


Abalo, Alejandra Adelina

Valdez, Hernán José

Políticas públicas para la Economía Social y Solidaria implementadas por el municipio de la ciudad de Rafaela durante el período 2011-2022

Carrera: Licenciatura en Relaciones del Trabajo

Año: 2023

Licencia:  [Creative Commons — Attribution-ShareAlike 4.0 International — CC BY-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

Cita recomendada: Abalo, A.A.; Valdez, H.J. (2023). *Políticas públicas para la Economía Social y Solidaria implementadas por el municipio de la ciudad de Rafaela durante el período 2011-2022*. Rafaela: Universidad Nacional de Rafaela. Disponible en RID UNRaf Repositorio Institucional Digital UNRaf

Tesis para optar al grado de
Licenciados en Relaciones del Trabajo

***Políticas públicas para la economía social y solidaria
implementadas por el municipio de la ciudad de Rafaela, durante el
período 2011-2022.***

AUTORES:

ABALO, Alejandra

VALDEZ, Hernán

DIRECTORA:

GARNERO, Maria Gloria

Rafaela, 2 de agosto de 2023

AGRADECIMIENTOS: ABALO, Alejandra

La gratitud es una de las mayores cualidades que una persona puede tener y no hay nada que se pueda sentir mejor que mostrar nuestro agradecimiento a todas aquellas personas que de alguna manera brindaron su apoyo y tiempo para que este camino universitario, que decidí recorrer después de mucho años, fuese teniendo otro matiz.

Gracias a mi hijo Tomás por enseñarme sus tips para el uso de las tecnologías y por ayudarme en la fonética del idioma inglés (creo que le di bastante trabajo) y en especial a mi esposo Javier, por apoyarme en cada decisión y proyecto, y por permitirme cumplir con todo lo que requería el desarrollo de esta tesis. Gracias por creer en mí. No ha sido sencillo el camino hasta ahora, pero gracias a sus aportes, a su inmenso apoyo, lo complicado de lograr esta meta se ha notado menos. Les agradezco infinitamente.

A mis padres por ser los principales motores de nuestros sueños, por confiar y creer en mis expectativas, por los consejos, valores y principios que me han inculcado.

A mi compañero de tesis por ser un amigo sincero, que siempre ha estado ahí, acompañándome a lo largo de esta etapa de mi vida. Por haberme introducido al mundo de las cooperativas y a ese universo desconocido hasta ese primer año de cursada.

A Gloria, nuestra directora de tesis, por haber sido nuestra guía en todo este proceso, por habernos ayudado en cada paso de esta investigación, facilitando herramientas, aportando sus conocimientos, a cada momento dedicado a aclarar nuestras dudas.

A la universidad por brindarme la posibilidad de cumplir un sueño que tenía pendiente, por brindarme herramientas para poder transitar la vida universitaria y por la calidad humana de sus docentes que a través de cada encuentro me transmitieron sus conocimientos, vivencias, experiencias.

A toda la comunidad que conforma la ESS en la ciudad de Rafaela por brindarnos sus experiencias, anécdotas, formas de pensar y enseñarnos que otra economía es posible. Por mostrarme que existe otro modo de hacer las cosas: un modo más democrático, participativo, donde se pone a la persona en el centro y se trabaja en comunidad.

Aprendí que hay mucho en lo que trabajar, que los gobiernos deben propiciar las condiciones para que las organizaciones de la ESS prosperen y escalen, ya que son fuente de empleo estable y aportan valor al territorio donde se encuentran. Los desafíos a los que nos enfrentamos no serán sencillos de resolver pero está en nuestras manos construir un futuro más justo.

PD: El camino recorrido fue largo, con mucho sacrificio y muchas horas dedicadas a esta carrera. Pero las ganas de aprender, de adquirir nuevos conocimientos, de desafiarme a mí misma y por, sobre todo, enseñarme a confiar en mis capacidades.

AGRADECIMIENTOS: VALDEZ, Hernan

Creo que no existe acto más sincero que agradecer, se aprende, se nutre y se crece.

Gracias a mi familia, que a nuestro modo siempre nos acompañamos.

Gracias a mis amigos. Son mis energías y muchas veces el refugio necesario.

Gracias Ale, por estar sentada ese primer día al lado mío y con nuestros miedos nos presentamos, sin saber quizás, que todo terminaría en este trabajo.

Gracias a quienes a lo largo de mi trayectoria en la Administración Pública me nutrieron con sus saberes, posturas y formas. De todo se observa y se aprende.

Gracias a Mariana Allassia y a Martín Abeille, por confiar en mí, es mutuo el cariño y el respeto.

Gracias Gloria, por hacerme reflexionar y por bancar mi intensidad momentánea.

Gracias a la Universidad Pública, una herramienta necesaria para quienes decidimos romper los esquemas de superación personal en un sistema injusto.

Gracias a las y los asociados de las cooperativas de trabajo, por superarse, por no quedarse, por querer buscar su rumbo diario. Les dedico esta tesis.

Gracias a la Economía Social y Solidaria, aunque suene “romántico”, para entenderla hay que vivirla, tomar sus principios y valores para moverse en sociedad... sino de nada vale.

Y a mí, por luchar contra la ansiedad. Lo estoy logrando.

SIN PRISA, PERO SIN PAUSA.

CONSIDERACIONES DEL PROCESO: GARNERO, Maria Gloria

Hace un tiempo atrás, la Universidad Pública me regaló la oportunidad de conocer a Hernán y Alejandra. El trabajo áulico rápidamente nos permitió entablar una relación de confianza y cercanía, que más tarde se tradujo en debates y problematizaciones en torno a ciertos núcleos temáticos de interés compartido.

En ese contexto, entre expectativas, ansiedades y deseos surgió la temática del trabajo final de graduación: **Economía Social y Solidaria**. Claramente ese interés estuvo dado por una conjunción de historias que, recuperando experiencias y trayectorias personales, expresaban no sólo la necesidad de seguir aprendiendo e investigando sobre la temática, sino también la posibilidad de construir conocimiento de relevancia y alcance social.

Así, partiendo del reconocimiento de un contexto global en crisis y en permanente transformación que afecta las formas y las relaciones del mundo del trabajo y que vulnera a los sectores sociales históricamente desfavorecidos, esta investigación propone un abordaje conceptual y metodológico para el estudio de la Economía Social y Solidaria que presupone una particular manera de concebir y construir las relaciones económicas y laborales al priorizar a los actores, a las organizaciones y a los lazos sociales por sobre las lógicas, las necesidades y los intereses de un *capitalismo canibal* (Fraser, 2023).

Como todo proceso de investigación-formación tuvo diferentes etapas y momentos: marchas y contramarchas, puntos de certeza y de confusión, cansancio y malestar, hallazgos e incertidumbre. No obstante, la tenacidad, la perseverancia, el esfuerzo, la tolerancia mutua, el acompañamiento, la búsqueda incansable de superación, la paciencia y el aprendizaje colaborativo fueron las claves que permitieron cimentar un proceso que hoy llega a su fin.

En lo personal, mi agradecimiento por la confianza depositada para acompañarlos en este caminar que también fue un desafío y una nueva oportunidad de aprendizaje.

Gracias Alejandra y Hernán porque con esta producción y oferta de sentido sobre la Economía Social y Solidaria en Rafaela abren un surco en la carrera Relaciones del Trabajo y en nuestra novel Universidad Pública.

Gracias Hernán y Alejandra porque su graduación además de llenarnos de alegría como comunidad, nos recuerda que la Universidad pública y gratuita sigue siendo un espacio y una posibilidad de reconocimiento y ampliación de derechos.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS: ABALO, Alejandra	2
AGRADECIMIENTOS: VALDEZ, Hernan	3
CONSIDERACIONES DEL PROCESO: GARNERO, Maria Gloria	4
ÍNDICE	5
RESUMEN	6
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	8
Tema.....	8
Antecedentes sobre la temática.....	8
Objetivos e Hipótesis.....	14
ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	15
CAPÍTULO 1 - MARCO TEÓRICO	16
Acerca de la Economía Social y Solidaria.....	16
Las políticas públicas y la ESS.....	22
CAPÍTULO 2 - INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESS EN ARGENTINA	27
La ESS en Argentina y las políticas públicas.....	27
Un cambio de modelo: 2003 - 2015 una conjunción de políticas públicas de transformación.....	28
La restauración neoliberal: 2016-2019 etapa de individualización de la ESS.....	31
La pandemia y un cambio de Gobierno: 2019-2022.....	33
La ESS y las políticas públicas en la provincia de Santa Fe.....	36
CAPÍTULO 3 - METODOLOGÍA	42
Consideraciones metodológicas.....	42
CAPÍTULO 4 - LA ESS EN EL MUNICIPIO DE RAFAELA	47
El territorio del municipio de Rafaela.....	47
Derrotero histórico: La incorporación de la ESS en las políticas públicas implementadas por el municipio de Rafaela.....	48
CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ESS IMPLEMENTADAS POR EL MUNICIPIO DE RAFAELA (2011-2022)	55
Políticas Públicas hacia la ESS implementadas por el municipio de Rafaela (2011-2022).....	55
El programa municipal “FORTALECIMIENTO Y APOYO A LA GESTIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO”.....	59
El programa municipal de microcréditos “RAFAELA IMPULSA”.....	74
El programa municipal “APOYO A EMPRENDEDORES SOCIALES”.....	84
REFLEXIONES FINALES	90
Referencias bibliográficas	94
ANEXO I	110
ANEXO II	112

RESUMEN

En las últimas décadas se han producido importantes cambios sociales, políticos y económicos que llevaron a una cuantiosa pérdida de empleos en diferentes partes del mundo generando transformaciones en el mercado laboral y ocasionando profundas desigualdades en la sociedad. Esta situación configura y contextualiza la necesidad de pensar en nuevas formas de trabajo y de fortalecer las políticas activas como estrategia para mejorar las condiciones de empleo. Para hacer frente a estos desafíos económicos y sociales surgen experiencias económicas alternativas generadas por la sociedad civil y enmarcadas dentro de la Economía Social y Solidaria (ESS)¹. Este denominado tercer sector aparece como un nuevo modelo de desarrollo social inclusivo que apunta a la integración de sectores históricamente marginalizados.

En este marco, se desarrolló la presente investigación proponiéndose como objetivo principal conocer y analizar las políticas públicas vinculadas a la ESS implementadas por el municipio de Rafaela durante el periodo 2011-2022. Pretendiendo, a la vez, reflexionar a partir del análisis de tres políticas puestas en práctica por el gobierno local, sobre el potencial de la ESS como agente para el desarrollo de nuevas prácticas productivas.

Con esta finalidad, se diseñó un enfoque metodológico cualitativo, utilizando para su abordaje el análisis documental y las entrevistas no estructuradas y semiestructuradas, buscando examinar la manera en que los sujetos perciben la implementación de estas políticas en el territorio, teniendo en cuenta principalmente sus puntos de vista, interpretaciones y significados.

La temática de esta investigación adquiere particular relevancia en el territorio ya que aborda las capacidades de acción de las comunidades vulnerables y sus organizaciones para solucionar, a través de su vinculación con el Estado, la cuestión social desde un acercamiento territorial y participativo. Es esperable que parte de los conocimientos construidos en el marco de este proceso puedan aportar a la promoción y al fortalecimiento de políticas públicas municipales dirigidas al sector de la ESS.

Palabras claves: Economía Social y Solidaria, Rafaela, Políticas Públicas.

¹ Abreviatura que se utilizará en el desarrollo del presente documento.

ABSTRACT

In the last decades there have been important social, political and economic changes that led to a large loss of jobs in different parts of the world, generating transformations in the labor market and causing deep inequalities in society. This situation configures and contextualizes the need to think about new forms of work and to strengthen active policies as a strategy to improve employment conditions. To address these economic and social challenges, alternative economic experiences arise from civil society and are framed within the Social and Solidarity Economy (SSE)². This so-called third sector emerges as a new model of inclusive social development aimed at the inclusion of historically marginalized sectors.

Within this framework, the present investigation was developed, proposing as its main objective to know and analyze the public policies related to the SSE implemented by the municipality of Rafaela during the period 2011-2022. Pretending, at the same time, to reflect from the analysis of three policies put into practice by the local government, on the potential of the SSE as an agent for the development of new productive practices.

To this end, a qualitative methodological approach was designed, using documentary analysis and unstructured and semi-structured interviews for its approach, seeking to examine the way in which the subjects perceive the implementation of these policies in the territory, mainly taking into account their points of view, interpretations and meanings.

The theme of this research acquires particular relevance in the territory since it addresses the action capacities of vulnerable communities and their organizations to solve, through their relationship with the State, the social issue from a territorial and participatory approach. It is expected that part of the knowledge built within the framework of this process can contribute to the promotion and strengthening of municipal public policies directed at the SSE sector.

Key Words: Social and Solidarity Economy, Rafaela, Public Politics.

² *Abbreviation that will be used in the development of this document.*

INTRODUCCIÓN

Tema

Políticas públicas para la economía social y solidaria implementadas por el municipio de la ciudad de Rafaela durante el período 2011-2022.

Antecedentes sobre la temática

La temática propuesta se inserta en una discusión amplia acerca de las relaciones complejas que constituyen una sociedad signada por una multiplicidad de determinismos estructurales, de valores, de conflictos y de identidades de sus agentes y actores. Donde la cuestión social no puede ser separada de la cuestión económica en tanto que el sistema de necesidades de la vida humana en sociedad es lo que supone el sentido universal de la actividad económica (Coraggio, 2003). Las transformaciones socioeconómicas registradas en los últimos tiempos así lo demuestran, ya que la economía no puede ser analizada de manera aislada, sino que debe considerarse en el marco de un entorno social y cultural más extenso. Las acciones económicas y las políticas que se implementan tienen un impacto significativo en la sociedad y, a su vez, están influenciadas por diversos factores sociales y políticos.

Este escenario que se esboza se encuentra en consonancia con cuestiones que se entrelazan como consecuencia de la lógica de mercado imperante, basado en la especulación y la concentración económica y que, junto con una gran riqueza ha creado extraordinarios niveles de desigualdad. Es imprescindible mencionar que el capitalismo es un trasfondo esencial para comprender el sistema de relaciones de explotación, las desigualdades y la exclusión que genera. La reproducción socioeconómica de los sujetos, y por ende de la fuerza de trabajo, está completamente determinada por las relaciones capitalistas de producción. El mercado laboral es un escenario fundamental donde se despliegan las fuerzas de la oferta y la demanda, y donde los precarizados y excluidos de este intercambio enfrentan serias dificultades y desafíos. Por ello es fundamental entender que el problema de la integración social es imprescindible para comprender el orden social dominante y la política social (Giavedoni, 2015).

Cada vez más, se evidencia un creciente reconocimiento de que no sólo se deben cambiar aspectos sistémicos de la economía, sino que también resulta necesario relocalizar gran parte de nuestro sistema económico y cambiar a modelos de producción de bienes y servicios más sostenibles, centrados en las personas y basados en los derechos humanos. Esto

significa un reconocimiento profundo y generalizado de las variadas formas de estructuras de la ESS en su diversidad (Red Intercontinental para la Promoción de la Economía Social Solidaria, [RIPESS], 2015).

En el transcurso de las últimas décadas la ESS ha crecido en numerosos países. En Europa, por ejemplo, ha habido importantes avances a nivel social y económico, pero, sin embargo, no a nivel legislativo. En América Latina, también se observan experiencias y prácticas de ESS importantes (México, Brasil, Argentina, Uruguay y Ecuador) con una incidencia notable en el desarrollo local (Delgado, 2022).

A medida que el sector de la ESS se desarrolló y estructuró en redes, se produjo un aumento en la interacción con los gobiernos en todos sus niveles. Con el tiempo, esta perspectiva ha evolucionado hacia la idea de la co-construcción de políticas públicas, donde se busca una articulación efectiva entre ministerios y otras autoridades para diseñar políticas y programas. A lo largo del tiempo, muchos gobiernos y autoridades locales han llegado a comprender que este enfoque participativo es la mejor manera de elaborar políticas eficaces, aumentando significativamente las posibilidades de éxito en su implementación. Para lograr este resultado ha sido, y sigue siendo, necesario que los actores de la ESS realicen una gran labor de incidencia política (Casalis, 2017).

La urgente necesidad de mejorar las oportunidades de reproducción digna de la vida de los y las trabajadoras de la economía popular ha generado o legitimado una diversidad de políticas públicas bajo el rótulo de ESS. Esto pone en evidencia cómo nuevas prácticas desde la sociedad civil o desde el Estado, en muchos casos limitadas por la urgencia, pretenden dar respuesta inmediata a las catástrofes que ha generado la globalización neoliberal, y en otro aspecto están meramente dirigidas a lograr gobernabilidad en una sociedad de mercado con niveles masivos de exclusión y empobrecimiento.

En nuestro país, en los últimos años, y muy especialmente a partir de la crisis económica, social, política e institucional desatada en diciembre de 2001, se ha planteado un nuevo escenario para el debate sobre las políticas sociales y de empleo. Desde entonces, hemos asistido a una creciente multiplicación de experiencias organizativas de distinto origen y composición social: microemprendimientos gestionados por los movimientos de desocupados, la experiencia de las “empresas recuperadas” gestionadas por los propios trabajadores a partir de la capacidad instalada de empresas en quiebra, y en términos generales, la proliferación de distintas experiencias vinculadas al cuentapropismo y el trabajo

informal, que una vez más, desplegaron los que quedaron excluidos del empleo (como en tantas otras crisis anteriores).

