art. 1º](#)).
- Promover el perfeccionamiento de las estrategias de desarrollo local mediante la financiación de actividades compatibles con aquellas ([MDS, PH y RI SE, 2018, art. 1º](#)).
- Fomentar el desarrollo y perfeccionamiento de las capacidades de producción a través de la financiación de planes de trabajo e inversión ([MDS, PH y RI SE, 2018, art. 1º](#)).
- Impulsar y garantizar puestos de trabajo, mano de obra propia y de terceros (MDS, PH y RI SE, 2018, art. 1º).
- Favorecer la inclusión de proyectos sobre manufactura y servicios ([MDS, PH y RI SE, 2018, art. 1º](#)).

Como puede advertirse los objetivos del programa pivotaban sobre tres ejes temáticos que configuraban, a su vez, tanto su área de actuación como su campo de influencia; o sea, el segmento de la realidad sobre el cual el plan pretendía dirigir su eficacia transformadora. De esta manera, el desarrollo local, la inclusión social y la reinserción laboral fundamentaban e impulsaban el plan. El desenvolvimiento en estos tres ámbitos se canalizaba a través de algunas expresiones del sector social y solidario. Por lo tanto, en el espíritu del plan, el estímulo del esfuerzo mancomunado y la autogestión colectiva y horizontal, plasmados en el emprendimiento solidario, podían facilitar la inclusión de sus miembros y contribuir al desarrollo local.

Con sujeción al esquema conceptual y analítico propuesto por el modelo causal ([Subirats et al., 2008](#)), se puede decir que las metas que el programa se planteaba arrojan elementos que permiten determinar el contenido del problema colectivo que fundamentaba la estrategia de intervención estatal. La amplitud y variedad de los fines trazados demarca, en consecuencia, un problema colectivo caracterizado también por la diversidad y la extensión de las situaciones de acción que lo podían conformar. De acuerdo con la interpretación que las metas auspiciaban, puede decirse que componían la problemática colectiva un abanico de desafíos que, en alguna medida, reproducían los predicamentos que, en la práctica, debían enfrentar con frecuencia los microemprendedores sociales y solidarios y que concernían tanto a los propios condicionamientos de los emprendedores como al entorno en el cual se situaban.

Así, el problema colectivo suponía una ponderación institucional de las restricciones con respecto al desarrollo local y de la coyuntura misma de los actores locales de la economía social, abarcando, aspectos diferentes pero estrechamente enlazados en la configuración de un contexto de acción específico (dificultades de acceso al circuito comercial de la producción de origen social y solidario, condicionamientos a la inserción sociolaboral de los microemprendedores, déficit relativo de disposiciones y aptitudes productivas y comerciales específicas en los actores del sector,

limitaciones al crecimiento del campo social y solidario con la consecuente restricción de su impacto favorable sobre las posibilidades de desarrollo local comunitario).

Se incorporaba, de esta forma, una concepción de la economía social y solidaria que resalta su potencialidad incluyente y su funcionalidad para generar posibilidades de acceso al mercado de trabajo. Es decir, que subyacía al contenido del plan una visión ideológica e idiosincrática, pero, a la vez, acentuadamente pragmática sobre la economía social, en la medida en que rescataba su sentido instrumental como alternativa para intervenir en escenarios de desempleo, desigualdad y trabajo precarizado, e instalar una lógica de producción y consumo en las relaciones laborales con base en el principio de autogestión (Faé y Nonato, 2017). Esta concepción se aproximaba, en buena medida, a la interpretación que efectuaba Paul Singer (2000) de la economía social y solidaria en tanto "modo de producción y distribución alternativa, creado y recreado periódicamente por los trabajadores que se encuentran marginados del mercado de trabajo".⁴

Puede sostenerse, por ende, continuando en este punto con nuestra remisión a los aportes cognoscitivos y hermenéuticos propiciados por Singer (2002), que aquella imagen del sector que impregnaba al plan, comportaba un reconocimiento, implícito e indirecto, de las hendiduras intersticiales que les asistía ocupar a las iniciativas sociales y solidarias como expresiones del accionar colectivo, organizadas con arreglo a criterios que priorizan la igualdad, la reciprocidad y la horizontalidad y que se alejan de los patrones productivos y comerciales propios del modelo capitalista de mercado y que, no obstante, procuran insertarse en los resquicios no cubiertos por las estructuras de dicho modelo. Estos espacios intersticiales, con respecto a los cuales la alternativa social y solidaria es convocada a ocupar, importan la tarea de reinsertar social y laboralmente a los segmentos de la comunidad en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, generada o intensificada por las derivas desfavorables de la economía capitalista de mercado.

Corresponde señalar, no obstante, que, si bien el rescate sociolaboral de actores pertenecientes a sectores vulnerables representa una función significativa, tal cometido no tendría que centralizar la posición que se asuma, tanto comunitaria como institucionalmente, con respecto a las prácticas sociales y solidarias. Como entiende Singer (2002), la economía social no tendría que ser pensada y asimilada como una estrategia de acción colectiva destinada a enmendar las connotaciones perniciosas procedentes de las contradicciones mismas de la dinámica capitalista. En efecto, ya que la adopción de concepciones que incorporen aquel sentido residual de la economía social y solidaria y que le impriman, por un lado, un carácter excepcional como mecanismo circunscrito a contextos de crisis, contribuye a restringir, de modo considerable, las posibilidades de proyectar un desarrollo consistente para el sector. En tal dirección, sostiene Singer (2002, p.114) que:

(...) Si la economía solidaria fuese solo una respuesta a las contradicciones del capitalismo en el campo económico, su crecimiento podría ralentizarse en el futuro y, peor aún, sería sólo una forma complementaria de la economía capitalista, cuya existencia

⁴ La traducción pertenece a los autores del trabajo. Texto en idioma original: "... como modo de produção e distribuição alternativa, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram marginalizados do mercado de trabalho" (Singer, 2000).