No obstante, a pesar de la innegable importancia social de estas iniciativas, no siempre han recibido el reconocimiento y apoyo necesario por parte del Estado. Sin embargo, debido a la extendida y profunda crisis mencionada, comenzaron a ser incluidas paulatinamente en las agendas de los distintos niveles de la gestión estatal. Esto se manifestó en la mayor importancia que empezaron a darle a este sector en diferentes municipios del país, en cuanto a reconocerlos como un medio para mejorar la problemática del trabajo y la generación de ingresos en los sectores más vulnerables. De esa forma, se inició la implementación de políticas que surgieron del nivel nacional pero también de algunas provinciales y otras pocas de origen netamente municipal. Dichas políticas se basaron en instrumentos de promoción concentrados en diversos ejes como la formación o capacitación, la comercialización y el financiamiento, llegando a instalarse dependencias municipales específicas vinculadas a la economía social y solidaria.

En el marco de estas consideraciones, varios son los autores que se han encargado de analizar las diferentes experiencias que se fueron suscitando a lo largo de todo el país. Cada una con sus improntas particulares, propias del territorio donde se implementan y confrontando los diferentes marcos institucionales, políticos y económicos a los que se enfrentan. "Según datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Cooperativismo (INAES), este tipo de entidades está presente en prácticamente cada uno de los 2400 municipios que hay en Argentina" (Suárez Área y Buffa, 2020, p.59).

En este contexto es posible referenciar un conjunto de iniciativas investigativas que, teniendo como preocupación central la generación de nuevos conocimientos en torno a la ESS, han logrado construir conocimientos significativos y de referencia en torno a la temática.

Una investigación desarrollada por Ruth Muñoz (2017), en algunos municipios del Conurbano Bonaerense revela que existen varios estudios y producciones científicas (libros, artículos, tesis) que abordan las políticas de ESS a nivel nacional, pero que a escala municipal, solo se conoce lo que acontece en algunos municipios, por lo que considera de gran importancia generar este tipo de conocimiento a nivel municipal. Este es el primer estudio realizado a escala en todo el Conurbano y en el cual se detecta que a lo largo y a lo ancho de este territorio existen diversas experiencias de ESS. Ya sean iniciativas más

espontáneas, impulsadas para generar algún ingreso para las propias familias, como otras más organizadas, como cooperativas o mutuales, empresas recuperadas o bancos comunales. La autora destaca que casi todos los municipios tienen áreas específicas creadas para la ESS, donde la mayoría son Direcciones y en algunos pocos casos subdependencias. Esto habla de una nueva institucionalidad creada a nivel municipal para la ESS, reconociéndose además que son instituciones capaces de “generar empleo y agregar valor a escala local, de ser motor principal de las economías regionales y de promover la participación ciudadana en las instancias de mayor proximidad” (Suárez Área y Buffa, 2020, p.59).

De manera similar Arnaud Trenta (2017), realiza un análisis sobre políticas de inclusión a nivel nacional y provincial en la provincia de Mendoza, donde se muestra el proceso global de reconfiguración de las relaciones entre el estado y las organizaciones de la ESS, a pesar de los cambios de gestión de los respectivos gobiernos. Lo que permite reconocer la necesaria articulación entre el Estado y las organizaciones sociales para generar y sostener empleos y organizaciones autogestionadas en territorios vulnerables.

Este tipo de investigación sobre un mayor conocimiento y comprensión del sector cooperativo también ha sido foco de estudio en la ciudad de Santa Fe entre febrero y marzo de 2019, donde se identificaron y describieron a un conjunto de cooperativas de trabajo. Esta iniciativa llevada adelante por Orlando Sotto (2019) permitió indagar cuestiones relacionadas a sus orígenes -dados por la construcción de lazos sociales en el espacio local- y a los modos de organización propios de la ESS como autonomía, decisión democrática y primacía del trabajo sobre el capital. Como rasgo principal se destaca que la mayoría de las cooperativas de trabajo relevadas han tenido vinculación con el Estado nacional en tres dimensiones de análisis. Una de ellas es en cuanto al financiamiento, es decir, al acceso de recursos financieros a través de créditos o subsidios que le permitieron atender necesidades específicas. Otra dimensión de análisis está vinculada a la capacitación/ asistencia técnica donde se reconoce una fuerte presencia del estado local; la mayoría de las cooperativas tuvo acceso a formaciones específicas para fortalecer aspectos organizacionales, comerciales y administrativos, como también vinculados a la normativa legal y el asociativismo. Como última dimensión, se reconoce que varias de las cooperativas tienen como principal cliente al Estado local, es decir que su principal fuente de ingreso está determinada por los trabajos realizados al sector público local.

Sumando trabajos de investigación realizados en nuestra provincia se destaca un proyecto a cargo de Julio Tealdo (2021)³ que tiene como objetivo elaborar mapeos sobre la situación de las experiencias y políticas de la ESS en los municipios de Santa Fe y Reconquista entre los años 2015 y 2018. Esta obra constituye un aporte que provee las características, escala y estado de situación de la forma que asume el trabajo autogestivo y asociativo a nivel regional y además contribuye al debate sobre las otras formas de economía que a veces permanecen invisibilizadas para el resto de la sociedad. Este trabajo reconoce que hay un gran porcentaje de la población que vive de/en “otras economías”, señalando la importancia de contar con datos e información que reflejen que es posible construir economías regidas por lógicas solidarias y democráticas, a fin de sentar las bases para una economía más justa.

Acercándonos a nuestro territorio -Rafaela-, reconocemos la relevancia de un trabajo investigativo realizado por Julieta Córdoba (2023)⁴ en el cual se analiza el impacto que tuvo la pandemia de COVID-19 sobre el universo de las cooperativas de recicladores que desarrollan su actividad en el Complejo Ambiental de la ciudad de Rafaela. En el mismo se da a conocer las características sociodemográficas del grupo, en las que se destaca que el 80% de las personas asociadas son mujeres, muchas de ellas son jefas de familia o madres solteras; todas provenientes de las “zonas más humildes” del sector norte de la ciudad y la mayoría cuenta con un nivel educativo bajo, dado que son muy pocas las que han finalizado el ciclo de educación primaria. En esta investigación se resalta que la conformación de estas cooperativas fue promovida por el propio municipio, del cual reciben asesoramiento y tutorías. Además, dentro del marco del proyecto de desarrollo sustentable que lleva adelante el gobierno local se implementaron varios programas y prácticas que dieron apoyo a la economía de las cooperativas y que contribuyeron en la organización del trabajo y en sus procesos productivos sobre todo durante la pandemia.

Estas experiencias, y los conocimientos construidos en el marco de cada iniciativa llevada adelante en diferentes puntos del país, permiten reconocer la importancia de la economía social como forma de potenciar los territorios y sobre la necesidad del trabajo en conjunto con los gobiernos locales para afrontar las demandas sociales existentes en cada

³ El texto recoge los resultados del proyecto de investigación denominado «Mapeo, caracterización e interacción de los actores de la Economía Social y Solidaria en los municipios de Santa Fe, Reconquista y Rosario», desarrollado entre los años 2015 y 2018 y ejecutado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y el Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Secretaría de Extensión Social y Cultural de la Universidad Nacional del Litoral.

⁴ Trabajo final de grado: “Percepciones del trabajo de recuperadoras de residuos en cooperativas de Rafaela en tiempos de pandemia y post pandemia (2020-2021)”

región, poniendo énfasis en que son los gobiernos municipales las “que expresan la voluntad popular, canalizan demandas ciudadanas y son capaces de movilizar los diversos recursos disponibles para poner en marcha proyectos que mejoren la calidad de vida de la comunidad” (Suárez Área y Buffa, 2020, p.59).

A través de sus principios, prácticas y valores relacionados con la participación, la democracia y la solidaridad, y sus objetivos sociales, la economía social ha demostrado ser resiliente frente a las crisis económicas. En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo (2018), mediante un documento oficial expone que “cuando aumentan las desigualdades, la degradación ambiental, y la turbulencia económica general, la economía social brinda a la sociedad civil los medios necesarios para satisfacer sus necesidades” (pág.1). Esto explica el papel fundamental que cumplen las organizaciones de la ESS, específicamente en cuanto a su potencial para crear y conservar el trabajo decente.

Consecuentemente, la economía global se ve afectada por importantes cambios económicos, tecnológicos, demográficos y sociales que amenazan con disminuir las oportunidades de trabajo en una época en que la demanda de empleo está aumentando y las desigualdades económicas son cada vez mayores. Las nuevas tecnologías y la automatización están reemplazando cada vez más a los trabajadores y diversos sectores son más propensos a la informalidad o formas atípicas de empleo. En este contexto, se está prestando especial atención a la ESS como opción viable para ayudar a hacer frente a algunos de estos retos (OIT, 2018).

Objetivos e Hipótesis

OBJETIVO GENERAL

- a. Conocer y analizar las políticas públicas vinculadas a la economía social y solidaria implementadas por el municipio de Rafaela durante el periodo 2011-2022.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- b. Conocer las distintas iniciativas vinculadas a la economía social y solidaria en Rafaela que se promovieron desde la gestión municipal de la ciudad de Rafaela en el periodo mencionado.
- c. Analizar e indagar las acciones que el municipio realiza para promover políticas dirigidas a ese sector.
- d. Analizar las perspectivas de los actores, en torno a las políticas implementadas por el municipio.

HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

La Economía Social y Solidaria tiene espacio de crecimiento y fortalecimiento mediante el diseño de políticas públicas que permiten mejorar las condiciones de trabajo de este sector y luchar para proteger la calidad de vida de las personas que habitan en la ciudad de Rafaela⁵.

⁵ Cabe destacar que la hipótesis es una herramienta de posicionamiento en la interpretación de la realidad social analizada, a partir de una mirada teórica” e indican lo que se está buscando o tratando de probar, por lo que “como proposiciones tentativas sobre el fenómeno investigado pueden surgir dentro de un diseño cuantitativo, así como de uno cualitativo” (Malegarie y Fernández, 2016, p.17).

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

La presente tesis presenta en primer lugar, el encuadre conceptual, el cual se plantea a través de dos niveles generales: por un lado, se realiza una aproximación a la noción de la ESS a través de sus diversos enfoques, centrados principalmente en la discusión al sistema neoliberal, y por otro, en el alcance que tiene el Estado y sus capacidades de implementación de políticas públicas como herramientas para fortalecer éste sector.

En segundo lugar, se realiza una breve sistematización de las políticas públicas implementadas por el Estado Nacional a partir del año 2003, y de la Provincia de Santa Fe a partir de 2011. Analizando el contexto en el cual se enmarcan, y qué iniciativas se desarrollaron para potenciar la ESS como factor en la promoción del empleo.

En el capítulo tercero, se presenta la metodología adoptada para el trabajo investigativo. Luego, en el cuarto, se exponen las principales características del territorio de la ciudad de Rafaela, y los rasgos del proceso de transformación del Estado, en torno a la incorporación de las políticas públicas para la ESS en Rafaela.

La quinta sección, desarrolla los resultados alcanzados mediante el análisis de las políticas públicas para la ESS impulsadas y gestionadas desde la municipalidad de Rafaela; contemplándose ciertos aspectos generales de cada programa, sus dinámica y las percepciones de sus actores.

Finalmente, se exponen algunas reflexiones finales que permiten, a modo de evaluación, estipular si estas iniciativas públicas, se reconocen como capacidad transformacional de la ESS, o solo sirven como mero mecanismo de la coyuntura, que pueda contribuir a la generación de ingresos.

CAPÍTULO 1 - MARCO TEÓRICO

En este capítulo realizamos el encuadre conceptual, el cual se plantea a través de dos niveles generales: por un lado, se efectúa una aproximación a la noción de la Economía Social y Solidaria a través de sus diversos enfoques, centrados principalmente en la discusión al sistema neoliberal, y por otro, en el alcance que tiene el Estado y sus capacidades de implementación de políticas públicas como herramientas para fortalecer éste sector.

Acerca de la Economía Social y Solidaria

A partir de los años 70 se produjeron modificaciones en las formas de desarrollo del sistema capitalista lo que generó efectos en diferentes regiones del mundo y, en particular, en América Latina. Estas transformaciones llevadas adelante modificaron el conjunto de la sociedad generando profundas desigualdades que se manifestaron en lo social, en lo cultural, en lo económico, en la nueva configuración del Estado y su relación con la sociedad. Las condiciones laborales impuestas durante esta etapa se caracterizaron por el aumento del desempleo, la informalidad y la flexibilización en un marco general de reconversión de las funciones del Estado. Luego de años de implementación de políticas neoliberales, la pobreza y la desocupación, dejaron de ser exclusivos de determinados sectores sociales para generalizarse y convertirse en un problema social (Abramovich & Vásquez, 2004). Durante ese periodo la situación de deterioro en las condiciones de vida de los sectores populares se agravaron y se manifestaron en aspectos como el aumento de la pobreza sistémica y la desigualdad, en un marco de niveles masivos de exclusión y empobrecimiento.

Frente al colapso de las diferentes economías nacionales surgieron en los sectores populares diversas formas de organización y colaboración mutua para dar respuesta a sus necesidades de supervivencia. Estas a su vez, fueron creando nuevos espacios sustentados principalmente por acciones, principios y valores distintos a los planteados desde la lógica mercantilista. De esa forma se asiste a la expansión de un conjunto de iniciativas socioeconómicas y culturales que proponen un cambio de paradigma basado en el trabajo colaborativo de las personas y la propiedad colectiva de los bienes. Esto pone en evidencia cómo nuevas prácticas desde la sociedad civil o desde el Estado, en muchos casos limitadas por la urgencia, pretenden dar respuesta inmediata a las catástrofes que ha generado la globalización neoliberal.

Bajo ese contexto, la urgente necesidad de garantizar la reproducción ampliada de la vida de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular ha generado una creciente multiplicación de prácticas colectivas y movimientos sociales que, bajo diversos títulos, propiciaron otras relaciones económicas que consideran mejorar las oportunidades y la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo, al mismo tiempo que reivindican valores culturales que contemplan a la persona como centro de las actividades económicas.

Se trata de prácticas que han puesto en escenario que existe otra forma de entendimiento de lo económico, no solo en el plano material sino en el simbólico, y que a través de la generación de nuevos espacios asociativos más democráticos, participativos e igualitarios buscan gozar del reconocimiento que merecen por parte del Estado, en cuanto a reconocerlos como un medio para mejorar la problemática del trabajo y la generación de ingresos en los sectores más vulnerables (Cardozo, Lozeco y Tealdo, 2021). Estas experiencias son construidas como formas de resignificar el rol y el sentido del trabajo, en tanto actividad social organizativa por excelencia.

El carácter heterogéneo de estas experiencias/iniciativas forjaron la aparición de diversas literaturas en donde se vieron reflejadas conceptualizaciones que han vuelto compleja, no solo la demarcación conceptual y metodológica, sino también las implicancias de las aplicaciones de las políticas públicas en torno a la ESS. Es por ello, que ha ocasionado la aparición de diferentes terminologías/denominaciones para hacer referencia a ese concepto, tales como: Economía Social y Solidaria, Economía Solidaria, Economía Social, Tercer Sector, Economía del Trabajo, entre otros, que de alguna u otra forma, continuaron generando implicancias para lograr una definición clave, aunque el denominador común se halla en el grupo objetivo, los diferentes sujetos que anteceden, las problemáticas que están asociadas a su crecimiento y, sin dudas, su delimitación territorial y el enmarque social.

Es necesario comprender los diferentes posicionamientos que surgen en torno al concepto general de la ESS, los cuales se dan desde la matriz básica del avance capitalista y sus formas de producción, por lo que se generan ciertos limitantes conceptuales y en muchos casos comparativos, dado que existen posturas cercanas al mercado y otras, que se debaten desde lo alternativo a ese sistema. Es decir, lograr una definición precisa y de carácter homogénea no es simple, ya que muchos autores, como (Coraggio, 2008; Laville 2009), concuerdan en que se tratan de teorías que se construyen desde lo social, junto a sus diversas representaciones económicas como las asociaciones, cooperativas y mutuales.

De este enfoque que se plantea como una alternativa válida al sistema actual económico imperante a nivel mundial, se exponen tres dimensiones que complementan y dan sustento a una posible definición y funcionamiento de esta ESS. Según Pérez de Mendiguren y Etxezarreta (2015), son los propios autores: Coraggio, Guerra, Martínez y Álvarez, los que las proponen:

1. *Dimensión teórica*, la cual busca fundar un paradigma nuevo y alternativo sobre el actual sistema.
2. *Dimensión política*, que pretenda transformar la sociedad y llevarlo a un modelo social y económico que esté erigido sobre nuevas formas de interrelaciones distintas al actual capitalismo.
3. *Dimensión económica*, que sus instituciones estén basadas en los esquemas de la autogestión, la democracia y un sistema de gestión colectiva.

La ESS conforma un vasto universo de instituciones, valores, normas, principios, relaciones y prácticas ya que, según Coraggio (2016), es un proceso “mediante el cual cada comunidad, conjunto de comunidades o sociedad, organiza y coordina el proceso económico” (p.18), el cual se caracteriza por la innegociable reproducción social de la vida, que puede considerarse y conformarse, de la siguiente manera:

- *Producción racional* de aquellos bienes y servicios producidos bajo las diversas formas en las que se puede organizar la ESS, como aquellos emprendimientos sociales y/o comunitarios, asociaciones, cooperativas, mutuales, empresas de capital, unidades domésticas, entre otros; que dan el marco a un sistema de división social del trabajo, caracterizada principalmente por el trabajo autogestivo, propio de las y los trabajadores, que le otorga significación a las capacidades de las personas involucradas en el trabajo, donde a diferencia de la autoreproducción de la economía del capital, aquí se reproduce a través de la economía del trabajo, la vida.
- En cuanto a la *distribución* de la riqueza en que se constituye este sistema, está fundada por los valores de la *redistribución* que busca satisfacer las necesidades de las y los implicados.
- El *intercambio* está marcado por una diferencia clave sobre el sistema capital, aquí predomina lo recíproco y justo entre los diferentes sectores, regiones y personas.
- Las modalidades del *consumo* pretenden un acuerdo con el medio ambiente y una coexistencia social, a modo tal, que permite las libertades de las personas en sus diferentes

proyectos tanto individuales, como colectivos, centrados en aquello llamado “Buen Vivir⁶”.

- El proceso económico de este sistema, está basado en la democracia y la conjunción responsable de las formas de decisión y gestión.

La ESS se puede definir como una forma de producir y repartir por medio de asociaciones de productores y consumidores que incitan la solidaridad a través de sus miembros mediante la libertad de asociación, la labor cooperativa y la democracia autogestiva. Esta opción dentro del paradigma económico es propiciada principalmente por aquellos que se hallan excluidos del mercado laboral, y en su mayoría, se encuentran suscitados a las formas del cooperativismo de trabajo. Esta forma cooperativa está principalmente conformada por un componente clave: la autogestión, el cual se colectiviza en sus medios de producción, en la forma en que se distribuyen los excedentes, priorizando la labor de cada miembro y su interrelación particular con el mercado. Además, existen otras formas de asociaciones como los emprendedores, los viejos “clubes del trueque” y cooperativas varias. (Razeto, 2010).

Esta forma de “división social de trabajo” organiza la productividad y su distribución a través de sus miembros. Pudiéndose observar, por ejemplo, en “la producción simple de mercancías”, donde cada sujeto es tenedor propio de sus medios de producción y el reparto y, donde además, este fruto de su labor es permutado en el mercado. Así, el sujeto, o en muchos casos familias, trabajan de manera colectivizada, gozando de lo producido por su propia acción. Ejemplos de estos se reflejan en la agricultura familiar, los artesanos y los comercios pequeños, entre otros (Singer, 2000).

De manera histórica, la Economía Social ha sido la impulsora y el cobijo de quienes se encuentran excluidos del mercado laboral, y que como todo ser humano, deben garantizar su subsistencia y reproducción social, a través de alguna de sus instituciones como la creación de cooperativas o asociaciones que acompañen la inclusión de sus miembros (Defourny y Develtere, 2001). Hasta mediados del Siglo XX, la Economía Social argentina se encontró potenciada por las iniciativas propias del mutualismo, asociativismo y cooperativismo, que luego, con el devenir de los tiempos económicos, se sumaron aquellas

⁶ El Buen Vivir es una alternativa al paradigma del desarrollo tal como lo conocemos, desde donde, por lo demás, habrá que construir lo nuevo, lo alternativo. En la construcción del concepto del Buen Vivir se desnudan los errores y limitaciones de las diversas teorías del llamado desarrollo, se cuestionan algunas de sus bases fundamentales ancladas en la idea de progreso (desde su visión productivista), y a la vez se abren las puertas a otras opciones alternativas.

empresas recuperadas, las sociales y los emprendimientos asociativos. Este conjunto de organizaciones, las cuales mayormente son promovidas de manera histórica, por movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, reflejan un vasto universo de unidades productivas y actores insertos en la cuestión formal y dinámica de la economía.

Según Coraggio (2002), las organizaciones que se encuentran en la economía social son denominadas “empresas”, pero bajo una identidad fuera del capitalismo, no distante, pero fundadas “con rostro social, o humano”. La lógica parte en la contribución a la reproducción de calidad de vida de los miembros que la conforman. Su modalidad de gobierno interno está basada en la deliberación de sus miembros, los cuales poseen cada uno un voto, aunque existen sistemas propios de organización como la división del trabajo, la representación y el control en las responsabilidades. Esta economía implica tener relaciones económicas que reproducen a la sociedad, priorizando los lazos sociales por sobre la acumulación del capital.

Es por ello que varios autores, como Coraggio y Razeto (2010), se sustentan en la necesidad de observar cómo se concibe este nuevo universo, donde a través de la búsqueda de un grado de significancia mayor, permita no solo indagar en cuestiones internas de ésta, sino que además, observar su horizonte de actuación dentro de la estructura sistémica actual, para que pueda posicionarse como una alternativa superadora. Puesto que ha cobrado relevancia por su potencialidad para contribuir a la generación de empleo, la inclusión social y el desarrollo de las diferentes comunidades donde se asientan.

No existe la posibilidad de contribuir al crecimiento de una nueva economía sin comprender la realidad donde ésta yace y se mueve, con quien se relaciona, y cómo esos vínculos fortalecen a los diferentes actores del territorio, principalmente los que se forjan con el Estado y sus políticas públicas o programas destinados al sector. Las acciones sociales y los esfuerzos orientados a transformarlas, donde se buscan formas que mejoren la organización económica, en el que prevalezcan principalmente los diferentes valores como la libertad, la justicia, la equidad y la comunidad, se hayan desorbitadas en esta realidad que sugiere, en muchos casos, irreversible de cambios. De esta forma, tal como propone Razeto (2010), es la economía de la solidaridad la que manifiesta aquel modo de pensar y trazar nuevos procesos que transforman la conciencia y la voluntad de los diversos sectores que ansían por una mejor vida y una sociedad enfocada en lo humano, partiendo desde la convivencia de todas y todos.

Desde el enfoque del desarrollo territorial, la ESS adquiere/ocupa un espacio compartido entre actividades y experiencias, dentro de un territorio delimitado, articulando entre lo privado y lo público, donde se distinguen experiencias con un alto grado de institucionalización, como las mutuales y cooperativas, y aquellas formas organizativas que fueron surgiendo a lo largo de este último tiempo, denominadas Economía Emergente. Según Pastore y Altschuler (2014), en la Argentina, en los últimos años, se desplegaron dentro del espectro de la ESS, dos grandes trayectorias:

- 1) *La economía social emergente: que incluye diversas formas de asociación entre pequeños productores de la economía popular, la agricultura familiar y movimientos campesinos; nuevas formas de comercialización solidaria, tales como ferias francas, mercados y comercializadoras de la ESS, comercio justo y redes de consumo responsable; iniciativas de finanzas solidarias y expansión del microcrédito, impulsado por políticas públicas específicas; diversas formas de empresas sociales o comunitarias de inserción social, provisión de servicios, hábitat, cuidado ambiental, reciclado, etc.*
- 2) *La economía social institucionalizada: resulta destacable la expansión de cooperativas y mutuales en Argentina en las últimas décadas.*

Diferentes concepciones y enfoques teóricos surgen de la ESS, sin embargo, se debe tener en cuenta que lo que realmente la define, no es una tipología de actividad o conjunto de acciones, sino la manera en que se da la organización y la vida social que se pone en práctica a través del funcionamiento. No obstante, se pueden delimitar algunas otras experiencias con alto potencial de ser incluidas en la ESS, teniendo en cuenta el desarrollo y la forma de relacionarse en cada territorio:

- Acciones del trueque.
- Banca social.
- Cooperativas y Mutuales.
- Empresas recuperadas.
- Emprendimientos familiares.
- Emprendimientos sociales.
- Espacios culturales.
- Ferias populares.
- Espacios de compra conjunta.
- Instituciones de apoyo y capacitación.
- Microcréditos.
- Movimientos sociales.

De esta manera, las dinámicas de la ESS están referidas a varias prácticas y métodos enfocados en la vida, las cuales son llevadas a cabo por diferentes grupos, independientemente de su situación social. No obstante, en base a los lineamientos del sistema económico capitalista, existe una fuerte relación entre aquellas trayectorias incluidas en la ESS y sus condiciones reales de vulnerabilidad social. Esta economía es un horizonte para orientar las políticas públicas hacia los trabajadores, una forma diferente de entender el papel de la economía y los procesos económicos en las sociedades contemporáneas y para lo cual se enfrenta a nuevos retos para seguir creciendo y fortaleciéndose como agente político, social y económico.

Las políticas públicas y la ESS

Una de las principales formas de acción del Estado sobre la sociedad se define en las políticas públicas. Según Tamayo (1997), “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario” (p.281). Es decir, estas políticas públicas son un reflejo de la forma de intervención de un determinado Estado en relación a una cierta cuestión de interés en un momento específico y que produce la movilización de otros actores de la sociedad. En el proceso de formulación y desarrollo de éstas, no sólo se “resuelven problemas” sino que además, se reconstruyen las relaciones de poder dentro de la sociedad involucrada.

Cabe mencionar que, cada política es el producto de la compleja interacción de personas y organizaciones. Cada uno de esos actores transporta una cierta definición del problema a abordar, una cierta imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir (Subirats y Goma, 2002). De esta manera, el proceso de elaboración de cada política dependerá del tipo de actores, la articulada combinación de estos y de los acuerdos que se constituyan ante cada cuestión. Ese es el espacio en el que se mueven los actores y donde se generan entramados que orientan o sirven de marco en el proceso de elaboración, formación e implementación de las políticas. Considerar todos los factores que involucran la organización de la sociedad, los intereses de clases y demás agentes determinantes en la elaboración y gestión de las políticas públicas es indispensable para comprender el complejo escenario sobre el que se entrecruzan la acción conjugada de esta multitud de actores.

Por ende, la relevancia de la variable del contexto en la formulación de las políticas públicas es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de sus efectos sobre otras variables. Esto reviste la importancia de situarlas en un momento histórico y en un contexto determinado ya que el complejo escenario sobre el que se desarrollan tiene un profundo impacto sobre las decisiones de políticas y éstas a su vez, afectan de manera considerable a los diferentes actores. El análisis de contexto, es mucho más que un recorte espacio temporal, el aquí y el ahora, sino una perspectiva histórica de la cuestión social, conocer los factores estructurales, reconocer las características del mercado laboral y la composición socioeconómica de la población desocupada (Bonari et al., 2015).

Las políticas públicas son una compleja interconexión de procesos que necesitan analizar detalladamente los efectos que los cambios contextuales tienen sobre distintos aspectos de la vida en una sociedad. Es fundamental para comprender la razón de ser de las políticas públicas, ya que constituyen el punto de enlace entre el poder del estado y las necesidades individuales y sociales.

De este modo, queda establecido que las políticas públicas, hacen parte del conjunto de decisiones del Estado frente a determinados asuntos que se vuelven de interés general. Constituyen un método por el cual se atienden demandas de la población en procura de su bienestar (ciudadano, comunitario, de grupos poblacionales y sus organizaciones); por tanto, en este proceso se toman decisiones que ponen de manifiesto las hegemonías de la comunidad y se construyen consensos con diferentes redes de actores de la sociedad (Alzate Cárdenas et al., 2018).

Si bien cualquier entramado de políticas públicas, son el resultado de conflictos sociales, demandas, reivindicaciones y concesiones, sus distintos esquemas no pueden pensarse como independientes de los modelos de desarrollo económico y social vigentes en cada momento. En todo caso, se puede pensar que cada modelo de desarrollo incluye un rol específico, pero que en tanto estos modelos no se suceden uno a otro armónicamente, sino que los cambios de paradigma acarrear fuertes disputas y la temporalidad de los distintos sistemas institucionales no necesariamente se corresponde con la de los paradigmas vigentes.

La elaboración de una política pública al servicio de la economía social resulta un significativo paso de evolución ya que el proceso no es simple o lineal. Los decisores deben tener en cuenta importantes y complejos desafíos inherentes a la naturaleza de la economía

social y a las necesidades de desarrollo que genera (Álzate Cárdenas et al., 2018). Por lo que, si se desea intentar establecer una política pública eficaz, el gobierno debe prestar su apoyo a los actores de la economía social y brindarles los medios necesarios para definir sus prioridades y negociar la naturaleza y alcance de las intervenciones gubernamentales en ese ámbito. Este proceso de coproducción de políticas públicas es fundamental si el propósito es alcanzar una política eficaz.

Para fortalecer a la economía popular, como forma para la generación de trabajo y el acompañamiento al movimiento cooperativo, enmarcadas dentro de la ESS, se necesitan políticas específicas que permitan analizar, por un lado, las formas de la economía que en este sector prevalece, y por el otro, sobre su entorno de desarrollo. Es decir que, para implementar políticas socioeconómicas que apunten a fortalecer las unidades productivas y garantizar que estas funcionen de forma autónoma, dependen en gran medida de la conformación de un sistema público que reproduzca y acompañe el trabajo asociativo autogestionado (Hintze, 2010).

Los Estados, municipales o comunales, comparten, con la Economía Social, valores similares, además del territorio. La institucionalidad se rige por la voluntad de la sociedad, donde se canalizan sus demandas y éstos definen acciones y destinan recursos que tiendan a generar o estimular proyectos que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía

En este ámbito, es en donde se debe buscar promover el concepto de desarrollo territorial y vincularlo con el de la Economía Social, donde para lograrlo debemos utilizar el marco del desarrollo local o regional, para así diseñar y ejecutar diferentes propuestas que generen una transformación (Sabaté, 2005). Debemos comprender cómo la dimensión territorial posee un papel predominante en el mejoramiento social y económico de los actores e instituciones locales, que a su vez propician estos cambios, mientras que se logra poner en valor los recursos propios y se generan las articulaciones necesarias entre los diferentes sectores del territorio.

Proponer estas acciones, implica que se debe partir de la impronta que presentan las administraciones públicas, de las diferentes regiones, en cuanto a su potencial y capacidad para estimular la sinergia, comprendiendo la importancia en términos económicos, en su implicancia en la población y en la calidad de servicios públicos que brindan. Las gestiones locales son complejas y poseen sus propias dinámicas de abordaje territorial, por lo que, en

muchas ocasiones, su objetivo no está directamente relacionado con la manera en cómo se planifican y desarrollan ciertos programas sociales (Sabaté, 2015). De aquí, debemos considerar el fortalecimiento de la Economía Social, como un circuito apropiado para generar procesos de transformación del desarrollo local, partiendo de su potencial, para lograr así, mejorar las condiciones de vida de la población.

En las últimas décadas, diversos organismos internacionales y gobiernos nacionales, pusieron interés por insertar en sus políticas públicas las nociones de la ESS, dadas las recurrentes crisis económicas, financieras y sociales. Sin embargo, con el correr de los años la ESS fue transitando un esquema de visibilidad social y de gestión política alrededor del mundo, pero su institucionalización en los esquemas del Estado fue frágil y en muchos casos hasta inexistente.

Las políticas públicas implementadas e impartidas por los Estados, solamente incluyen acciones que asistieron al sector según su tipo de actividad (crédito, consumo, viviendas, etc.) o prevaleciendo únicamente las formaciones organizativas como las cooperativas, mutuales y diversas asociaciones. De esta forma, un esquema trunco de implementación, que se vió reflejado en políticas poco transversales, dado además por las estructuras rígidas y burocráticas que caracteriza al sector público, teniendo como efectos las barreras legales que se oponen a las prácticas y programas que cualquier autoridad política desea promover. Estas coincidencias generan tensiones existentes en la ESS y el Estado, las cuales logran derribar el gran potencial que caracteriza a este sistema y lo aparta de sus valores y principios para lograr sus objetivos principales. (Spears, 2013; Utting et al., 2014; Chaves y Demoustier, 2013)

Sin embargo, en muchos países del mundo, éste tipo de situaciones que presentan diferencias en cuanto a las políticas y el enfoque de la ESS, encuentran su norte a través de diversas formas de representatividad (organizaciones sociales y/o federaciones), las cuales restringen en parte la capacidad de este modelo en participar activamente en la formulación de políticas públicas de manera asertiva, ya que en muchos esquemas los aspectos territoriales distan de la realidad general de cualquier territorio nacional. En los países europeos, por ejemplo, resulta menos dificultoso aplicarlas dado que tanto el Estado como la ESS, está conformada primeramente por asociaciones, cooperativas, fundaciones y mutuales. En tanto, en los países de latinoamérica, las posturas de los Estados, distan de tener una visión compartida en sus interiores, y las organizaciones de la ESS no poseen identificación para con este sistema (Chaves y Demoustier, 2013).

La relevancia por la ESS en los países de América Latina, se halla inscrita en la existencia de mano de obra ociosa, cuya expansión se da como resultado de las recurrentes crisis económicas devenida a partir de los años 70. Sumando a esta situación, la significancia de los movimientos de carácter social, cuyos aportes están regidos y fundados en brindar a la sociedad un modelo económico distinto al capitalismo, enfocado principalmente en el segmento excluido de la sociedad. Es a partir de aquí, que el asociativismo se trasladó a campos nuevos y heterogéneos, profundizando y revitalizando espacios donde quizás ya existía (Pochmann, 2007).

Si observamos la transformación institucional de la ESS a principios del siglo XX, en los países de la región del mercosur podemos notar cómo su enfoque fue mutando para aportar y formar parte de las políticas sociales, y a su vez, comenzar a reconocer a aquellas actividades asociativas no habituales de la ESS. Por lo tanto, un vasto universo de esta economía, comenzó a reconocerse de manera heterogénea, fundamentando las bases para institucionalizar y propiciar nuevas formas de organización, dando así el amparo a los trabajadores que incluía (Castelao Caruana y Srnec, 2015). En países como Bolivia y Ecuador, esto se denota en el rango constitucional en los que fue sentado este modelo, que caracterizaron “economía plural”; sumados Colombia, Honduras y México, sancionando leyes que precisan y caracterizan a la ESS. De otro modo accionaron Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, los cuales siguiendo y haciendo énfasis en las actividades asociativas y autogestionadas, plantean leyes que incluyen a la ESS para abordarlas de manera genérica; dejando atrás el modelo conservador que define a la ESS en Chile (Guerra, 2012).