sería funcional para preservar factores de producción– mano de obra, terrenos, equipos e instalaciones – que, de no ser utilizados, estarían sujetos a deterioro (...) Hay, sin embargo, otra alternativa. La economía solidaria es o puede ser más que una mera respuesta a la incapacidad del capitalismo para integrar en su economía a todos los miembros de la sociedad que quieren y necesitan trabajar. Podría ser lo que originalmente fue diseñado para ser: una alternativa superior al capitalismo (...) La economía solidaria fue concebida como una alternativa superior para brindar a las personas que la adoptan, en cuanto productores, ahorristas, consumidores, etc., una vida mejor.⁵

Habiéndose recorridos los principales aspectos técnicos y conceptuales del plan, puede sostenerse que concurrían a su caracterización, las siguientes notas:

- Se trataba de un programa público de promoción de los microemprendimientos sociales y solidarios.
- Se ejecutaba con recursos proporcionados por el Estado Nacional.
- Su diseño e implementación correspondían al Estado Provincial a través de la interacción entre dos áreas ministeriales con ámbitos competenciales focalizados en el terreno social y solidario.
- Consistía en el financiamiento no reintegrable (aportes no reintegrables) a iniciativas, de carácter social y solidario, dirigidas a desplegar actividades productivas y de servicios.

4. DESTINATARIOS

El conjunto de destinatarios del plan se caracterizaba por su amplitud y variedad. Puede afirmarse que el criterio adoptado en este aspecto receptaba uno de los rasgos que ha caracterizado a la dinámica exhibida por la economía social en los últimos años. Ciertamente, tal cual se mencionó en el apartado referente a la introducción, desde el comienzo de la década pasada, en el marco de las repercusiones de la crisis del 2001-2002, proliferaron diferentes iniciativas solidarias ([Coraggio, 2011](#); [García y Rofman, 2013](#); [Presta, 2016](#)), que no se ajustaban a los formatos propios de las figuras convencionales de la economía social, situadas éstas últimas, generalmente, dentro del espacio cooperativo y mutual.

⁵ La traducción pertenece a los autores. Texto en idioma original: (...) Se a economia solidária for apenas uma resposta às contradições do capitalismo no campo econômico seu crescimento poderá se desacelerar no futuro e, pior, ela não passará de uma forma complementar da economia capitalista, cuja existência será funcional para preservar fatores de produção –trabalho, terra, equipamentos e instalações – que, se ficassem sem utilização, estariam sujeitos a se deteriorar (...) Há, no entanto, uma outra alternativa. A economia solidária é ou poderá ser mais do que mera resposta à incapacidade do capitalismo de integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar. Ela poderá ser o que em seus primórdios foi concebida para ser: uma alternativa superior ao capitalismo (...) A economia solidária foi concebida para ser uma alternativa superior por proporcionar às pessoas que a adotam, enquanto produtoras, poupadoras, consumidoras etc., uma vida melhor” (Singer, 2002, p. 114).

Además, el cuadro de beneficiarios se componía de dos variantes: actividades productivas y de servicios. Resultaban excluidas, de forma expresa, las iniciativas consistentes en la mera comercialización de bienes (MDS, PH y RI SE, 2018, art.7°). Del mismo modo, se exceptuaba del alcance del plan a aquellos microemprendimientos que hubieran resultado beneficiarios del programa "Santiago Productivo".

Por lo tanto, el plan se hallaba dirigido a los proyectos de microemprendimientos o, en su caso, a los microemprendimientos ya conformados, de naturaleza productiva u orientado hacia servicios, que se propusieran generar ingresos económicos (MDS, PH y RI SE, 2018, 2018, art.7°). En el supuesto de que se hubiera tratado de microemprendimientos ya en funcionamiento, los mismos tenían que estar integrados, exclusivamente, por capital de origen provincial (MDS, PH y RI SE, 2018, art. 2°).

Asimismo, como otro requisito excluyente para competir por el acceso al financiamiento, los proyectos sólo podían postularse a través de personas jurídicas y municipalidades y comisiones municipales de la provincia (MDS, PH y RI SE, 2018, art. 2°). Este mecanismo de intermediación les confería, indudablemente, mayor consistencia y rigurosidad a las propuestas formuladas, contribuyendo a asegurar el desenvolvimiento y la proyección temporal de las iniciativas solicitantes del financiamiento, puesto que la intervención de estas entidades que mediaban en las presentaciones operaba, en los hechos, como un aval de respaldo para las postulaciones. Como puede apreciarse, la previsión reglamentaria de incluir a las personas jurídicas en el rol de entidad intermediaria reflejaba la inteligencia del plan dirigida a permitir la apertura de un fragmento de la instancia de ejecución a favor de la sociedad civil.

Esta alternativa que ofrecía el plan representaba, desde luego, uno de los aspectos de mayor relevancia dentro de la etapa atinente al despliegue práctico del programa, ya que habilitaba otra vía para la aproximación de la comunidad al ámbito de la economía social, pero, a la vez, le confería a la sociedad civil un papel en la coproducción de esta herramienta de política pública, focalizada dicha participación, específicamente, en el segmento de su implementación.

Por cierto, esto era así por cuanto el proceso de coproducción alude "a la puesta en marcha de las políticas públicas e implica la participación no solamente de los actores estatales, sino también de los actores no estatales", pudiendo provenir éstos últimos "del mercado y/o de la sociedad civil (tercer sector)" (Vaillancourt, 2011, p. 10). En el producto institucional bajo estudio, puede decirse que la apertura, dispuesta en el plan, a favor de la participación de las entidades de la sociedad civil constituía un supuesto de coproducción puesto que tal proceso "se apega únicamente a la dimensión organizacional, es decir a la operacionalización de las políticas, más que a su gestación o a su institucionalización" (Vaillancourt, 2011, p. 11). Puede interpretarse, además, que este capítulo dentro de la mecánica de implementación del plan, al propiciar la intervención de determinados actores de la sociedad civil, resultaba políticamente favorable en un sentido amplio, ya que terminaba contribuyendo a la democratización de un instrumento de política pública (Vaillancourt, 2011), en este caso referente a la economía social.