En los países latinos, se generaron diversos programas de estado que fueron enfocados y destinados a mitigar los efectos del desempleo, que tenía como resultado el aumento de desafiados y excluidos (Cabra de Luna, 2012). De todas formas, su implementación fue acertada, pero sus heterogeneidades no permitieron vislumbrar a la ESS, ya que el diseño no permite la participación real de la ESS, y en muchos casos, las organizaciones funcionaron como meras receptoras de fondos públicos ante lo urgente.

Los enfoques hacia la ESS en los países de latinoamérica son heterogéneos, dadas las múltiples expresiones organizativas y las diferentes visiones que cada Estado le otorga, Argentina presenta un caso para su estudio, de relevancia, para toda la región.

CAPÍTULO 2 - INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESS EN ARGENTINA

En este capítulo se expone una breve sistematización de las políticas públicas implementadas por el Estado Nacional a partir del año 2003, y de la Provincia de Santa Fe a partir de 2011. Analizando el contexto en el cual se enmarcan y qué acciones se desarrollaron para potenciar la ESS como factor en la promoción del empleo.

La ESS en Argentina y las políticas públicas

En las últimas décadas, diversas experiencias e iniciativas vinculadas a la ESS comienzan a destacarse en la orientación e implementación de políticas públicas en nuestro país. Estas estuvieron enfocadas en promover el autoempleo bajo las tradicionales formas del cooperativismo y los emprendimientos sociales (Coraggio, 2013).

La economía argentina tuvo durante su historia, repetidas crisis, donde el factor resultante fue una alta y abrumadora tasa de desempleo. Pero fue recién en la década de los noventa donde las crisis combinaron desempleo con una alta informalidad de la población. Si bien la situación de deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares es un proceso que data de mediados de la década de los setenta, se profundiza en los años noventa con la creciente desindustrialización, el aumento de la pobreza y la desigualdad. Durante todo este período, el deterioro de los derechos políticos, sociales y, en particular, los laborales fue notable. La conjunción entre el aumento de la desocupación, las políticas flexibilizadoras y el retroceso de los derechos de los trabajadores produjeron rupturas en numerosas cadenas de valor y la exclusión de vastos sectores productivos del país (Castelao, 2016).

Este periodo, que concluye con el estallido de diciembre de 2001, desató una crisis sin precedentes provocando profundos efectos económicos, sociales y culturales en la sociedad argentina. A partir del año 2003, la situación económica, social y política del país comenzó a revertirse. Con el énfasis puesto en la construcción del empleo y con la idea de instalar nuevamente al trabajo como fuente de derechos y de inclusión social se propusieron una revisión de las políticas sociales y laborales implementadas hasta ese momento. Fueron impulsadas una serie de innovaciones que estaban orientadas a resolver la crisis de legitimidad y al restablecimiento de la gobernabilidad en nuestro país.

A continuación expondremos los principales hitos en políticas públicas, entre los años 2001 y 2022 en Argentina.

Un cambio de modelo: 2003 - 2015 una conjunción de políticas públicas de transformación.

Hintze (2003) sostiene que en América Latina y Argentina, luego de la fase neoliberal, fue necesario replantear las estrategias sociales para afrontar la gran exclusión social. De este modo, se tornó necesario proponer una transformación de aquellas políticas sociales cuyo principal enfoque era el asistencialismo, propio de las planteadas por el neoliberalismo. El Estado recuperó sus funciones principales enfocadas en la regulación del marco económico, la atención a las necesidades sociales y la redistribución de la riqueza. Incluir a la ESS en el diseño de éstas políticas fue un avance importante para abandonar los enfoques que caracterizan a la década del 90 (Katz, 2010).

Uno de los principales pilares para acompañar estas iniciativas fue la incorporación de los reclamos de los movimientos sociales a la agenda pública, como consecuencia de la propuesta de diálogo social establecida por el Gobierno Nacional a partir del 2003. Desde la perspectiva de (Castelao Caruana, 2016), incorporar a la ESS en la política pública fue una de las respuestas fuertes frente a la realidad social y económica evidenciada, lo que ayudó a incorporar diversas actividades productivas y a expresar la capacidad de la población para organizarse y generar lazos de colaboración.

En el período 2003-2015 existieron diferentes programas y normativas que contribuyeron al crecimiento social y productivo. Se desarrollaron políticas públicas que permitieron incluir a los diferentes actores y sus visiones acerca de la ESS, generando acciones que fortalecieron al territorio nacional. Mediante la participación social y el empleo se crearon formas de abordaje desde el asociativismo y el cooperativismo, creando así, instituciones cuyo principal objetivo era regular y proteger a sus trabajadores (Hopp, 2021).

A continuación, la siguiente tabla expone las principales políticas públicas del periodo, incluyendo su año de surgimiento, sus elementos para instrumentarla y los destinatarios:

TABLA 1

Principales Políticas Públicas nacionales con enfoques a la ESS en Argentina, período 2003-2015

AÑO	CARTERA GUBERNAMENTAL	DENOM.	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
2004	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<i>Programa Trabajo Autogestionado</i>	Promueve el sostenimiento y la generación de puestos de trabajo, promocionando y fortaleciendo unidades productivas autogestionadas por los trabajadores, mejorando su competitividad y sustentabilidad, así como las condiciones de higiene y seguridad.	Unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores que provienen de procesos de recuperación de empresas (empresas y fábricas recuperadas), o las generadas directamente por iniciativa de trabajadores.
2004	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Manos a la Obra</i>	Subsidia proyectos productivos, comerciales, industriales o de servicios, que sean asociativos y cuenten con personería jurídica, para adquirir maquinarias, herramientas, equipamiento e insumos.	Cooperativas de trabajo, asociaciones de productores, empresas recuperadas, organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de pueblos originarios.
2004	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Registro Nacional De Efectores De Desarrollo Local Y Economía Social (REDLES)</i>	Facilitar a aquellas personas que están realizando una única actividad productiva y ven dificultada su inserción en la economía formal por estar en una situación de vulnerabilidad social, el desarrollo de su actividad y el incremento de sus ingresos, a partir de la posibilidad de facturar y de ese modo incorporar nuevos compradores o clientes.	Personas Físicas, Integrantes de Proyectos Productivos (que conformen grupos de trabajo de hasta tres personas) y Asociados a Cooperativas de Trabajo
2004	Ministerios de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; de Desarrollo Social de la Nación; de Planificación Federal, Inversión Pública de la Nación y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.	<i>Programa Centros Integradores Comunitarios</i>	Implementar en el territorio nacional un modelo de gestión pública que implique la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social en un ámbito físico común de escala municipal o provincial, materializado en la construcción, equipamiento y operación de 500 edificios identificados como Centros Integradores Comunitarios. A su vez, se orienta a la captación de la fuerza laboral y las capacidades de las personas en situación vulnerable.	Efectores sociales, personas en situación de vulnerabilidad y cooperativas de trabajo.
2006	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Programa Nacional de Microcrédito (CONAMI)</i>	Otorga préstamos no bancarios con tasas bajas, con fondos públicos y a través de organizaciones sociales, destinados a la compra de insumos, herramientas, maquinarias y bienes de capital dirigidos a pequeños emprendedores que no acceden a créditos bancarios tradicionales.	Personas físicas o grupos asociativos que se organicen en torno al autoempleo rural o urbano, que quieran desarrollar un emprendimiento de producción, servicios o consumo y que no reúnen las condiciones para obtener préstamos bancarios tradicionales.
2007	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Monotributo Social</i>	Promueve el acceso al régimen tributario y de seguridad social para pequeños contribuyentes a partir del cual pueden registrar la actividad, facturar, acceder a una obra social e ingresar al sistema jubilatorio.	Personas que tienen una actividad económica independiente, o impulsan proyectos productivos de hasta tres integrantes, o forman parte de una cooperativa de trabajo con un mínimo de seis asociados.
2008	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<i>Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo</i>	Brinda asistencia económica para la capacitación de jóvenes que desean iniciar un emprendimiento.	Jóvenes entre 18 y 24 años con estudios primarios o secundarios incompletos y residencia permanente en el país que se encuentran en situación de desempleo.

2009	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<i>Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales, Línea de Desarrollo de Entramados Productivos Locales.</i>	Ayuda a que las partes se vinculen y desarrolle centros de servicios comunitarios que brindan infraestructura y apoyo para mejorar la cantidad y calidad del empleo y la producción. ar adelante sus negocios.	Grupos asociativos de pequeños productores y/o emprendedores que se encuentran desarrollando una actividad productiva en el territorio y a gobiernos locales que deseen establecer espacios para brindar servicios de apoyo a la producción de pequeños productores y emprendedores.
2009	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Programa Ingreso Social Con Trabajo "Argentina Trabaja"</i>	Promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. Incluye al Manos a la Obra.	Personas que integran grupos familiares en situación de vulnerabilidad y promueve la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales.
2009	INAES	<i>Programa de Educacion y Capacitacion Cooperativa y Mutual</i>	Brinda capacitación para los socios fundadores de cooperativas y mutuales.	Cooperativas y mutuales
2010	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Programa Recuperar</i>	Financia a empresas recuperadas, mediante créditos no bancarios a una tasa de interés del 3% anual, para la compra de máquinas, herramientas, bienes de capital y capital de trabajo. Otorga subsidios no reembolsables a empresas en proceso de recuperación o que están iniciando su actividad como cooperativas, así como a empresas que necesiten volver a ponerse en funcionamiento o para capacitación de lxs cooperativistas.	Cooperativas, empresas recuperadas y empresas en proceso de recuperación o conformación como cooperativas.
2013	Ministerio de Educación	<i>Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad</i>	Financia proyectos para fortalecer el vínculo entre las universidades y las entidades de la economía social y solidaria para impulsar su desarrollo, innovación y promoción.	Universidades Nacionales y organizaciones de EPS.
2015	INAES	<i>Programa de ayuda financiera</i>	Otorga ayuda financiera reembolsable y no reembolsable, para proyectos de desarrollo cooperativo o mutual.	Organizaciones asociativas

Fuente: elaboración propia con datos recabados del OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL Y SOLIDARIA (OPPEPSS) y organismos gubernamentales.

Este conjunto de políticas públicas cumplieron un rol fundamental en materia laboral, aunque resultaron insuficientes para atacar los problemas estructurales que acaecían en Argentina tras los años liberales. Además, incluir en las políticas sociales las formas de la ESS fue un logro de los movimientos sociales de trabajadores desocupados quienes protagonizaron la escena pública conflictiva de la época y permitieron esta confluencia de la acción pública y las organizaciones sociales. Para fines del 2015, el contexto nacional y latinoamericano, que dio marco a todas estas aproximaciones, comenzó nuevamente a cuestionar los focos de resolución de conflictos sociales.

La restauración neoliberal: 2016-2019 etapa de individualización de la ESS

El ascenso de la derecha al poder trajo consigo un impulso neoliberal a todas aquellas iniciativas y transformaciones económicas en materia de políticas públicas, que sin dudas tuvieron efectos en aquellas políticas enfocadas a la ESS y principalmente en su actores. Este periodo estuvo caracterizado por una devaluación del peso argentino, la quita de subsidios a los principales servicios públicos, el aumento de la inflación sostenida - con el dólar flotante tras la apertura económica - y la supresión de las retenciones a las exportaciones (Wainer, 2019).

Cabe mencionar que, si bien este nuevo gobierno se posicionó sobre las políticas existentes en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, éstas fueron reevaluadas, redefiniendo su orientación y sus métodos de implementación, lo que causó un debilitamiento en el sector. No obstante, fueron las organizaciones sociales que nuclearon durante años las prácticas representativas de la ESS, las que protagonizaron la lucha y la defensa a través de movilizaciones para estimular el surgimiento de nuevas medidas como la Ley de Emergencia Social (N° 27.345) para fines del 2016 (Hopp, 2017). Esta ley implicaba la creación de ciertos instrumentos institucionales que reconocían a los trabajadores de la economía popular, con derecho al Salario Social Complementario. De este modo, estas organizaciones se volvieron engranajes importantes de la política social pero también de la gobernabilidad, y su principal objetivo constituyó la búsqueda de reconocimiento de los trabajadores de la economía popular como *sujetos de derechos y no subsidiarios de un "plan social"*. Es decir, no se busca solamente dar respuesta a circunstancias concretas que están relacionadas con una situación de aumento de ingresos, sino *dar derecho a un sector que no lo tiene*.

A continuación, en la Tabla 2, se exponen las políticas públicas hacia la ESS y sus modificaciones dentro del periodo mencionado.

TABLA 2

Principales Políticas Públicas nacionales con enfoques a la ESS en Argentina, período 2016-2019

AÑO	CARTERA GUBERNAMENTAL	DENOMINACIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
2016	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Salario Social Complementario</i>	Complemento individual del trabajo a quienes laboren en la ESS. Surge de la LEY N° 27.345 "Emergencia Social"	Personas en situación de informalidad, que tengan un ingreso menor al SMVM. Alcanza el universo de la ReNaTEP.

2016	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP)</i>	Reconoce, formaliza y garantiza los derechos de lxs trabajadorxs de la economía popular para que accedan a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. Ser parte del mismo les permite inscribirse a programas de trabajo, seguridad social y capacitación, participar de redes de comercialización y tener acceso a herramientas crediticias y de inclusión financiera. Surge de la LEY N° 27.345 "Emergencia Social"	Trabajadorxs de la economía popular de unidades productivas individuales o colectivas.
2018	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Programa Nacional "Hacemos Futuro"</i>	Transferencia de ingresos, que requiere como contraprestación asistir a diversas capacitaciones laborales y la finalización escolar. Unificación de: Programa Ingreso Social Con Trabajo "Argentina Trabaja", "Ellas hacen".	Focalizado a miembros de cooperativas y unidades productivas.
2018	INAES	<i>Actualización Nacional de Datos</i>	Relevamiento y actualización del Padrón Nacional de Cooperativas y Mutuales, con el objeto de contar con información actualizada de las entidades, se advierte como oportuno y conveniente la realización de este proceso.	Cooperativas y Mutuales

Fuente: elaboración propia con datos recabados de la CEPAL y organismos gubernamentales.

Una de las principales transformaciones y discusiones en las políticas de este periodo se da en base a las transferencias individualizadas. Dada las características de los programas, y desde la sanción de la Ley que da la creación al Salario Social Complementario, se transita un sendero que no estimula las prácticas cooperativas y autogestionarias, sino que pone en el centro la responsabilidad individual para generar empleabilidad, sin comprender, diagnosticar y cuestionar aquellos problemas estructurales que producen desigualdades sociales en la población (Feser et al., 2019). Si bien fue una época de logros en materia de reconocimientos al Sector, como la creación del Consejo de la Economía Popular, la misma no alcanzó a representar a la mayoría de los actores.

Las políticas existentes previas a estos años fueron un cobijo que sirvió para amortiguar los efectos de la devaluación y el aumento del desempleo, puesto que las partidas del presupuesto que asignan fondos para estos sectores, se duplicaron en mayor medida por las presiones de los movimientos populares. Gamallo (2019), sostiene que la importancia en la denominación de las transferencias, hace al sentido y la pertenencia de una política, ya que el hecho de que las transferencias de dinero vuelvan a llamarse “subsidio personal por capacitación”, desmotivó el crecimiento de las cooperativas. Es por ello que este periodo finaliza con la desarticulación de procesos comunitarios y asociativos.

La pandemia y un cambio de Gobierno: 2019-2022.

Propuestos a cambiar el rumbo del periodo anterior, en 2019 asumieron nuevas autoridades al frente del gobierno nacional. Alejados del modelo anterior, este gobierno (de perspectivas similares al 2003-2015) asume en un contexto de crisis social y económica, dando un reconocimiento discursivo a la ESS como eje principal para la recuperación del país. Sin embargo, el impacto de la pandemia originada a unos meses de iniciado este gobierno, desordenó de manera abrupta la vida de las personas y de sus instituciones, dando a este periodo una caracterización que resulta ser incomparable a otras realidades trascendidas en Argentina.

Buscar incentivar al sector de la ESS, en un contexto nacional álgido, donde predominó la toma de medidas sanitarias para detener el avance del coronavirus, se tornó complejo. La situación era alarmante, ya que la actividad económica se detuvo, muy pocas actividades o las esenciales continuaron en operatividad, y sin dudas, los sectores más vulnerables, que incluyen a un vasto sector de la Economía Popular, se vieron golpeados. Es por ello que se procuró reconstruir los procesos importantes de la institucionalización de la ESS, cuyas principales medidas estaban centradas en atenuar los efectos de la emergencia en materia de salud. A continuación, se enumeran las principales políticas a medio plazo implementadas para amortiguar los efectos de la pandemia.