Por otra parte, los microemprendimientos tenían que encuadrar en algunas de las tipologías o atravesar las correspondientes situaciones fácticas a la que se referían dichas categorías,

de conformidad con el artículo 2° de la reglamentación. Estas modalidades se ajustaban a la taxonomía de modalidades, situaciones y 'microcontextos' definidos en los documentos institucionales y contenidos instrumentales de difusión (dípticos; volantes y folletos de circulación en la *web -flyers-*; etc.) del 'Plan Nacional Creer y Crear' (MDSN, 2016; SES, 2017). De esta manera, a través de un texto impreciso, amplio y poco convencional, cuestionable en términos de redacción normativa y/o institucional, el plan provincial contemplaba tanto las variantes de emprendimientos que podían configurarse en el sistema instaurado por el programa, como, así también, los beneficios o posibilidades que se conferían a los grupos emprendedores. Así, en la cláusula segunda se enunciaban las siguientes alternativas:

- Talleres familiares y comunitarios:
Orientado a emprendedores de grupos o núcleos familiares, vinculados por lazos de consanguinidad y afinidad, (talleres comunitarios) que hubieran estado desarrollando, en ese momento, la actividad, y que se hubieran integrado, exclusivamente, por capital de origen provincial.
- Subsidios socio productivos:
Importaba la financiación de planes de trabajo e inversión, de dos o más personas, no conectados por lazos consanguinidad y/o de afinidad. En el supuesto de que se hubiera tratado de una propuesta de microemprendimiento futuro (microemprendimiento aún no constituido), debía acreditarse la viabilidad comercial de los productos que podían generarse, según el caso.
- Emprendedores de nuestra tierra:
Destinada a ampliar las oportunidades de crecimiento y comercialización de aquellas iniciativas que nucleaban a artistas, artesanos y pequeños productores que hubiesen expresado la identidad cultural provincial.
- Monotributo social:
Dirigido a estimular el registro de la actividad de los microemprendedores en la categoría fiscal del Monotributo Social y, facilitar así, la facturación de sus productos o servicios, el acceso a una obra social para sus grupos familiares y el ingreso al sistema jubilatorio.
- Capacitación y asistencia técnica:
Se trataba de una línea programática que surcaba de forma transversal a las demás tipologías mencionadas.
- Microcréditos:
Se procuraba, a través de esta variante, favorecer la compra de insumos, materiales y maquinarias por parte de aquellos productores que enfrentaban restricciones de acceso a los créditos bancarios tradicionales.

- **Marca colectiva:**
Se promovía la configuración por parte de los microemprendedores de marcas colectivas, en tanto herramienta institucional dirigida a favorecer la identificación de los productos y servicios y su posterior inserción en los mercados.⁶
- **Ferias y mercados:**
Se refería a la conformación de espacios de interacción entre productores y emprendedores que hubieran posibilitado la oferta de productos de manera directa y a un precio justo.
- **Responsabilidad social:**
Esta categoría importaba la consideración de aquellos microemprendimientos que, junto a empresas y organizaciones, desarrollaban proyectos participativos que hubieran promovido la igualdad de oportunidades, el comercio justo, el consumo responsable, el respeto por la diversidad y el cuidado del medio ambiente.
- **Fortalecimiento institucional:**
Modalidad que se encontraba orientada a perfeccionar las capacidades de las organizaciones sociales sin fines de lucro con el propósito de ampliar sus potencialidades.

En lo referente a los proyectos de servicios el plan contempla una serie de rubros; no obstante, la reglamentación aclaraba que tal enumeración no era taxativa. Los rubros mencionados eran los siguientes: tapicería, peluquería, plomería, asistencia técnica para el servicio de gas, electricidad, refrigeración, reparación de TV y PC, gomería, lavado (de reducida escala) de autos y motos, tornería, zapatería, mecánica de motos, mecánica ligera de autos, chapa y pintura de autos, lavandería de ropa (de baja escala), etc. ([MDS PH y RI SE, 2018, art.7º](#)).

Tanto para los microemprendimientos productivos como de servicios, el plan admitía que el financiamiento podía ser utilizado para la adquisición de maquinaria, equipamientos, insumos, materia prima y mejoramiento de la infraestructura ([MDS SE, 2018, art.7º](#)). En cambio, el financiamiento no podía destinarse a la adquisición y/o alquiler:

(...) de bienes inmuebles, infraestructura, vehículos, cancelación de deudas, pago de mano de obra directa e indirecta, aportes patronales (seguros, aportes previsionales, impositivos, o de seguridad social); bienes que por sí o por su uso generen productos o residuos contaminantes, o claramente definidos dentro de la legislación como bienes

⁶ A tales efectos el plan prevé la posibilidad de brindarles a los microemprendedores asesoramiento en el diseño visual y el registro de la marca y de promover su participación en capacitaciones, ferias y mercados.

de circulación y uso prohibido, fletes, pago de patentes o marcas" ([MDS PH y RI SE, 2018, art.7º](#)).⁷

Si bien la provincia de Santiago del Estero no contaba por entonces -situación que persiste actualmente- con una ley específica para la economía social y solidaria, la delimitación de los destinatarios concordaba, en líneas generales, con la enunciación de los actores que ya efectuaban, en aquella época, normas de otras provincias que regulaban las distintas cuestiones atinentes al espacio social y solidario. Esto puede ilustrarse con la remisión a la expresa descripción de los sujetos que conforman el ámbito de aplicación de las leyes sobre economía social y solidaria de las provincias de Mendoza, Entre Ríos y Chaco. A saber:

Son sujetos de la Economía Social y Solidaria quienes poseen una gestión democrática y participativa, una organización económicamente equitativa, con justa distribución de los recursos, ingresos y beneficios; y realizan actividades que no sólo incluyen la producción, consumo o venta de bienes y servicios sino también la humanización de las relaciones sociales. Entre ellos se cuentan: a) Personas jurídicas como Cooperativas, Mutuales, Asociaciones Civiles, Organizaciones Vecinales, Organizaciones de microcrédito, Organizaciones campesinas, Organizaciones de agricultura familiar, Empresas recuperadas, Comercializadoras solidarias, Organizaciones Solidarias, Organizaciones indígenas. b) Grupos asociativos legitimados como Ferias Populares, Clubes del Trueque, Centros de Estudios e Investigaciones. c) Personas físicas como Microemprendedores vinculados y Efectores de desarrollo local y economía social ([Ley N° 8.435 de la Provincia de Mendoza, art. 3º](#)).