TABLA 3

Principales Políticas Públicas nacionales con enfoques a la ESS en Argentina, período 2020-2022

AÑO	CARTERA GUBERNAMENTAL	DENOM.	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
2020	ANSES	<i>Ingreso Familiar de Emergencia</i>	Es un bono de \$10.000 que busca paliar el impacto de la emergencia sanitaria sobre la economía de las familias argentinas más afectadas.	Sólo lo podrá cobrar un integrante del grupo familiar que esté dentro de alguno de los siguientes marcos: Trabajadores informales Monotributistas sociales Monotributistas de categorías A y B Personal doméstico Beneficiarios de AUH-AUE o Progresar
2020	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	<i>Programa de Trabajo Autogestionado</i>	Contribuir al mantenimiento y/o generación de puestos de trabajo, en unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores y trabajadoras. Para tal fin, se trabaja en: a) la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas; b) la mejora de la competitividad y sustentabilidad de éstas y, c) las condiciones de higiene y seguridad en las cuales se lleva a cabo la labor.	Unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores y trabajadoras que provienen de procesos de recuperación de empresas (empresas recuperadas) Unidades productivas autogestionadas generadas directamente por iniciativa de trabajadores.

2020	Secretaría de Obras Públicas	<i>Plan Argentina Hace</i>	Genera infraestructura de ejecución rápida con mano de obra local, promoviendo la paridad de género, el desarrollo con inclusión social y el mejoramiento de infraestructura de barrios y ciudades.	Trabajadorxs locales de la economía popular, PyMEs, cooperativas de trabajo y cooperativas de provisión de obras y servicios públicos.
2021	Secretaría de Articulación de Política Social	<i>Programa Nacional "Banco de Maquinarias, Herramientas y Materiales para la Emergencia Social"</i>	Entrega de insumos, herramientas y/o equipamiento a personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Está integrado por dos componentes: 1) Banco de Maquinarias, Herramientas, y Materiales; 2) Asistencia Técnica y Capacitación.	Personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, agravada por la situación de emergencia social, que desarrollen iniciativas productivas o de servicio, de manera individual o asociada.
2020	Secretaría de Economía Social	<i>Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo" (reemplaza al "Hacemos Futuro")</i>	Contribuye al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral y la certificación de competencias, así como la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas con el fin de promover la inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos de personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y económica. Incluye el "Hacemos futuro" y el "Salario Social Complementario".	Personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica. Quienes se constituyan en titulares del programa deberán participar de alguna de las tres líneas de actividades previstas: 1) Proyectos socio-productivos; 2) Terminalidad educativa; 3) Proyectos sociolaborales o socio-comunitarios.
2020	Secretaría de Economía Social	<i>Plan Federal de Ferias</i>	Contribuye al desarrollo local a través del fortalecimiento de espacios de comercialización destinados a la venta de productos elaborados por trabajadores de la economía social y popular. Promueve cadenas cortas de comercialización, con menores costos económicos y ambientales, propiciando también la asociación de los diferentes eslabones productivos locales y garantizando a la población el acceso a alimentos a precios justos.	Trabajadorxs de la economía social y popular
2020	Secretaría de Economía Social	<i>Programa Nacional Argentina Unida por Educación y Trabajo</i>	Convoca a titulares de programas sociales a la refacción de las escuelas públicas.	Titulares de Hacemos Futuro y Salario Social Complementario que integren cooperativas
2020	Secretaría de Inclusión Social	<i>Programa de Fortalecimiento de Unidades Productivas "Sembrar Soberanía Alimentaria"</i>	Fortalece el trabajo asociativo de los productores de la agricultura familiar para potenciar la conformación de redes territoriales de abastecimiento local de alimentos, en articulación con las provincias, municipios y las organizaciones sociales y populares. Promueve la producción agroecológica y la consolidación de unidades productivas asociativas.	Productores y comercializadores que formen parte de redes locales de abastecimiento local/regional de alimentos.
2020	Secretaría de Inclusión Social	<i>Plan Nacional Organizar</i>	Facilita la formalización y regularización de las organizaciones de la sociedad civil y mejora sus capacidades organizativas internas para potenciar su rol como actores territoriales, en articulación con las áreas de fortalecimiento institucional locales.	Gobiernos municipales, provinciales y organizaciones no gubernamentales que coadyuven a la regularización y/o formalización de las organizaciones de la sociedad civil.

2020	Secretaría de Inclusión Social	<i>Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “Potenciar Inclusión Joven”</i>	Promueve la inclusión e integración social de jóvenes mediante su participación en actividades y proyectos educativos, formativos, productivos, recreativos o culturales acompañándolos en la construcción de sus proyectos de vida. Financia proyectos socioproductivos, sociolaborales y sociocomunitarios llevados adelante por ellxs. Proporciona un estímulo económico para garantizar la permanencia en cada proyecto.	Jóvenes de entre 18 y 29 años que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y/o de sus derechos.
2020	INAES	<i>Banco de Proyectos</i>	Promueve la vinculación entre proyectos y posibles fuentes de financiamiento a través de una plataforma virtual, a fin de ampliar las posibilidades de recibir apoyo desde organismos del sector público, entidades del sector privado y la cooperación internacional.	Cooperativas y mutuales
2020	INAES	<i>INAES en las calles</i>	Vincula institucionalmente al INAES con entidades de la economía social y solidaria a través de las «Mesas del asociativismo y la economía social», y las asiste técnicamente a través de Comisiones técnicas.	Cooperativas y mutuales
2020	INAES	<i>Registro Nacional de Empresas Recuperadas</i>	Busca constituirse en un instrumento válido para ser utilizado por organismos públicos para el desarrollo de políticas focalizadas para las unidades económicas autogestionadas.	Empresas recuperadas.
2020	INAES	<i>Programa de Compra Municipal a la Economía Social y Solidaria (PROCOMUESS)</i>	Ofrece un crédito que se descuenta contra la emisión de la orden de pago de la compra efectuada a cooperativas	Cooperativas y municipios
2021	Registro de Asociaciones de la Economía Popular y de Subsistencia Básica	<i>Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica</i>	Permite la constitución de asociaciones entre trabajadorxs que ejerzan su labor en la economía popular y de subsistencia básica	Trabajadorxs de la economía popular y de subsistencia.
2021	Secretaría de Economía Social	<i>Desarrollo de Proveedores de Alimentos de la Economía Popular</i>	Facilita progresivamente el acceso de los productos de la economía popular a las góndolas de los supermercados y almacenes. Fortalece y desarrolla cadenas productivas regionales de la Economía Popular que permitan incorporar sus productos en los distintos centros comerciales de manera que puedan competir equitativamente con el resto de las marcas.	Productores de alimentos de la Economía Popular.
2021	Secretaría de Economía Social	<i>Programa Nacional de Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales “Argentina Recicla”</i>	Promueve la implementación de sistemas integrados de gestión de residuos sólidos urbanos, desde una perspectiva de inclusión social y con la participación de distintos actores sociales e institucionales a nivel local. Mejora las condiciones laborales y productivas de los recuperadores urbanos, promoviendo la recuperación, el reciclado y la disminución del	Recuperadores Urbanos (cartoneros, recolectores y recicladores)

		enterramiento de residuos sólidos urbanos.	
2022	INAES	<i>Fondo de Educación y Promoción Cooperativa/ Fondo de Promoción y Desarrollo Mutua</i>	Establece convenios con el propósito de: Mutuales, Cooperativas, Federaciones, Órganos Locales Competentes, Personas Jurídicas de Derecho Público y Privado A) Consolidar la integración Mutual y Cooperativa, B) Brindar apoyo institucional y económico financiero a Mutuales y Cooperativas. C) Promover, implementar e incrementar la presencia del mutualismo y cooperativismo a nivel nacional e internacional.
2022	INAES	<i>Convocatoria ANR Cooperativas 2022</i>	Financiamiento de proyectos de Desarrollo Tecnológico ANR Cooperativas 2022 con financiamiento BID Cooperativas de trabajo

Fuente: elaboración propia con datos recabados del OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL Y SOLIDARIA (OPPESS), CEPAL y organismos gubernamentales.

De las políticas o programas fundamentales implementadas, dos estuvieron enmarcadas en diferentes expresiones de este modelo. El Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) fue el salvavidas para las empresas convencionales, mientras que la Línea 1 de Ayuda Económica Individual, del Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) sostuvo a un sin número de trabajadores de cooperativas de trabajo; y el “Ingreso Familiar de Emergencia” (IFE) que incluyó a todo el universo de la ESS (Muñoz y Zamora, 2021).

No podemos dejar de mencionar que el rumbo del gobierno iniciado en diciembre de 2019 estuvo fuertemente condicionado por la excepcionalidad de la emergencia sanitaria y económica provocada por la pandemia, lo cual hizo alterar todos los objetivos propuestos. Por ello, esta etapa, aún vigente y en transformación, denota una dificultad para identificar los rasgos propios del período y sobre los análisis comparados en clave de rupturas y continuidades.

Aunque éste periodo aún no finaliza, el gobierno sostiene y valora al sector dotando a sus instituciones con presupuesto dentro de lo productivo, aunque la discusión al interior de la ESS radica en la desarticulación y su abordaje en la implementación (Canelo y Castellani, 2016).

La ESS y las políticas públicas en la provincia de Santa Fe

A nivel nacional durante el período 2003-2015, las políticas públicas giraron en torno al trabajo autogestivo de carácter asociativo, haciendo énfasis en las cooperativas de trabajo. Donde, según Sabaté (2003), el cambio fue dado por una nueva intervención del estado, que estuvo dirigida al bienestar social mediante la aplicación de políticas y programas que buscaban mejorar la calidad de vida de la sociedad y su empleabilidad.

Las políticas principales y por las que se destacaron, se implementaron a través de la entrega de subsidios individuales o colectivos, asistencia técnica y capacitaciones enfocadas a la autogestión para la generación de ingresos, promoviendo emprendimientos productivos o de servicios (Hintze et. al., 2011). Sin dejar de lado, que según Arcidiacono (2012), estas políticas enfocadas en visualizar la ESS, están dirigidas principalmente a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión del mercado laboral.

En la Provincia de Santa Fe, estas políticas o programas nacionales eran gestionadas a nivel territorial por cada municipio. No obstante, a partir del 2011, la ESS fue institucionalizada a través del Ministerio de Desarrollo Social provincial, creando la Subsecretaría de Economía Social, la cual siguiendo líneas similares a las de Nación, sus programas se basaban en la capacitación, el apoyo técnico, el otorgamiento de subsidios y la promoción del sector, siempre teniendo en cuenta las funciones del orden Ministerial, que influyen en la implementación de las políticas.

Sin embargo, en el orden de normativas y autoridad de aplicación de la Ley de Cooperativas o representantes del INAES, el Ministerio de Producción cuenta con una área enfocada a la ESS, el cual hasta el 2015, sus principales funciones eran las de control y/o fiscalización de las organizaciones. Con un nuevo gobierno, a partir del 2015, se amplió el espectro y el alcance de esta área, agrupando allí, las principales acciones y políticas públicas enfocadas a dinamizar el sector.

Sin desconocer los enfoques y en cómo el gobierno nacional ha implementado políticas hacia la ESS, en la Provincia de Santa Fe, diversos organismos incorporaron a sus programas los enfoques propios de este sistema para incentivarlo. Es por ello que de manera transversal, se diseñaron programas para fortalecer la autogestión y el asociativismo. Entre ellos se destacan los siguientes:

TABLA 4

Principales políticas públicas con enfoques a la ESS en la provincia de Santa Fe, período 2011-2022

AÑO	CARTERA GUBERNAMENTAL	DENOM.	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
2009	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Buenas Prácticas Sociales - vigente a la actualidad</i>	Brinda aportes económicos no reintegrables para mejoras de infraestructura, equipamiento, capacitación y fortalecimiento a instituciones que desarrollan iniciativas sociales (comunitarias, recreativas, culturales, asistenciales, habitacionales) con el fin de dar respuesta, en todo el territorio de la provincia, a poblaciones con vulnerabilidad social.	Municipios y Comunas. ONGs.

2009	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	<i>Competencia de Planes de Negocio - vigente a la actualidad</i>	Ayudar a los emprendedores a encauzar estratégicamente sus emprendimientos, para destacar oportunidades de crecimiento, fortalezas, debilidades, posibles amenazas y cómo enfrentar dichas situaciones. Combina acciones de capacitación con acceso al financiamiento.	Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento.
2009	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	<i>Competencia de Planes de Comunicación - vigente a la actualidad</i>	Siguiendo con la competencia anterior, esta busca fortalecer los emprendimientos de la provincia a partir de la capacitación en comunicación.	Emprendimientos de base tecnológica o intensivos en conocimiento.
2010	Ministerio de Salud	<i>Red provincial de viveros</i>	Brinda contención y formación laboral para ciudadanos que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, discapacidad mental leve y/o patologías psiquiátricas compensadas, que tengan habilidades e inquietud por la jardinería, la forestación, la huerta y el paisajismo.	Usuarios de servicios de Salud Mental; personas con padecimientos psiquiátricos en situación de externación.
2011	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Plan Operativo de Acción</i>	Generar procesos de inclusión social y desarrollo territorial a través del estímulo de las capacidades locales y los recursos territoriales disponibles, promoviendo los vínculos solidarios y asociativos para pasar del asistencialismo a la economía del trabajo. Comprenden tres líneas de apoyo para los emprendedores; asistencia técnica y acompañamiento, financiamiento; e inversiones en infraestructura pública relacionadas a la temática (ferias, paseos, talleres comunitarios y huertas comunitarias).	Emprendedores, efectores sociales y grupos asociativos.
2012	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social</i>	Es un órgano de discusión para el diseño, ejecución y divulgación de políticas para cooperativas y mutuales de la provincia.	Representantes de las federaciones y confederaciones de cooperativas y mutuales de la provincia de Santa Fe y el Gobierno.
2012	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Capacitaciones y asistencia técnica a entidades constituidas</i>	Asistencia en trámites de subsistencia o la intermediación con el Ministerio de Economía para la exención impositiva. Además, se destaca articulación con el INAES para atender al sector a partir de los requerimientos que el ente nacional establece.	Grupos asociativos conformados
2012	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Apoyo financiero</i>	Otorgamientos de créditos a tasas subsidiadas y aportes no reintegrables (ANRs).	Cooperativas y mutuales
2012	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Programa de Sellos Cooperativos</i>	Certifica la calidad y reconoce a las entidades cooperativas que desarrollan sus actividades de acuerdo con los valores y buenas prácticas cooperativas, satisfaciendo las necesidades de sus asociados y de la comunidad en general. Conformado por tres sellos: 100% Cooperativa, Compre Cooperativo y de Origen Cooperativo Santafesino.	Cooperativas
2012	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Cooperativismo y Mutualismo Escolar</i>	Promociona en las escuelas de nivel primario y secundario la organización de cooperativas escolares, donde se insta a la puesta en práctica de los valores cooperativos y la resolución de problemáticas de las instituciones escolares a partir de las posibles soluciones que surgen de las discusiones que entablan los estudiantes.	Cooperativas escolares
2013	Ministerio de	<i>De mi Tierra Santa</i>	Marca colectiva destinada a los productores y/o	Organizaciones de productores y

	Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Fe</i>	emprendimientos santafesinos del rubro alimentario, especialmente a producciones agroecológicas.	cooperativas.
2016	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Apoyo para la conformación de entidades asociativas</i>	Apoyo a la constitución de pre-cooperativas y pre-mutuales. Se realiza una capacitación obligatoria de los aspectos legales que tienen que presentar las entidades ante el INAES y la Dirección del Gobierno Provincial.	Grupos asociativos a conformar cooperativas y mutuales
2016	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Nueva Oportunidad - en la actualidad se encuentra bajo el "Santa Fe Más"</i>	Trabajar la intersección entre marginación económica y social y diversas formas de violencia que experimentan las y los jóvenes a través de un conjunto multidimensional de intervenciones en las que participan diversas agencias estatales y, ocupando un lugar central, organizaciones sociales de diverso tipo con anclaje territorial.	Jóvenes de 16 a 30 años.
2016	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	<i>Redes</i>	Busca mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas desocupadas u ocupadas con necesidades de recalificación.	Trabajadores desempleados y poblaciones con problemáticas para insertarse en el mundo laboral. Se pueden presentar solicitudes para capacitar a cooperativas de trabajo y asociaciones civiles.
2016	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	<i>Nexo oportunidad - en la actualidad se encuentra bajo el "Santa Fe Más"</i>	Promueve prácticas laborales para jóvenes, ya sea en empresas como en cooperativas, o aportando a la conformación de unidades productivas autogestivas. Brinda a los y las jóvenes la posibilidad de realizar una experiencia de formación laboral en empresas, cooperativas u organizaciones sin fines de lucro percibiendo un estímulo económico. Facilita la inserción de sectores hoy alejados del mercado formal de trabajo, acercando la oferta y la demanda laboral.	Jóvenes en situación de riesgo social que han participado de cursos de formación en oficios.
2017	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Crear Comunidad Emprendedora</i>	Vinculación, formación y colaboración para la promoción y financiamiento a emprendimientos, individuales o asociativos.	Emprendedores individuales o colectivos.
2017	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Acompañamiento a Empresas Recuperadas</i>	Acompañamiento a empresas en procesos de crisis del territorio provincial y de su recuperación por parte de los trabajadores.	Empresas en situación de crisis.
2017	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Producción Sustentable de Alimentos en Periurbanos</i>	Promover y fortalecer alternativas a la producción convencional, considerando y repensando los aspectos ambientales, sociales y económicos. Además busca fortalecer tanto las actividades primarias, como aquellos procesos que incluyan un agregado de valor.	Pequeños productores.
2017	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	<i>Plataforma digital EcoFe - Ecosistema Emprendedor de Santa Fe</i>	Promueve la vinculación y la circulación de información entre emprendimientos, instituciones públicas, privadas y mixtas, organizaciones de apoyo y el sector científico-educativo.	Ecosistema emprendedor provincial.
2017	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	<i>Emprende Joven</i>	Generar y fortalecer emprendimientos juveniles de triple impacto (sociales, económicos y/o ambientales) con el objetivo de fortalecer la autonomía de la juventud santafesina y contrarrestar el desempleo juvenil.	Jóvenes emprendedores.
2018	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	<i>Agencia Santafesina de Ciencia, Tecnología</i>	La ASaCTeI, es un órgano creado por Ley n° 13.742, que busca potenciar el desarrollo social y productivo de Santa Fe, impulsando la	Si bien no poseen un abordaje directo con diferentes experiencias asociativas, se