A los efectos de esta ley se consideran integrantes de la Economía Social a las personas físicas o grupos asociativos en situación de vulnerabilidad social, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de economía justa y solidaria, que realicen actividades de producción, de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales. También integran la Economía Social, las cooperativas de trabajo, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones de microemprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes del trueque, ferias y mercados asociativos populares, redes de comercio justo, organizaciones de microcrédito, bancos populares, empresas recuperadas, redes de consumo responsable, organizaciones libres del pueblo sin fines

⁷ Asimismo, no pueden ser financiados, sin excepción, aquellos "planes de inversión en el que se compruebe que la incorporación de equipamiento atenta contra la salud de las personas, el orden público, la moral y las buenas costumbres, debiendo observarse que no se contraríen normas laborales, ambientales, bromatológicas y de convivencia vigentes" (MDS PH y RI SE, 2018, art.7º).

de lucro, u otras cuyas actividades se encuadren dentro del marco descrito en el artículo 3^o⁸ ([Ley N° 10151 de la Provincia de Entre Ríos, art. 4°](#)).

Se consideran integrantes de la economía social y solidaria a las personas físicas o grupos asociativos, cooperativas de trabajo, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones de micro emprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes del trueque, ferias, mercados asociativos populares, organizaciones de microcrédito, bancos populares, empresas recuperadas, redes de consumo responsable, entre otras, que encuadren su accionar en los lineamientos expresados por el artículo 2^o⁹ y se organicen en tomo a la gestión del autoempleo, en un marco de economía justa y solidaria ([Ley 7480 de la Provincia del Chaco, art. 3°](#)).

Teniendo en cuenta que en el propio texto del plan se acudía al término "microemprendimiento" para referirse, de modo genérico, a los beneficiarios del financiamiento previsto en el mismo, resulta conveniente caracterizar a esta figura del espectro social y solidario. Como se anticipó supra, este tipo de microemprendimientos conformados a partir del agrupamiento horizontal y participativo de actores, que atraviesan, usualmente, una coyuntura de vulnerabilidad socioeconómica, representan una de las manifestaciones que observó en los últimos años la dinámica social y solidaria. La emergencia de estas iniciativas, tal cual se explicó, también con anterioridad, se inscribió dentro del conjunto de alternativas que la economía social, propició a modo de repuesta frente al restrictivo panorama económico y social, derivado de la crisis de los años 2001 y 2002.

Así, los microemprendimientos sociales y solidarios encuadran dentro del ciclo que [Roitman \(2021\)](#) cataloga como la "tercera herencia" del proceso de conformación del paisaje contemporáneo de la economía social y solidaria, principalmente en los órdenes nacional y regional. Así, en el devenir de esta denominada "tercera herencia" puede rastrearse el origen de aquellas figuras sociales y solidarias que irrumpen, a modo de reacción, frente a las grandes crisis económicas y sociales, como fue, en el supuesto argentino, el colapso institucional y socioeconómico de fines del 2001 y comienzos del 2002. Para este autor, las otras dos "herencias" se encuentran determinadas, respectivamente, i) por la influencia de las instituciones propias de los pueblos originarios,

⁸ El precepto 3° de la Ley 10151 de la Provincia de Entre Ríos dispone: "A los efectos de esta ley se entenderá por Economía Social al conjunto de actividades orientadas a la producción de bienes y servicios, a su distribución, circulación, y consumo de modo asociativo o comunitario, realizadas por personas y/o entidades que están organizadas de modo económicamente equitativo, y que operan regidas por los principios de participación democrática en la toma de decisiones, autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, y como productora y sostén para la soberanía alimentaria. Las prácticas de estos actores se circunscriben en una conceptualización diferente de los factores de la producción, donde la solidaridad es el pilar para su funcionamiento, y su sentido no es el del lucro sin límites, sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades.

⁹ Estos lineamientos se refieren a los principios, valores, y rasgos que caracterizan a la economía social y que se encuentran contemplados en el artículo 2° de la citada ley provincial 7480. De este modo, el mencionado artículo 2° establece que "se entiende por economía social y solidaria a las formas económicas alternativas, cooperativas, autogestionarias y asociativas, basadas en la solidaridad, el trabajo y el bien común. La economía solidaria es un sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de recursos y actividades, personas, instituciones y organizaciones, que operan según principios de desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía, fomentando las estrategias de desarrollo: la gestión del conocimiento, formación, innovación, redes y desarrollo local a efectos de lograr una sociedad inclusiva e igualitaria" ([Ley 7480 de la Provincia del Chaco, art. 2°](#)).

y dentro de cuyo marco se sitúan expresiones como la minga, el prestamano y el don; y ii) por la incidencia de la inmigración europea, trayecto en el cual se ubican manifestaciones clásicas como las cooperativas y mutuales (Roitman, 2021).

Puede apuntarse, que los microemprendimientos de la economía social consisten en aquellas actividades económicas que, fundadas en el autoempleo y la autogestión, se desarrollan con el propósito de contribuir esencialmente al sustento de los miembros del grupo colectivamente organizado (Torres y Subiran, 2013), descartando al lucro como fin último y exclusivo. Estas iniciativas sociales y solidarias reproducen algunas de las notas que caracterizan a los emprendimientos de reducido volumen propios de la economía capitalista de mercado. Así, se encuentran integrados y administrados por sus dueños o titulares, incorporando, a menudo, en su desenvolvimiento, al entorno familiar de los emprendedores (Midgley, 2008). Además, su bajo número de miembros termina limitando las dimensiones de su estructura (Jurik, 2005).

Constituyen una alternativa de organización con virtualidad suficiente para desplegarse en diversos escenarios productivos, al servir como una figura adecuada para el desarrollo de rubros de producción variados, receptando diferentes orientaciones; reflejando, a su vez, flexibilidad para la ubicación comercial, principalmente bajo la modalidad de venta, de lo producido en los mercados correspondientes (Abramovich y Vázquez, 2003, p. 3). Por otra parte, más allá del perfil productivo que los distinga, los microemprendimientos pueden resultar modalidades de interacción útiles tanto para asegurar la subsistencia de sus integrantes como para proyectar, con consistencia, el desenvolvimiento de actividades productivas perdurables temporalmente (Harvey, 2003).

Además de las características mencionadas, estos microemprendimientos reúnen, desde luego, una serie de rasgos que los tipifican y que determinan su pertenencia al universo social y solidario. Por lo tanto, estas iniciativas emprendedoras i) se encuentran orientadas, antes que a la satisfacción de un beneficio material, hacia la consecución de una finalidad de servicio a sus propios integrantes y/o a los miembros de la comunidad en la cual se insertan; cuentan con una gestión autónoma ejercida de modo democrático; ii) confieren primacía a las personas y al trabajo por sobre el capital en el reparto de beneficios (Defourny y Develtere, 2001).

En buena medida, la caracterización conceptual de los microemprendimientos sociales y solidarios se acerca a la descripción de las iniciativas de autoorganización contenidas en la clásica Ley N° 13.136/03, de la provincia de Buenos Aires, sobre Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia [ALAS] (Torres y Subirán, 2013). Así, este instrumento legal, en su artículo 7°, define a tales unidades como:

(...) aquellas asociaciones informales dedicadas a la producción, comercialización¹⁰, intermediación de productos y/o servicios, que reúnan simultáneamente las siguientes características: a) Esté integrada por hasta diez (10) personas asociadas, incluyendo a los socios y su grupo familiar, y/o hasta dos socios no familiares y su grupo familiar

¹⁰ Se torna necesario descatar que, en el supuesto del plan de la provincia de Santiago del Estero bajo análisis, sólo pueden encuadrar en la condición de beneficiarios aquellos microemprendimientos de carácter productivo y no los que se aboquen a la comercialización.

incluidos en el total. b) No posea activos fijos, o en caso de poseerlos, tengan un valor inferior a 50 montos equivalentes a una "canasta básica total para el adulto equivalente-hogar ejemplo", de acuerdo con el índice mensual del INDEC, para todos los miembros sumados, excluidos los inmuebles destinados a vivienda (...).

A la luz de la horizontalidad y la democracia propia de la autogestión de los microemprendimientos, y de la consideración del esfuerzo mancomunado de los miembros que explica el desenvolvimiento de aquellos, puede sostenerse que se trata de iniciativas que integran el reservorio reciente de experiencias que dan cuenta de la taxonomía que distingue desde hace unos años al ámbito social y solidario en nuestro país y en el contexto sudamericano. Debido a ello puede argumentarse que los microemprendimientos se sitúan conceptualmente dentro del perímetro demarcado por la idea que un sector de la literatura específica alberga de la economía social y solidaria. En sintonía con ello, comentaba [Singer \(2008\)](#) que:

Nosotros solemos definir economía solidaria como un modo de producción que se caracteriza por la igualdad. Por la igualdad de derechos, los medios de producción son de posesión colectiva de los que trabajan con ellos - esa es la característica central. Y la autogestión, es decir, los emprendimientos de economía solidaria son gestionados por los propios trabajadores colectivamente de forma completamente democrática, es decir, cada socio, cada miembro del emprendimiento tiene derecho a un voto. Si son pequeñas cooperativas, no hay ninguna distinción importante de funciones, todo el mundo hace lo que necesita.¹¹

5. DETERMINACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

La selección de los destinatarios resultaba de un concurso específico, contemplado de forma detallada en la reglamentación, cuya tramitación comprendía un trayecto de diferentes etapas. En la primera de estas instancias se realizaba el examen de admisibilidad, consistente en el control referente al cumplimiento de una serie de recaudos formales ([MDS PH y RI SE, 2018, art.3°](#)).

Una vez concluida esta primera fase y habiéndose depurado el conjunto de candidatos en virtud de la observancia de los requisitos formales, se inauguraba la segunda etapa referente a la evaluación. Esta instancia adquiría significación, puesto que su desarrollo permitía ponderar la viabilidad y proyección temporal de los distintos proyectos. En opinión del equipo técnico del área de economía social del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Santiago del Estero (Integrante del staff técnico MDS PH y RI SE, comunicación personal, 19 de septiembre de 2022)

¹¹ La traducción pertenece a los autores. Texto en idioma original: "Nós costumamos definir economia solidária como um modo de produção que se caracteriza pela igualdade. Pela igualdade de direitos, os meios de produção são de posse coletiva dos que trabalham com eles – essa é a característica central. E a autogestão, ou seja, os empreendimentos de economia solidária são geridos pelos próprios trabalhadores coletivamente de forma inteiramente democrática, quer dizer, cada sócio, cada membro do empreendimento tem direito a um voto. Se são pequenas cooperativas, não há nenhuma distinção importante de funções, todo o mundo faz o que precisa" (Singer, 2008).

esta evaluación le confería singularidad al plan, puesto que constituía uno de los aspectos que contribuían a diferenciarlo del programa "Santiago Productivo", a la vez que aseguraba la eficacia del proyecto al posibilitar el otorgamiento del aporte no reintegrable a aquellos proyectos con mejores calificaciones y que, por lo tanto, ofrecían mayores probabilidades de continuidad en el tiempo.

La reglamentación establecía los criterios que tenían que valorarse en la evaluación, así como también el puntaje asignado a cada uno de los extremos:

1. Calidad de la propuesta (50 puntos): *Relevancia social del proyecto: contribución potencial del proyecto al desarrollo local y social de la comunidad; * Coherencia metodológica de la propuesta para asegurar la ejecución del mismo en tiempo y forma; * Originalidad: el proyecto contempla enfoques creativos, originales o innovadores; * Consistencia entre recursos y objetivos: adecuación de los medios y recursos disponibles y solicitados para alcanzar los objetivos del proyecto. 2. Impacto económico y social de la propuesta (30 puntos): * Absorción de mano de obra; * Posibilidades de sustentabilidad económica del proyecto; * Capacidad de lograr una estrategia de comercialización eficiente (venta y colocación del producto); * Pertinencia y valoración de los resultados: beneficios potenciales del proyecto al desarrollo social y posibilidades de transferencia o aplicación a la comunidad local" ([MDS PH y RI SE, 2018, art.3º](#)).