		<i>e Innovación - ASaCTel</i>	producción de los conocimientos necesarios para la transformación permanente de las economías regionales y la generación de nuevas oportunidades de desarrollo. El cual está encargado del diseño e implementación de programas e instrumentos de fomento y financiamiento en las áreas de Promoción Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación y Apropriación Social.	encuentran abiertos para colaborar con experiencias de la ESS en sus programas.
2018	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	<i>Raíces</i>	Generar oportunidades que colaboren en el desarrollo social, productivo y cultural en sus territorios, promoviendo el protagonismo, la construcción de ciudadanía, la emancipación y el arraigo regional. Se impulsan oportunidades de inclusión socio-económica para que la juventud pueda iniciar emprendimientos de acuerdo a las realidades productivas de cada territorio.	Jóvenes emprendedores.
2018	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado	<i>Ingenia</i>	Promover la participación juvenil de grupos, colectivos y organizaciones de jóvenes a través del financiamiento y acompañamiento para la puesta en marcha de sus ideas. De esta forma se busca reconocer, fortalecer e impulsar la capacidad y tejido asociativo de las organizaciones, grupos, movimientos, redes y colectivos de jóvenes, como estrategia para facilitar su incidencia en políticas públicas.	Jóvenes entre 15 y 29 años.
2020	Ministerio de Justicia, Gobiernos y Derechos Humanos	<i>ATR Juventudes</i>	Propone fortalecer e impulsar las acciones dirigidas al desarrollo integral de los y las jóvenes a través del financiamiento de proyectos colectivos que tengan como objetivo promover los derechos sociales, culturales, subjetivos y simbólicos que conforman los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.	Jóvenes entre 15 y 29 años.
2021	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Primeros pasos en Balance Social Cooperativo y Mutua</i>	Brindar capacitaciones virtuales en temáticas referidas a: - El "Balance Social" para evaluar el desempeño socio institucional. - Aprendizaje acerca de los primeros pasos en el cooperativismo y mutualismo. - Identificación de oportunidades para crecer, desarrollar y visibilizar la entidad.	Miembros de órganos de dirección y fiscalización de cooperativas y mutuales. Responsables de educación y capacitación en las entidades cooperativas y mutuales.
2021	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Oficinas Locales de Acompañamiento a la Economía Social (OLAES)</i>	Convenios con gobiernos locales para promocionar los modelos asociativos y potenciar las cooperativas y mutuales de las diferentes localidades.	Municipios y Comunas.
2021	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>POES+I</i>	Impulsar la resolución y/o mejora de una demanda productiva o social a través de la generación o aplicación de nuevos conocimientos o desarrollos tecnológicos, mediante la implementación de proyectos que cuenten con la participación de actores o instituciones del sistema científico-tecnológico de la Provincia.	Pequeños productores y Microemprendedores. Cooperativas. Fundaciones y Asociaciones Civiles. Comunidades Indígenas.
2021	Ministerio de Desarrollo Social	<i>Santa Fe Más</i>	Apunta a la restitución de los derechos de los jóvenes. Acompaña recorridos formativos y educativos brindando herramientas para la inserción en el mundo del trabajo. Los pueden gestionar: sindicatos, clubes de barrio, bibliotecas populares, vecinales, centros comunitarios y demás organizaciones de la sociedad civil, en los gobiernos locales y en el	Jóvenes de 16 a 30 años.

			sector privado aliados estratégicos para acercar el programa a sus protagonistas: las y los jóvenes.	
2022	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Impulso cooperativo</i>	Impulsar la gestión humana, contable y legal de cooperativas de trabajo brindando herramientas inteligentes para potenciar de manera sostenida los proyectos asociativos.	Cooperativas de trabajo
2022	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>VILA (Visión, Innovación y Liderazgo Asociativo)</i>	Fortalecer la mirada general estratégica de cooperativas y mutuales santafesinas como actores claves del desarrollo territorial a través de herramientas innovadoras de gestión asociativa.	Referentes de mutuales, cooperativas de servicios públicos y cooperativas agropecuarias.
2022	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Vivi Santa Fe</i>	Potenciar el turismo receptivo local a través de la visibilización del ecosistema asociativo santafesino	Municipios y Comunas.
2022	Ministerio de Producción (y sus variantes de nombres)	<i>Sembrando cooperación</i>	Talleres que buscan sensibilizar a las comunidades educativas sobre las potencialidades del mutualismo y cooperativismo escolar como espacio de participación estudiantil y promoción de valores.	Docentes y alumnos de escuelas de la provincia.

Fuente: elaboración propia con datos recabados del OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA POPULAR, SOCIAL Y SOLIDARIA (OPPEPSS) y organismos gubernamentales.

La promoción de la ESS en la Provincia de Santa Fe evidencia ser un campo en construcción. Si bien, varios programas tienen años de implementación y otros, tiempos menores, se puede observar que las diversas políticas y acciones aplicadas buscan promover a los proyectos colectivizados y a los sujetos individuales. Muchas de las políticas no se orientan directamente al sector, los símbolos del asociativismo en muchos casos, no aparecen como un requisito y los sujetos son identificados como emprendedores.

Sin embargo, a diferencia de las políticas públicas nacionales que se analizaron en el apartado anterior, estas reflejan una forma de potenciar lo local. Es decir que, si bien existen diferencias con las implementadas por el gobierno nacional, en la provincia se diseñaron alternativas que buscan atender las particularidades de cada territorio local, de acuerdo a las dimensiones y objetivos de cada ministerio.

CAPÍTULO 3 - METODOLOGÍA

Consideraciones metodológicas

Diseño metodológico

La presente investigación, de carácter exploratoria y descriptiva, se llevó adelante a través de un enfoque metodológico cualitativo. Esta perspectiva nos permitió trabajar en el universo de las aspiraciones, actitudes, experiencias, motivaciones y significancias (Souza Minayo, 2003) de los actores que representan a las distintas expresiones de la ESS. Este tipo de abordaje posibilitó acercarnos a través del trabajo investigativo a las significaciones que cada actor social le atribuye a la ESS.

Según Hernández Sampieri y otros (2014), la investigación cualitativa “consiste en reconstruir la realidad, tal y como la observan los actores de un sistema social previamente definido” (p.9). La perspectiva asumida facilitó el proceso de construcción de conocimiento en torno a las diferentes iniciativas que, impulsadas desde el municipio de la ciudad de Rafaela, contribuyeron al desarrollo y sostenimiento de políticas públicas vinculadas a la ESS.

Universo, población y muestra

El universo de análisis estuvo conformado por los actores e iniciativas relacionadas con las políticas públicas de la ESS en la ciudad de Rafaela durante el periodo bajo estudio: como funcionarios públicos, representantes de organizaciones sociales, emprendedores, destinatarios de programas, entre otros. La definición de la población estuvo marcada por los objetivos de investigación, siendo las políticas públicas para la ESS impulsadas por el municipio de la ciudad, la unidad de estudio del presente trabajo.

A partir de un primer relevamiento de fuentes secundarias - normativas municipales, análisis de repositorios, fuentes documentales varias, publicaciones, entre otras- se reconocieron tres políticas públicas pertenecientes a la *División de Economía Social* como referentes fundamentales para la ESS en la ciudad: el Programa “Fortalecimiento y apoyo a la gestión de cooperativas de trabajo”, el Programa “Microcréditos - Rafaela Impulsa” y el Programa “Apoyo a Emprendimientos Sociales”. En referencia al último, al no encontrarse actualmente en funcionamiento, y por tanto siendo reducido el acceso al campo, se optó por

caracterizarlo en base a sus normativas y a la información otorgada por los miembros de otros programas en conocimiento de éste.

Para la construcción de la muestra se seleccionaron actores clave involucrados en el diseño, implementación y recepción de las políticas públicas, siendo el muestreo intencional la técnica elegida en este proceso. Como expresa Meléndez Maynor (1995) este recurso permite a los investigadores elegir deliberadamente a los participantes en función de su relevancia o representatividad para el estudio en cuestión. En el caso específico del análisis de políticas públicas para la ESS -a través de iniciativas como cooperativas, microcréditos y emprendimientos sociales- existen varias justificaciones para utilizar este tipo de muestreo en la selección de los participantes, que siguiendo a Palacios (2014) son:

- *Especialización temática*: La ESS es un campo especializado que requiere conocimientos específicos para su comprensión adecuada. Al utilizar el muestreo intencional, se puede seleccionar participantes que tengan experiencia y conocimientos relevantes en cooperativas, microcréditos y emprendimientos sociales. Esto asegura que la muestra esté compuesta por individuos que puedan proporcionar información y opiniones formadas sobre estas iniciativas.
- *Representatividad de los actores clave*: Las cooperativas, los microcréditos y los emprendimientos sociales son formas particulares de organización de la ESS. Al seleccionar intencionalmente a representantes y actores clave, como líderes de cooperativas, directores de instituciones de microcrédito y emprendedores sociales, se puede obtener una visión más profunda y rica de las políticas públicas y su impacto en el territorio.
- *Eficiencia en la recolección de datos*: Este muestreo permite identificar rápidamente a individuos o grupos específicos que son relevantes para el estudio. Esto puede ahorrar tiempo y recursos en comparación con otros métodos de muestreo más aleatorios, donde se necesitaría un mayor esfuerzo para localizar a los participantes adecuados. En el contexto de políticas públicas, donde el tiempo y los recursos pueden ser limitados, esta metodología es una opción práctica y efectiva.
- *Diversidad de perspectivas*: Al seleccionar intencionalmente participantes de diferentes contextos socioeconómicos y tipos de iniciativas de la ESS, se puede capturar una amplia gama de perspectivas. Esto enriquece el análisis de políticas públicas al considerar diferentes puntos de vista y experiencias, lo que a su vez puede ayudar a identificar buenas prácticas, desafíos comunes y áreas de mejora.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el muestreo intencional no garantiza la representatividad estadística de la muestra, ya que no se basa en la aleatorización (Palacios, 2014). No obstante, es una estrategia útil en situaciones donde se busca una comprensión profunda y detallada de un fenómeno específico, como lo es la ESS a través de las iniciativas mencionadas. En última instancia, la elección del método de muestreo se basa en los objetivos del estudio, los recursos disponibles y las limitaciones contextuales.

Finalmente, es importante destacar que lo crucial no fue el tamaño de la muestra (muestra no probabilística), sino la calidad de los datos proporcionados por los participantes. Así, las entrevistas se llevaron a cabo no hasta alcanzar una "saturación teórica", sino hasta que los datos recopilados permitieron abordar los objetivos de investigación. Es decir, hasta el punto en que se consideró posible generar descubrimientos novedosos y relevantes sobre el tema en cuestión. Se reconoce que los resultados de esta investigación no constituyen el todo, ni son únicos ni definitivos, pero sí proporcionarán una comprensión de la complejidad del fenómeno dentro del universo seleccionado y permitirán compartir información con otras experiencias de características similares (Ardila Suarez, 2013).

Técnicas de producción de la información

Para abordar al objetivo general y los específicos se utilizaron diversas técnicas de producción de la información, que siguiendo los aportes de Scribano y Sena (2009), Maxwell (1996) y Hernandez-Sampieri (2014) se pueden precisar como:

- *Revisión documental*: Se realizó una revisión exhaustiva de documentos, informes, leyes, decretos, programas y proyectos relacionados con las políticas públicas de ESS implementadas en el municipio de Rafaela durante el periodo bajo estudio. Estos documentos incluyeron políticas municipales, informes de gestión, presupuestos y cualquier material relevante, como noticias y declaraciones de participantes que nos permitieran abordar los objetivos específicos.
- *Entrevistas*: Se realizaron entrevistas estructuradas y semiestructuradas a los actores clave involucrados en la implementación y diseño de las políticas públicas de ESS en el municipio de Rafaela. Se entrevistaron a funcionarios municipales a cargo del área, miembros de los consejos de administración de las cooperativas de trabajo y empleados municipales de las diferentes iniciativas vinculadas a la ESS. Las entrevistas permitieron obtener información detallada, perspectivas y opiniones de los diferentes actores. El objetivo del empleo de esta técnica fue conocer la perspectiva del sujeto estudiado,

comprender sus códigos de significado, sus interpretaciones, sus percepciones y sentimientos, los motivos de sus actos. Es decir, el objetivo prioritario de las entrevistas fue proporcionar un marco dentro del cual los entrevistados puedan expresar su propio modo de sentir con sus propias palabras. A través de ellas se obtuvieron enunciados y verbalizaciones complementarias, pero además se constituyeron en instancias de observación, pues al material discursivo debe agregarse la información acerca del contexto del entrevistado, sus características físicas y su conducta.

Un aspecto importante que es necesario explicitar en términos metodológicos se vincula con la trayectoria de uno de los investigadores de la presente tesis⁷, quien ha estado involucrado laboralmente con la temática bajo estudio. En este sentido, consideramos fundamental mencionar que el "control de implicación" fue un desafío que se asumió a lo largo del proceso investigativo. Pero también se reconoce que tanto los aspectos biográficos, afectivos, sociales y de conocimiento previo de este investigador han coadyuvado favorablemente en la toma de decisiones durante el trabajo de campo, como también en ciertas definiciones que hicieron al proceso general de la investigación.

La dinámica de recolección de la información se caracterizó por los siguientes momentos:

En un **primer momento**, se recuperaron y analizaron entrevistas semiestructuradas realizadas en mayo del 2022, donde los autores de esta investigación realizaron una sistematización⁸ de experiencias basadas en el programa "Fortalecimiento y apoyo a la gestión de cooperativas de trabajo". Allí se abordó la funcionalidad del programa, analizando su contexto de conformación y procesos. Se entrevistaron de manera presencial a 5 presidentes de las cooperativas de trabajo, a todos los empleados municipales que conformaron el equipo tutor (5) y funcionarios políticos (4), que formaron parte desde el surgimiento del programa (ANEXO I).

En un **segundo momento**, se realizaron entrevistas semiestructuradas (ANEXO II) a los empleados municipales actuales de la gestión de los programas "Rafaela Impulsa" (3), "Fortalecimiento y apoyo a la gestión de cooperativas de trabajo" (2). Además, se realizó una entrevista semiestructurada con el funcionario político encargado de la coordinación del área,

⁷ Hernán Valdez fue miembro del equipo tutor durante el período 2016-2021.

⁸ Trabajo final no publicado de la cátedra Desarrollo Territorial y Empleo de la Lic. Relaciones del Trabajo de la Universidad Nacional de Rafaela, titulado: *De experiencias en el acompañamiento: el rol del equipo tutor de cooperativas del Municipio de Rafaela*. Realizado por los alumnos Alejandra Abalo y Hernán Valdez en el año 2022.

y una estructurada -por medios digitales- al funcionario superior de la cartera que incluye el área.

En tanto, para el análisis del Programa Municipal de Emprendedores Sociales -que no se encuentra en vigencia en la actualidad- se optó por realizar un análisis exhaustivo de su normativa y estudiar su caso a través de iniciativas similares en el territorio que permitieron indagar acerca del mismo y sus aproximaciones con la ESS. Sin embargo, no se tuvo acceso al campo para entrevistar a sus destinatarios y analizar sus percepciones.

Por otro lado en relación al Programa Microcréditos, el análisis se realizó en base a diferentes fuentes secundarias a las que se pudo tener acceso: lo específicamente contenido en normativa y documentación municipal (objetivos y enfoque) y declaraciones de ciertos destinatarios a la prensa municipal o local.

Análisis de los datos

Para realizar el análisis de la información generada a través de las entrevistas se utilizó la herramienta analítica Atlas Ti, que permitió analizar e interpretar los datos desde una perspectiva cualitativa. Previamente, se transcribieron las entrevistas y se organizaron (fecha, tipología de registro, nombre del referente y responsable de la tarea), para luego realizar una codificación que permitió comparar los datos, generando categorías y eliminando aquellos datos irrelevantes. Esto facilitó la identificación de patrones, tendencias y relaciones en los datos relacionados con las políticas públicas para la ESS en el municipio de Rafaela.

En cuanto al análisis de los datos, la revisión de las políticas públicas para la ESS en Rafaela contribuyó a conocer el tipo de política, comprender sus principales áreas de interés y enfoque, permitiendo entender cómo se relacionan con la ESS. Luego de un primer momento de análisis general de los datos y teniendo en cuenta los objetivos de la investigación, se construyeron una serie de dimensiones que facilitaron el proceso de sistematización e interpretación de los mismos:

1. Aspectos generales del programa, en torno al estímulo de la ESS.
2. Dinámica de funcionamiento del programa, en su articulación con los actores.
3. La percepción de los actores municipales, en la interpretación de los objetivos de cada iniciativa y su participación.
4. La percepción de los sujetos destinatarios, en torno a cada programa basados en: los objetivos de la política, la realidad situacional de cada uno.

CAPÍTULO 4 - LA ESS EN EL MUNICIPIO DE RAFAELA

Se presentan las principales características del territorio de la ciudad de Rafaela, y los rasgos del proceso de transformación del Estado en torno a la incorporación de las políticas públicas para la Economía Social y Solidaria en Rafaela.

El territorio del municipio de Rafaela

La ciudad de Rafaela está localizada en el departamento Castellanos, en la provincia de Santa Fe. Es un municipio que se ubica en una posición estratégica dentro de uno de los ejes económicos más dinámicos de América del Sur. Es la tercera ciudad en importancia después de Rosario y de su capital provincial, Santa Fe. Cuenta con aproximadamente 117.775 habitantes (48,9% hombres y 51,1% mujeres), según datos del relevamiento socioeconómico realizado por el ICEDEL en el año 2022. Se divide en 39 barrios y cuenta con una extensión territorial de 162 km². (Instituto de Capacitación y Estudios para Desarrollo Local [ICEDEL], 2022).

Este conglomerado se caracteriza por un alto grado de dinamismo económico-productivo sobre la base de pequeñas y medianas empresas, que han logrado competir eficientemente no sólo en el mercado interno, sino también en mercados externos, y superar diversas coyunturas económicas nacionales y regionales. Este proceso se ha caracterizado por la conformación de un fuerte entramado institucional, una manifiesta cultura asociativa y de articulación público-privada fundamentalmente, en lo que respecta al apoyo a los sectores productivos, donde el estado local y las instituciones del sector privado juegan papeles de liderazgos en el diseño e implementación de un proceso de desarrollo sustentable (Redacción de Diario La Opinión de Rafaela, 2021)

En tal sentido, Rafaela conforma un modelo de desarrollo productivo a partir de la creación de ambientes de competitividad territorial, centrados en la potenciación de factores culturales, tecnológicos, educativos, ambientales y de infraestructura local. Este entramado económico se corresponde directamente con el aumento en los puestos de trabajo y en los niveles de vida de su población (Albuquerque, 2010).

A lo largo de los últimos 30 años, el municipio estuvo gobernado por gestiones pertenecientes al Partido Justicialista: Omar Perotti (1991-1995), Ricardo Peirone (1995-1999 y 1999-2003), Omar Perotti (2003-2007 y 2007-2011) y, por último, Luis Castellano (2011-2015, 2015-2019 y 2019-2023).

Derrotero histórico: La incorporación de la ESS en las políticas públicas implementadas por el municipio de Rafaela

Rafaela posee una connotación particular en las nociones de intervención del estado y su configuración en políticas públicas. La ciudad de los años 70 era un ejido diferente al actual, dado que la actividad económica principal era la ganadería, principalmente en atender el mercado de carnes. La industria estaba enfocada en la producción de maquinaria para el agro y de autopartes. En aquel entonces, la dictadura militar gobernante, era quien determinaba y designaba a los ejecutivos locales, razón por la cual muchas veces el Intendente a cargo, no era de la ciudad y las intervenciones estatales estaban enfocados en las necesidades primarias de las personas (Tonón, M. C. 2007).

Con la recuperación de la democracia, el estado vuelve a encauzarse desde la participación en el sufragio de los ciudadanos, hecho por lo que el ejecutivo era elegido por el voto popular. Aún así, su acción estaba enfocada en los servicios públicos convencionales. El impulso de la actividad económica estaba potenciado por el sector lácteo, fundando empresas dedicadas a la fabricación de equipos y partes de enfriamiento. Las empresas del sector industrial, comenzaron a explorar mercados externos, potenciando al sector, especialmente el de metalmecánica (Alburquerque, 2010).

La articulación del municipio para con el sector productivo era diferente a como se encuentra hoy, ya que éste centraba sus esfuerzos en servicios de tradición estatal (barrido, pavimentos, recolección de residuos, entre otros), generando pocos espacios de encuentros para potenciar discusiones en torno a lo económico, laboral y educativo (Tonón, M. C. 2007). Sin embargo, a principios de los noventa, irrumpe en la política local un grupo de profesionales y técnicos con una visión basada en el desarrollo territorial que, con influencia e intercambios con el sector empresarial, comenzaron a planificar políticas públicas de gestión en la ciudad.

En un contexto nacional de políticas neoliberales, la ley de convertibilidad y la apertura indiscriminada de las importaciones, la industria manufacturera diversificada de Rafaela cumplió un rol importante para enfrentar la crisis en los sectores económicos que comenzaba a sufrir el país, dado que la cultura local y el proyecto gobernante tenía su sustento y relato en la “creación de puestos de trabajo” y mejor “calidad de vida” para la población (Costamagna, 2015). Para ese entonces, los indicadores laborales eran más bajos al promedio nacional y provincial, eso comenzó a potenciar a la ciudad como un caso de

estudio. Un aporte sustancial que permitió la construcción de datos para la toma de decisiones a nivel local fue la creación en 1997, del Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL, 1997).

Es sin dudas la articulación con las diferentes instituciones las que confluyeron en crear una atmósfera industrial e institucional, las que acompañadas por acciones del municipio y la cooperación de otras organizaciones, contribuyeron a la implementación de políticas novedosas para la realidad que atravesaba el desarrollo local de Rafaela (Costamagna, 2015). No obstante, el avance de la crisis se hacía notar en sectores cuya vulnerabilidad estructural se reflejaba, pese a la economía pujante de la región, en un 10,8% de desocupación para finalizar el año 1997 (ICEDEL, 1997).

El Estado Nacional intervino frente a las necesidades de la población, y más aún para la contención de aquellos desafiados que a diario sentían el peso de la crisis cayendo en la vulnerabilidad. En materia de políticas públicas, el gobierno menemista en 1991, logra sancionar la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, hecho clave para las políticas de empleo, ya que dotó al Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de facultades para fomentar el empleo y la capacitación. Además de la creación del “Fondo Nacional del Empleo” y su incidencia territorial en las provincias, a través de las “gerencia de empleo” (Neffa y Brown, 2011), de los cuales surgieron políticas y programas focalizados, tales como:

- 1993: Programa Intensivo de Trabajo (PIT).
- 1994: Programa de Promoción de Empleo Privado (PEP).
- 1995: Programa Trabajar. I, II y III.
- 1996: Programa Emprender.
- 1996: Programa de desarrollo del empleo local - DEL I y II.
- 1996: Programa de Servicios Comunitarios I, II y III.
- 1997: Programa de apoyo a la búsqueda de empleo y capacitación laboral (intermediación laboral)

La consolidación del modelo liberal en Argentina había logrado cambios sustanciales y simbólicos en el accionar de las políticas y su rol como Estado. Sus grandes hitos fueron la privatización, la descentralización de los servicios del estado, el endeudamiento y la forma en que se abordaba la pobreza a través de programas focalizados (Gonzalez, 2021). No obstante, en el territorio del departamento Castellanos, la discusión giraba en torno a la implicancia en el abordaje de las políticas sociales de carácter nacional, pero con la impronta local. Que el

estado local haya recuperado su capacidad para organizar la política, los movimientos sociales y la participación ciudadana, articulando con las instituciones de la sociedad civil, sirvieron como base para acercarse a las y los destinatarios de las políticas públicas en sus condiciones de vulnerabilidad (Wainfeld, Unidos, 1985).

Este fue el escenario propicio para abordar las cuestiones de vulnerabilidad que se dieron en el contexto de la crisis del 2001, y que los municipios debieron dar respuestas a los reclamos sociales y más aún, a aquellas situaciones más críticas, contando con pocos recursos técnicos y financieros (Rebón, M y Roffler E. 2007). Los índices de desocupación habían llegado a los niveles más altos en la ciudad, un 19% para 2002, amparados luego por un auge en las políticas públicas nacionales de carácter social con enfoques en la creación de empleo y la autogestión, las que reformularon los niveles de intervención del estado local. Sin dejar de lado, que las expresiones de la ESS estaban cimentadas en la sociedad, a través de métodos de subsistencia como las “ferias del trueque”.

El programa “Jefes y Jefas de Hogar - PJyJHD” que hace el giro en las políticas públicas en 2002, y más aún, a empezar a contemplar el trabajo colectivo y los emprendimientos sociales, acercándose quizás, a los formatos de la ESS a través de las actividades comunitarias (Pautassi et al., 2003). Este programa, conocido por ser transferencias de dinero condicionada, fue el reemplazo de los programas “Trabajar I,II y III” y de los “Servicios Comunitarios” en un contexto de crisis profunda en el país. Estaba destinada a las familias con jefes/as del hogar desocupadas con hijos/as que no sean mayores de edad, o mujeres embarazadas y/o discapacitados (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023).

Rafaela fue consolidando un desarrollo territorial, con instituciones interconectadas o que apuntaban a ello, para discutir procesos o proyectos de políticas e intervenciones del Estado. No obstante, es la cultura emprendedora de la ciudad la que permite a la población la capacidad de estar pensando en el progreso. Es por ello que la formulación de políticas, más allá de subsidios, estaban enfocados en generar la capacidad productiva necesaria para los diversos emprendimientos, revalorizando y revitalizando la impronta de los enfoques de las instituciones de la ESS.

Indistintamente de su naturaleza y origen, existen diferentes fenómenos que inciden en las formas de emprender y desarrollar nuevas acciones, tales como: la cultura, la educación, las condiciones económicas y sociales, las redes interpersonales e

interempresariales, el acceso a los recursos, el marco regulatorio, entre otros (Kantis, 2004). En cada fenómeno, se encuentran involucrados diferentes actores, por lo que el abordaje debe ser mancomunado entre los diversos sectores.

Durante años, Rafaela fue abordando políticas con programas que buscan fomentar el emprendedurismo y la autogestión, ya sea para formar nuevas iniciativas o para consolidar los existentes del territorio. Así entre los periodos del 2003 al 2005, nace el programa municipal “Emprendiendo Sueños”, el cual contó con actores de la sociedad civil, tales como: Universidades y casas de estudios, el Centro Comercial, la Sociedad Rural y el municipio. Se buscaba entrenar a personas mayores de 18 años, con secundario completo, en la búsqueda de nuevas disciplinas que permitan poner en práctica sus ideas de emprendimientos, indistintos de su actividad o sector.

Otra iniciativa no local, pero que dio un marco a acciones futuras, fue el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social - Manos a la Obra”, el cual articuló con los destinatarios del PJyJHD. Gestionado entre los años 2003 y 2007, buscó promover la inclusión social a través de la generación de empleo, los emprendimientos autogestivos y de la participación en espacios comunitarios utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social (Hopp, 2008). En la ciudad, un total de 69 emprendimientos productivos, fueron subsidiados para la compra de maquinarias, equipos, materias primas e insumos, donde los principales destinatarios eran aquellos beneficiarios de planes sociales, personas desocupadas o subocupadas, que hasta el día de hoy siguen en vínculo con el municipio.

En materia de acceso al financiamiento para emprendimientos, en el año 2006 se sanciona un hito en Argentina: la Ley N° 26.117 de “Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social”. El Estado aquí, irrumpe y trae a la escena un debate acerca del microcrédito, tomando una posición concreta acerca de éstos, como herramienta para desarrollar la economía social. Esta herramienta contribuye al desarrollo de la sociedad con el fin de permitir el acceso a un empleo formal autogestivo, que debido a las vulnerabilidades, es imposible acceder a métodos de financiamiento tradicionales, como los bancarios. A través de su Comisión Nacional del Microcrédito (CONAMI), donde Rafaela realiza un convenio por ordenanza N° 4.131/2007, se otorgaban créditos a tasas bajas para financiar la adquisición de herramientas y materiales para potenciar los emprendimientos

sociales. Esta innovación, que le otorga un nuevo rol al Estado, fue el puntapié para que Rafaela, en 2014 sancione la Ordenanza N° 4.655/2014 de creación del Programa Municipal de Microcréditos o mejor conocido como “Rafaela Impulsa”, dando su impronta a los emprendimientos locales.

Los grupos asociativos, conformados durante los proyectos del “Manos a la Obra” dieron como resultado la conformación de 5 emprendimientos sociales cooperativos, bajo la figura de Cooperativas de Trabajo (Res. N° 2038/03). Ya que cada proyecto estipulaba un acompañamiento por parte del municipio a la gestión de estas organizaciones, y éste, habiéndolo acompañado parte de su trayectoria y organización, incluye en 2007, en la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social (Ordenanza N° 4.132) acciones tendientes al sector de la ESS que antes no eran contempladas, y que el resto de los emprendimientos tradicionales, de sectores no vulnerables, estaban reflejadas en el área de “Desarrollo Económico” y sus variantes en el tiempo. Las principales acciones de la Secretaría para el sector, según la ordenanza 4.132/2007, eran las siguientes:

- a. Impulsar decididamente la generación y consolidación de las empresas de cooperativas, mutuales y otros formatos asociativos para la producción de bienes y servicios con eje en el trabajo.
- b. Realizar estudios y promover capacidades para integrar la visión de la economía social y solidaria.
- c. Facilitar la creación de redes sociales y la recuperación y apropiación de conocimientos y saberes con una visión de economía social y solidaria que fundamente proyectos orientados al auto sustento.
- d. Contribuir en las gestiones para obtener recursos económicos, financieros y tecnológicos para desarrollar empresas cooperativas, mutuales y formatos asociativos.
- e. Interrelacionar eficazmente los programas sociales nacionales y provinciales desarrollados en la ciudad con las acciones municipales de la Secretaría.

Para estimular al sector emprendedor, que conforma un tejido fuerte dentro de lo productivo en la ciudad, se crea en 2009, el Programa Municipal “*Rafaela Emprende*”. Perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Económico (y sus variantes de nombres en el tiempo). Este programa busca brindar asistencia integral a las y los emprendedores locales, en el cual se incluyen capacitadores, mentores, tutores y asistentes técnicos. Participaron de su formulación las principales instituciones de lo productivo de la ciudad, tales como el Centro

Comercial e Industrial de Rafaela y Región (CCIRR) y la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR) (Municipalidad de Rafaela, 2013). Si bien no incluyó hasta ese momento emprendedores en contextos de vulnerabilidad, con el avance y crecimiento del “Impulsa” comenzaron a incluirse estas experiencias exitosas de emprendimientos.

Uno de los hechos significativos para el ecosistema de la ESS, se da con la creación de la Subsecretaría de Economía Social y Empleo en 2011. Dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico (Ord. N° 4.487/2011), estuvieron bajo su órbita tres grandes divisiones: por un lado, la “Oficina de Empleo Municipal”, con sus programas de capacitación y mejora en la empleabilidad; por el otro, el área dedicada a la “Economía Social”, y por último la división del “Centro Municipal de Capacitación en Oficios”. La misma estuvo incluida en la estructura municipal hasta el año 2019, y sus funciones, según la ordenanza 4.487/2011 de creación, eran las siguientes:

1. Direccionar las acciones y programas de generación de empleo a las necesidades específicas de los principales sectores productivos de la ciudad.
2. Mejorar la empleabilidad de los sectores conformados por desocupados, a fin de facilitar su inserción en el mercado formal de trabajo.
3. Generar actividades y planes de capacitación laboral que promuevan la empleabilidad de jóvenes que abandonaron los estudios y desocupados, que no asisten a instituciones de Educación Formal, articuladamente con otras Secretarías del Municipio.
4. Fomentar el surgimiento de microempresas y emprendimientos sociales con vocación productiva, que se transforman en una alternativa válida para los sectores de desocupados en situación de vulnerabilidad social.
5. Organizar y coordinar los distintos programas de fomento del empleo.
6. Implementar un registro de personas desocupadas con sectorización a partir de grupos de edades, capacitación, antecedentes laborales y experiencias previas, tendiendo a una organización de la oferta laboral y arbitrar modos de vincular efectivamente la misma con los sectores dadores de trabajo.
7. Coordinar el Centro Municipal de Capacitación en oficios.
8. Coordinar la implementación del Programa Municipal de Microcréditos.
9. Implementar acciones tendientes al fomento, difusión y crecimiento de la Economía Social.

10. Vincular al municipio con las instituciones que implementen acciones y proyectos de Responsabilidad Social y Empresarial, articulando propuestas en conjunto, entre las que se incluyen el "Mapa Social" y el programa "Incluirse".

La consolidación de la Subsecretaría de Economía Social y Empleo se da en 2018, con la promulgación del Decreto N° 47.151/2018, el cual modifica la estructura orgánica de la administración pública local y asigna los atributos y funciones a los o las “administrativos/as” que realizaban tareas en el área, institucionalizando las acciones para con la ESS. Sin embargo, en 2019, éstas acciones fueron incluidas por la nueva gestión de gobierno, en la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación (con anterioridad, Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales), al disolver la Subsecretaría.

CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ESS IMPLEMENTADAS POR EL MUNICIPIO DE RAFAELA (2011-2022)

En este capítulo se caracterizan y analizan las políticas públicas para la ESS impulsadas y gestionadas desde la municipalidad de Rafaela.

Políticas Públicas hacia la ESS implementadas por el municipio de Rafaela (2011-2022)

Las políticas públicas para el sector de la ESS se desarrollan dentro de la División de Economía Social del municipio de Rafaela. Hasta el 2019, ésta se encontraba en el ámbito institucional de la Subsecretaría de Economía Social y Empleo, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales. Actualmente, se encuentra en la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación (SPEI), caracterizándose por realizar una labor con cooperativas y emprendedores sociales.

En el registro de funciones y misiones del área, se observa la perspectiva que orienta a las políticas públicas para este sector. Donde a través del análisis de los decretos que modifican la estructura municipal, dan cuenta a los cambios que van aconteciendo en el proceso institucional de la ESS. En ocasiones, y como se detalló en el derrotero, muchas de las diversas iniciativas poseen un sustento previo de surgimiento a través de la gestión de programas nacionales y/o provinciales, éstas se visibilizan en las diversas prácticas que el Estado realiza, para luego institucionalizarse en políticas locales.