Tal cual puede apreciarse, los recaudos formales que tenían que cubrir los postulantes y la evaluación concreta de las propuestas para determinar su factibilidad le introducían un mayor nivel de complejidad a la hipótesis de intervención. En efecto, la hipótesis de intervención no se limitaba a un mero desembolso de la asistencia económica como, así tampoco, se reducía a una estrategia de actuación de procedencia automática. Por el contrario, implicaba el despliegue de un proceso articulado de acciones que abarcaba tanto al segmento de la administración pública que oficiaba como gestor del programa como a los propios integrantes del grupo objetivo sobre el cual se pretendía operar favorablemente.

De esta manera, el mecanismo de intervención requería por parte de los miembros del grupo objetivo, es decir de los destinatarios de la acción transformadora que el plan comportaba, la observancia de los extremos formales y la configuración de una propuesta convincente sobre un emprendimiento asociativo viable que respondiera a los principios y valores de la economía social. Por su parte, recaía sobre los operadores del plan la valoración de los contenidos técnicos específicos de los proyectos, su calidad y originalidad técnica y su incidencia social y económica sobre el entorno comunitario; aspectos éstos cuya ponderación podía permitir la determinación de la viabilidad y funcionalidad del emprendimiento propuesto, ya fuese previamente existente o proyectado.

Cuadro N° 2.

Componentes principales del "Programa Integral Santiago" emprende desde la perspectiva del Modelo Causal

Programa Integral Santiago Emprende	
Componentes [Modelo Causal]	
Problema Colectivo	Necesidad de impulso al desarrollo local a través de la promoción de emprendimientos asociativos
	Limitación de las capacidades de producción del sector de emprendedores sociales y solidarios
	Inserción laboral
H i P ó t e s i s	Causal
	Intervención
	Contexto de vulnerabilidad socioeconómica
	Mercado de trabajo restrictivo
	Déficits de aptitudes técnicas de los emprendedores sociales y solidarios
	Financiamiento no reembolsable [subsidio] de emprendimientos asociativos, de carácter productivo o de servicios, con virtualidad para generar ingresos dinerarios, previa evaluación y selección de proyectos por su calidad y e impacto socioeconómico.

Fuente: Elaboración propia.

6. CONCLUSIONES

En esta contribución se efectuó un recorrido a través de los aspectos principales del "Plan Integral Santiago Emprende", procurando profundizar el análisis en aquellos tópicos que adquirirían relevancia para el despliegue del programa y que, en definitiva, contribuyeron a su singularización. Tal cual se mencionó al inicio del trabajo, este programa constituyó una de las herramientas institucionales con la cual se pretendió estimular, en el ámbito provincial de Santiago del Estero, el desarrollo de prácticas sociales y solidarias de carácter productivo y/o comercial entre individuos con condicionamientos económicos y, en algunos casos, también, con escasa calificación técnica, que experimentaban dificultades para insertarse laboralmente como consecuencia de las restricciones de acceso al mercado de trabajo.

Su estructura de funcionamiento reflejaba una fisonomía convencional, que no se apartaba de la configuración que, por entonces, evidenciaban -y aún lo continúan haciendo- los programas públicos con orientación y propósitos similares. La reglamentación respectiva suministraba una caracterización institucional del programa y delimitaba su campo de aplicación a través de la

descripción de los sujetos que, eventualmente, podían revestir la condición de beneficiarios y, también, mediante la enunciación de las actividades productivas y de servicios compatibles con los fines del plan.

Como se expuso en el apartado metodológico correspondiente, pudo apreciarse en el desarrollo de este trabajo, el tratamiento del programa analizado se llevó a cabo a partir de la integración de varias fuentes y tareas de acceso a la información específica y del desenvolvimiento de diferentes técnicas de análisis. Este repertorio de recursos analíticos y hermenéuticos comprendió, como uno de sus ejes principales, la aplicación del modelo causal. Corresponde señalar, al respecto, que este modelo de análisis no se encuentra orientado a la identificación de relaciones de causa-efecto en la implementación de las políticas públicas, puesto que no procura erigirse, estrictamente, en un instrumento para evaluar o ponderar el nivel de eficacia de las intervenciones estatales. Es por ello, que no suministra elementos conceptuales y/o analíticos que posibiliten tal evaluación o revisión; o en su caso que permitan mensurar o distinguir las repercusiones directas y precisas de las expresiones de política pública. Ciertamente, el modelo no asume como propósito fundamental (*prima et fundamentalis ratio*) la determinación de los impactos o las consecuencias que se derivan de la implementación de una determinada política pública, ya que su funcionalidad radica "en describir, comprender y explicar el conjunto de la política pública" (Knoepfel *et al.*, 2007, p. 38).

De esta manera, el modelo parte de un posicionamiento instrumental diferente, focalizándose en la distinción y detección de los componentes (problema colectivo; hipótesis causal; hipótesis de intervención; grupo objetivo [actores afectados y actores beneficiados]) necesariamente implicados en el diseño e implementación de una política pública concreta y en la caracterización de los contenidos que los integran. Estos componentes, que en muchos supuestos no se encuentran contemplados de forma expresa en los textos de los instrumentos de política pública, constituyen, a su vez, fases dentro del proceso de confección y aplicación de las políticas públicas. Además, suponen la configuración de un trayecto articulado y secuencial, en el cual la conformación y el desenvolvimiento de un componente conduce al desarrollo de la etapa siguiente. Por lo tanto, además, de contribuir al conocimiento sobre la generación de los componentes y sus contenidos, el despliegue del modelo permite advertir, también, en qué medida una etapa de la política pública incide sobre la etapa o etapas siguientes (Knoepfel *et al.*, 2007); es decir, que facilita la interpretación de la manera en que cada una de las fases de las políticas públicas puede ser explicada y justificada por las instancias que le preceden.

En el programa analizado, la remisión al modelo permitió identificar, delimitar y caracterizar el problema colectivo, distinguir la hipótesis de causalidad y describir y reconstruir la hipótesis de intervención. Así, con respecto al problema colectivo, corresponde apuntar que el texto institucional del programa no lo identificaba expresamente y, tampoco, mencionaba los diversos aspectos que se hallaban involucrados en la problemática común. Tan sólo contenía la enunciación, con diferentes niveles de precisión y profundidad, de una serie de metas específicas. Precisamente, a partir de esas metas, interpretadas integralmente en el contexto del programa, pudo demarcarse con arreglo al enfoque y a los criterios proporcionados por el modelo, el problema colectivo que justificaba el desarrollo del programa.

Asimismo, la perspectiva proporcionada por el modelo causal permitió advertir la diversidad de variables que conformaban el problema colectivo como fundamento y justificación de la implementación del plan. Así, la problemática colectiva definida revelaba un amplio y variado contenido, atravesado por los ejes del desarrollo local, del estímulo a las aptitudes emprendedoras y del perfeccionamiento de las capacidades productivas de los actores, y del acceso -o en su caso retorno- al circuito laboral. Atendiendo, a su vez, a la hipótesis de intervención, puede sostenerse que, en la inteligencia del plan, a pesar de la diversidad de las cuestiones inherentes al problema colectivo, éstas podían ser abordadas, de modo uniforme y generalizado, a partir de los mecanismos y estrategias de acción contempladas en el programa.

Si bien los diferentes contenidos del plan se ensamblaban sistemáticamente, posibilitando su funcionalidad, merecen destacarse dos rasgos por su especial significación. Uno de ellos estaba dado por el carácter no reembolsable del sustento económico que el plan instauraba, lo cual cobra importancia, tanto en términos de análisis como desde la práctica misma, ya que la ausencia de una obligación de retorno del aporte dinerario favorecía, indudablemente, el despegue del emprendimiento y allanaba su viabilidad y facilitaba su crecimiento durante las etapas iniciales. Este punto preciso dentro la mecánica de funcionamiento del programa refleja una consideración del problema colectivo que justificaba la procedencia de la intervención contemplada e instrumentada en el plan y da cuenta de una comprensión alcanzada sobre el modo de configuración de la hipótesis causal. En tal sentido, puede señalarse que el carácter no devolutivo de la contribución dineraria supone la concurrencia de una lectura, preliminarmente elaborada, sobre las limitaciones de recursos materiales y de la condición vulnerable, abarcados en la hipótesis causal, del grupo destinatario del programa.

El otro rasgo sobresaliente estaba determinado por la intermediación de actores sociales e institucionales de envergadura en el espacio local (personas jurídicas, municipios, comisiones municipales, etc.), como otro elemento que incidía en favor de la factibilidad del micro emprendimiento. Esta vía de interacción que promovía y habilitaba el programa no es un aspecto menor puesto que implica, en los hechos, aproximar a segmentos sociales e institucionales, originariamente no conectados de modo directo con la economía social y solidaria, a sus valores y principios e involucrarlos en las problemáticas propias del funcionamiento de las iniciativas que componen el sector. Además de servir para garantizar la factibilidad del emprendimiento o para asegurar su sostenibilidad en el marco del programa, esta apertura hacia actores no convencionales con respecto al campo social y solidario importaba, en definitiva, un intento por proyectar transversalmente la elevada significación comunitaria de la economía social y solidaria, más allá de los escenarios poblacionales donde se reproducen de manera predominante, las prácticas que la integran y definen.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich, A. L. y Vázquez, G. (2003). *La experiencia del Trueque en Argentina: otro mercado es posible*. Seminario de Economía Social, Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

Bekerman, M. y Rikap, C. (2012). Heterogeneidad estructural y microemprendimientos pobres en la Argentina. *Problemas del desarrollo*, 43, 121 – 144.

Borzaga, C.; Salvatori, G. y Bodini, R. (2018). *La Economía Social y Solidaria y el Futuro del Trabajo. Documento de trabajo para la OIT/ Oficina Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.

Caballero Miguez, G., Ballesteros, M. y Fernández-González, R. (2015). La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica. *Revista Española de Ciencia Política*, 38, 13-40.

Cattani, A.; Laville, J.; Gaiger, L.; y Hespanha, P. (Eds.). (2009). *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina.

Chaves Ávila, R. (1999). La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, 33, 115-140.

Colino, E.; Dondo Buhler, M.; Civitaresi, H. M. (2018). Crise Vulcânica e Estratégias de Resiliência dos Microempreendedores em San Carlos de Bariloche. *REDES Revista do Desenvolvimento Regional*, 23, 172 – 186.

Coraggio, J. (2011). El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social. *Decisio*, 29, 23-31.

Craviotti, C. (2009). Dinámicas territoriales pampeanas y microemprendimientos agrarios en sujetos vulnerables. *Problemas del Desarrollo*, 40, 151 – 172.

De Sena, A. (2010). Micro-empresas, microemprendimientos, emprendimientos productivos. ¿De quienes hablamos?. *Política & Trabalho*, 32, 13-28.

De Sena, A. (2011). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad? Una discusión no acabada. *Pensamento Plural*, 8, 37-63.

De Sena, A. (2018). *Políticas sociales y microemprendimientos socio-productivos: indicadores de sustentabilidad*. Buenos Aires: Ciccus.

Defourny, J. y Develtere, P. (2001). Orígenes y perfiles de la economía social en el Norte y en el Sur. En Defourny, J.; Develtere, P.; y Fonteneau, B. [Comps.]. (2001). *La economía social en el norte y en el sur*. Buenos Aires: Corregidor, 37-84.

Defourny, J., Develtere, P. y Fonteneau, B. [Comps.]. (2001). *La economía social en el norte y en el sur*. Buenos Aires: Corregidor.

Faé, S. I. y Nonato, R. S. (2017). Caminhos e descaminhos para a institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil. *Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo*, 1 (1), 48-60.

Federico-Sabaté, A. M. (2007). ¿Es posible otra economía? El caso de las asambleas vecinales y la recuperación de empresas en la Argentina reciente. En Coraggio, J. L. (Comp.) *La economía social desde la periferia contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: Altamira, 271-316.

Gaiger, L. (2019). La lucha por el marco legal de la economía solidaria en Brasil: déficit republicano y ethos movimentalista. *Revista Cultura Económica*, 37 (97), 65 - 88.

García, A. y Rofman, A. (2013). Economía solidaria en argentina. Definiciones, experiencias y potencialidades. *Revista Atlántida*, 3, 99-118.

García Müller, A. (2012). Régimen del gerente de las entidades de economía social y solidaria en América Latina. *Cooperativismo & Desarrollo*, 20 (101), 90-111.

Giavedoni, J. G. (2015). Economía social y solidaria trabajo y capitalismo. Relación entre forma de trabajo y patrón de acumulación en el gobierno de la fuerza de trabajo. *Trabajo y Sociedad*, 25, 195-213.

Gómez Sántiz, F. y Guerrero García Rojas, H. R. (2014). El análisis institucional en el campo de la gestión de los recursos naturales: Bienes comunes e instituciones. *Economía y Sociedad*, XVIII (30), 67-86.

Harvie, C. (2003). The Contribution of Micro-enterprises to Economic Recovery and Poverty Alleviation in East Asia. *University of Wollongong Economics Working Paper Series*, 1-24.

Jurik, N. C. (2005). *Bootstraps Dreams: US Microenterprise Development in an Era of Welfare Reform*. New York: Cornell University Press.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. e Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.

Laville, J. (2010). *L'Économie sociale et solidaire*. Pratique, théories, débats. Paris: Éditions du Seuil.

Midgley, J. (2008). Microenterprise, global poverty and social development. *International Social Work*, 51 (4), 467–479.

Monzón, J. L. (2006). Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector. *CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa*, 56, 9-24.

Núñez, P. y Conti, S. (2015). Género y microemprendimientos en la Patagonia argentina. *Revista Virtual REDESMA. Red de Desarrollo Sustentable y Medio ambiente*, 1 – 23. <https://redesma.org/>

Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: F.C.E.

Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económico.

Pastore, R. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, 18, 47-74.

Presta, S. (2016). El gobierno de lo posible. Economía social y solidaria, sujetos y poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (227), 349-378.

Rampello, S. (2009). Microemprendedores y capacitación. Vínculos para el desarrollo social. *RINCE*, 2 (3), 1-14.

Riero, A. (2019). Recuperación colectiva del trabajo y nuevas tramas de sociabilidad. El caso de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono Sur. *Miríada*, 11 (15), 155-183.

Roitman, R. (2021). *¿Exclusión o reconocimiento? La economía popular argentina en la Revolución 4.0*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CICCUS; Beccar: Poliedro Editorial de la Universidad de San Isidro; Mendoza: EDIUNC.

Schujman, M., Albuquerque, P., Pereyra, K. y Tomatis, K. (2014) [Comps]. *Economía social y solidaria: praxis, vivencias e intenciones*. Rosario: Ediciones Del Revés.

Singer, P. (2000). Economía solidária: um modo de produção e distribuição. En Singer, P. y Souza, A. R. de (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 11-28.

Singer, P. (2002). *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Singer, P. (2008). Economía solidaria [Entrevista concedida a Paulo S. Oliveira]. *Estudios Avanzados*, 22 (62), 289-314.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Torres, M. A. y Subirán, C. A. (2013). Aportes para el perfeccionamiento del marco legal e institucional de los microemprendimientos de la economía social en el noroeste argentino. *XI° Congreso Nacional de Ciencia Política*.

Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista Del Centro De Estudios De Sociología Del Trabajo (CESOT)*, 3, 31-68 [numeración de páginas en versión online 1-38].

Veltmeyer, H. (2017). Economía social en América Latina: ¿alter o posdesarrollo? *Estudios Críticos del Desarrollo*, VII (1), 19-53.

7. 2. Documentación Institucional

Ministerio de Desarrollo Social, Promoción Humana y Relaciones Institucionales con la Comunidad de la Provincia de Santiago del Estero (2018). Reglamentación del "Plan Integral Santiago Emprende". Provincia de Santiago del Estero, Argentina.

Ministerio de producción de la Provincia de Santiago del Estero (2018). Descripción del programa "Santiago productivo". Provincia de Santiago del Estero, Argentina.

7.3. Legislación Citada

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [Resolución N° 457] (2016).

Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires [Ley N° 13.136] (2003).

Poder Legislativo de la Provincia de Mendoza [Ley N° 8435] (2012).

Poder Legislativo de la Provincia de Entre Ríos [Ley N° 10151] (2012).

Poder Legislativo de la Provincia del Chaco [Ley N° 7480] (2014).

Secretaría de Economía Social de la Nación [Resolución N° 594] (2017).

7.4. Comunicaciones Personales

Integrante del Staff Técnico del Ministerio de Desarrollo Social, Promoción Humana y Relaciones Institucionales con la Comunidad de la provincia de Santiago del Estero [MDS PH y RI SE], Comunicación Personal, 19 de septiembre de 2022.

CURRICULUM VITAE

Miguel Agustín Torres

Abogado, Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Doctor en Humanidades, Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Doctor en Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del CONICET [Instituto Regional de Estudios Socioculturales (IRES) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)]. Docente de la Universidad Nacional de Catamarca (UNCa).

 <https://orcid.org/0000-0003-3410-1961>
matorres@huma.unca.edu.ar

Cecilia Elizabeth Ibáñez

Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE). Especialista en Gestión Pública, Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Doctoranda en Educación, Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Becaria Doctoral del CONICET [Instituto Regional de Estudios Socioculturales (IRES) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)].

 <https://orcid.org/0000-0002-9107-8860>
cecibanez77@gmail.com