En la “División de Economía Social”, se destacan aquellas iniciativas que refieren al sector de la ESS, donde el Estado orienta sus acciones a los actores colectivos, su participación, su promoción y su articulación con lo alternativo. Del análisis de esta normativa es posible reconocer que también se busca la interrelación, conformando una integración, que genere producción, para la reproducción de la ESS, que según el Dec. N° 47.151/2018 posee los siguientes objetivos:

- a. Promover el surgimiento de microempresas y emprendimientos sociales con vocación productiva, que se transforman en una alternativa válida para los sectores de desocupados en situación de vulnerabilidad social.
- b. Facilitar a emprendimientos asociativos, sociales, particulares, cooperativas y todo otro actor de la economía social, la obtención de recursos económicos y financieros tales como subsidios, préstamos ante organismos públicos o privados”.

- c. Fomentar el desarrollo de la Economía Social a través de la generación de puestos de trabajo cooperativo y autónomos.
- d. Implementar acciones tendientes al fomento, difusión y crecimiento de la Economía Social Diseñar, desarrollar y articular estrategias innovadoras vinculadas con las necesidades del territorio, con todos los actores sociales e institucionales.
- e. Coordinar con las secretarías que integran el gabinete a efectos de brindar un adecuado esquema de contención social, familiar e individual del efector de la Economía Social.

Se puede reconocer como el asociativismo y el emprendedurismo, a través de “microempresas y emprendimientos sociales” que se insertan en el aparato productivo son concebidos desde las iniciativas municipales como una “alternativa válida para los sectores de desocupados en situación de vulnerabilidad social”. De ambos ejes, se desprenden tres programas (TABLA 5), que debido a su alcance, antigüedad y volumen resultan significativos analizar y profundizar como iniciativas predominantes implementadas por el municipio de Rafaela para fomentar las ESS, los cuales son:

- FORTALECIMIENTO Y APOYO A LA GESTIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO (2012 - actualidad), surgiendo de éste programa el "Equipo tutor de cooperativas".
- *RAFAELA IMPULSA*: Este programa surge de la Ordenanza N° 4.655/2014 que fue aprobada por el Concejo Deliberante de Rafaela en el año 2014 y funciona hasta la actualidad.
- *APOYO A EMPRENDEDORES SOCIALES*: Actualmente no se encuentra en funcionamiento, fue puesto en marcha en 2014 y otorgaba pequeños aportes para emprendedores en situación de exclusión social.

Estos programas se exponen como herramientas que permiten lograr espacios de participación e interrelación. Estas iniciativas entendidas como políticas públicas permiten reconocer la centralidad de un estado que asume un rol central en la atención de los problemas sociales. A la vez, al decir de Grassi (2003):

Condensan hegemonía y tienen capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el estado se constituye en un actor y en un ámbito en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los

sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento. Son, en fin, la manera en que la cuestión social es constituida en cuestión de estado y en consecuencia, el resultado de la politización del ámbito de la reproducción (p. 25).

TABLA 5

Principales políticas públicas para la ESS implementadas por el municipio de Rafaela, periodo 2011-2022

AÑO	CARTERA GUBERNAMENTAL	DENOM.	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
2012	Secretaría de Producción, Empleo e Innovación	<i>Fortalecimiento a la Gestión de la Cooperativas de Trabajo</i>	Brinda apoyo técnico en gestión administrativa, comercial, contable y social de las cooperativas de trabajo. Asistir técnicamente para desarrollar y aumentar potencialidades de los efectores de la Economía Social. Elaborar y mantener actualizada una base de datos de los efectores de la Economía Social para evaluar acciones realizadas e implementar nuevas y mejoras. Impulsar la conformación de nuevas formas de asociativismo como talleres familiares o comunitarios.	Cooperativas de trabajo. Proyectos asociativos.
2014	Secretaría de Producción, Empleo e Innovación,	<i>Rafaela Impulsa</i>	Préstamos dinerarios que permiten a emprendedores contar con un capital semilla destinado a financiar la actividad de emprendimientos productivos y de comercialización de bienes y servicios.	Emprendedores.
2011	Secretaría de Producción, Empleo e Innovación	<i>Apoyo a Emprendedores Sociales</i>	Fortalecer el autoempleo de sectores populares excluidos a través del otorgamiento de pequeños aportes de dinero,	Emprendedores.

FUENTE: elaboración propia con datos recabados de Decretos y normativas municipales.

Éstas políticas públicas poseen una trayectoria en el tiempo, donde diversos funcionarios fueron responsables de su ejecución y/o gestión, aportando su perspectiva de acuerdo al contexto en cuanto a la forma en la que se desenvuelven como instrumentos públicos. Sin embargo, se reconoce también en estas miradas, una coincidencia acerca de la finalidad de las iniciativas vinculadas a la ESS: estar ligadas directamente a las problemáticas del empleo, las cuales conforman el eje predominante de accionar de la política, para con la ESS. Tal como lo indican los diferentes funcionarios políticos a cargo del área:

Todo el proceso que se desarrolló desde el momento del surgimiento fue un proceso absolutamente enriquecedor con obviamente avances y retrocesos, pero que fueron cumpliendo los objetivos iniciales, de

generar fuentes de trabajo, inclusión social de muchas familias.

Subsecretaria de Economía Social y Empleo, 2015-2019.

Mi mirada tiene un sesgo más vinculado a la inserción de las personas al mercado de trabajo, por el perfil de nuestra secretaría, porque nuestro objetivo y todos nuestros programas apuntan a eso, al empleo.

Secretario de Producción, Empleo e Innovación, 2019-2023.

La economía social es la que da respuesta a aquellos que quedan fuera del mercado laboral más tradicional si lo quieren poner de alguna manera. Y bueno... entonces ahí radica la importancia que tiene la economía social y cuál es el impacto de la economía de todos los días.

Coordinador de la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación, 2019-2013.

Las intervenciones que el municipio realiza en este contexto, buscan reducir las brechas que esta diversidad de criterios abre en la gestión diaria de las políticas públicas para la ESS en Rafaela. De esta forma, la ESS se encuentra institucionalizada dentro de la SPEI, la cual instrumenta políticas enfocadas a emprendimientos de carácter autogestivo y a cooperativas de trabajo. No obstante, existen otras expresiones de la ESS incluidas desde otros enfoques, los cuales podemos clasificarlos como:

- ENFOQUE CULTURAL: En 2013, en la Secretaría de Cultura surge el programa actualmente denominado “Plaza Feria”, como una forma de generar alternativas de esparcimientos en la ciudad, y que además, busca potenciar las ventas de los feriantes.
- ENFOQUE SOSTENIBLE: La feria “Desde el Origen” surgida en 2018, que dependiente del Instituto para el Desarrollo Sustentable, tiene como objetivo “concientizar sobre el consumo responsable, promover la producción de alimentos orgánicos, y dar a conocer los emprendimientos locales de la red verde” (IDS, 2022).

Además en 2021, con el avance de este último programa, surgieron iniciativas enfocadas a instancias comunitarias de huertas. Como el programa “Huerta Agroecológica Social - SISU”, que junto a la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación, buscaba propiciar

instancias de capacitación en la temática, para propiciar el autocultivo y la sostenibilidad en sectores vulnerables.

Abramovich (2007), señala que estos tipos de intervenciones del Estado son de carácter social, pero que a diferencia de otras, no corresponde incluirlas dentro de las políticas sociales o las económicas como tal, sino que poseen rasgos de ambas. Sin embargo, las acciones de la división de Economía Social, se relacionan directamente con otras iniciativas que se abordan dentro del “Desarrollo Económico o Productivo” de la ciudad. Pertenecer ésta área a la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación, permite vincular a sus destinatarios dentro otros programas, que buscan potenciarlos con otras herramientas:

- *RAFAELA EMPRENDE*, EMPRENDE DIGITAL y EMPRENDE VERDE, como se indicó en párrafos anteriores, la consolidación de emprendimientos exitosos, permitió incluirlos en sus acciones y objetivos.
- *CADENAS DE VALOR INCLUSIVAS*: este programa surge en 2018 y buscaba la vinculación productiva de los diferentes sectores productivos de la ciudad.

El rol del municipio permite, no solo estimular el surgimiento de nuevos emprendimientos de carácter autogestivo (individuales o colectivos), sino potenciar su competitividad en el desarrollo del mercado tradicional. Por el simple hecho de que éstos, en muchas ocasiones no logran cubrir con los costos de inversión o acceso al crédito que cualquier organización capitalista posee. Por ende, siguiendo los postulados de Vazquez (2010), estas iniciativas buscan dotar con recursos a los emprendimientos de la ESS, para garantizar su sostenibilidad. Recursos que pueden traducirse en ayudas económicas o préstamos, estimulando redes de comercio justo o ferias, fomentando su poder de compra para garantizar un sistema de seguridad para aquellos trabajadores, entre otras.

El programa municipal “FORTALECIMIENTO Y APOYO A LA GESTIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO”

La Alianza Cooperativa Internacional define a las cooperativas como “una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”. Por ende, la significancia de Cooperativa de Trabajo, refiere a una empresa de carácter social, basada en el autoempleo colectivo y la autogestión, de diversas actividades o sectores de la economía; donde estas

constituyen una forma adecuada para democratizar la economía, a partir del cual se ponen los recursos al servicio de las personas (Coraggio et. al., 2016).

En Argentina, luego de la crisis del 2001, se implementaron diversos programas y proyectos que buscaban la inclusión social a través del trabajo, utilizando como herramienta principal a la ESS (Hintze, 2007). A través de la constitución de entidades cooperativas, las acciones implementadas buscaron una articulación entre las políticas sociales y económicas, surgiendo así políticas de carácter socio-productivas, como el programa “Manos a la Obra” y el “Argentina Trabaja”, teniendo por objeto principal, la generación de ingresos a través de la estimulación de proyectos de carácter autogestivos que impulsen el desarrollo local. Estas propuestas fueron necesarias para debilitar los altos grados de exclusión social y buscaron mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad. Es decir, intentaban “transformar las necesidades en oportunidades de acción colectiva” (Hopp, 2020).

La gestión de estos programas implicaba la articulación entre el Estado Nacional y los órganos municipales, los cuales buscaban promover una economía social basada en el apoyo técnico y el financiamiento a diversos emprendimientos productivos. Los proyectos se elaboraron en base a los potenciales destinatarios que el municipio local determinaba y que eran supervisados por el Ministerio de Desarrollo Social u organismos implicados en la implementación (Vuotto, 2011). Los fondos otorgados debían destinarse a la adquisición de maquinarias y materias primas necesarias para realizar el emprendimiento. Sin embargo, con el avance de estas políticas, era necesario garantizar el sostenimiento de las entidades cooperativas y su autogestión. Muchas de estas experiencias en Argentina fracasaron, ya que gran parte de ellas no poseían el conocimiento necesario para la gestión de las propias organizaciones (Bertolini, 2009). Es por ello, que atento a esta situación, el municipio de Rafaela crea el programa “FORTALECIMIENTO Y APOYO A LA GESTIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO”.

ASPECTOS GENERALES DEL PROGRAMA

De este programa se desprende el llamado “Equipo Tutor de Cooperativas” que se institucionaliza como instrumento público de abordaje y acompañamiento a la gestión de las cooperativas de trabajo, a partir de la creación de la Subsecretaría de Economía Social y Empleo, a fines del 2011. Dentro de la estructura orgánica del municipio (Ord. N° 4.487/2011), donde a través del Decreto N° 48.587/2019, se le asigna las siguientes funciones:

- Fortalecer económicamente a las cooperativas de trabajo que reciben apoyo y tutorías a los fines de que las mismas puedan resolver y superar problemas de gestión y capacitación.
- Incentivar la conformación de nuevos grupos cooperativistas como alternativa de inclusión social y laboral de personas desocupadas y en situación de vulnerabilidad social.
- Colaborar en la resolución de problemáticas sociales que presenten los asociados cuando las cooperativas no cuenten con recursos económicos para poder afrontarlos, que permita contribuir a mejorar las condiciones de vida de los mismos.
- Respaldar económicamente a las cooperativas que intervienen en el reciclado, ante temporales o inclemencias climáticas.

Deviene de la necesidad de acompañar la gestión de las cooperativas de trabajo surgidas en la ciudad a partir del 2003. Estimuladas por el Estado, las cooperativas fueron conformadas por sujetos excluidos económica y socialmente, encontrando en estos espacios, una primera respuesta a sus necesidades básicas (Vuotto, 2011). Tal como lo justifica el Dec. N° 37.002/2012: “las cooperativas de trabajo vienen desempeñando un papel sumamente importante en la reconstrucción del tejido social dañado por las sucesivas políticas neoliberales implementadas en la Argentina durante las últimas décadas”.

Sin embargo, estos programas fueron implementados a modo de atenuar el contexto de crisis social. Según Bertolini (2009) los programas sociales se introdujeron bajo la opción primera, de conformar estas entidades de trabajo, en ámbitos territoriales para fortalecer el desarrollo local y el empleo, mediante la ejecución de proyectos productivos locales. En el período del 2003 al 2010, en Rafaela se promovieron y constituyeron “diferentes cooperativas de trabajo, incorporando estas formas asociativas y autogestionadas como una alternativa de generación de empleo” (Dec. N° 37.002/2012).

El programa Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión de Cooperativas de Trabajo sitúa sus bases en la participación ciudadana y el diálogo social. Ya que, según Hintze (2007) la participación se da por el involucramiento de los diversos actores en los programas, donde los “destinatarios” no se conciben dentro de una oferta cerrada, sino como propios gestores de diversas modalidades políticas, que buscan incluirlos diagnosticando sus problemáticas, definiendo sus objetivos y así también, involucrándose en su gestión y evaluación. Es por ello, que esta iniciativa tiene como principal característica (TABLA 6) contar con un equipo

de tutores, “capaces de generar y desarrollar estrategias que se adapten a la velocidad de los cambios, motivado por diferentes factores, tanto económicos como sociales, que determinan no sólo su constante transformación sino además su evolución en el tiempo” (Dec. N° 43.346/2016).

TABLA 6

Principales características del Fortalecimiento y Apoyo A La Gestión De Cooperativas De Trabajo

DESTINATARIOS	Cooperativas de trabajo de la ciudad de Rafaela.
TUTORÍAS	Para acompañar la gestión administrativa, comercial de las cooperativas. Detectar necesidades del sector. Acompañamiento en la gestión de programas nacionales o provinciales para el sector. Los tutores del programa actualmente son 2.
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Aportes monetarios, bienes de capital y servicios.
PROMOCIÓN COOPERATIVA	Estimular la conformación de grupos asociativos, asesorando a la ciudadanía.

FUENTE: Elaboración propia en base a la Ordenanza N° 4.487, de creación de la Subsecretaría, y de los Decretos de actualización presupuestaria del “Fortalecimiento Institucional de las Cooperativas”..

El rol que el municipio toma en el acompañamiento y la promoción de esta política pública es financiar los recursos necesarios para capitalizar a las cooperativas en cuestiones “inherentes a su funcionamiento (gestión), capacitación, seguros, entre otros” (Dec. N° 48.587/19). Las actividades económicas que realizan fueron determinadas por el Estado en su momento de conformación, generando infraestructura pública específica en actividades como la construcción, el reciclado, la actividad textil y el mantenimiento de espacios públicos. Esto plantea, si la funcionalidad de esta política es “como alternativa de inclusión social y laboral de personas desocupadas y en situación de vulnerabilidad social” (Dec. N° 48.587/19). Ya que, según Bertolini (2009), se puede poner en duda la capacidad de generar empleo genuino por parte de las cooperativas, ya que existe involucramiento por parte del Estado, en las gestiones que deberían realizar los trabajadores asociados.

En principio, el enfoque de implementación del programa Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión de Cooperativas de Trabajo estaba centrado en generar vinculación entre el municipio y las cooperativas “con la idea de trabajar fuertemente en la resolución de los conflictos económicos, administrativos, impositivos y legales, para que sean capaces de ordenar sus procesos, y capacitarse y formarse para adquirir mayor autonomía y generar sus propios planes de acción a futuro” (Subsecretaria de Economía Social y Empleo 2011-2015). Como indica Coraggio (1998), el Estado debe proveer el apoyo necesario generando políticas que protejan al sector mediante el financiamiento (subsidios o créditos) y la capacitación,

propiciando espacios de diálogo y encuentro entre los actores sociales, permitiendo así, su articulación con los diferentes sectores de la economía.

Esta política de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión de Cooperativas de Trabajo se va adaptando a las necesidades de las distintas organizaciones, según el contexto determinado. Promover éste tipo de iniciativas influye en la necesidad primaria de democratización del poder económico, político y social; donde el sector de la ESS deberá comprometerse en trabajar bajo criterios que estimulen su productividad con productos o servicios de calidad, que logren insertarlos en el mercado (Coraggio, 1998). Pero para que ello suceda, “se focalizó mucho en capacitar, en poder transferir conocimientos de distintas áreas, desde lo administrativo, desde lo contable, desde lo legal, también desde lo social” (Subsecretaría de Economía Social y Empleo 2015-2019).

Las acciones llevadas a cabo desde su creación en 2011 hasta la actualidad buscaron potenciar y sostener las actividades de solo un cúmulo de cooperativas de trabajo, las que surgieron en procesos anteriores. Sin embargo, la cuestión gira en torno a su autonomía, ya que, según Vuotto (2011), en estas organizaciones debe prevalecer “la autonomía e independencia ante el Estado y terceros, en sus relaciones de trabajo y de gestión, y en la disposición y manejo de los medios de producción” (p. 14). En consecuencia, el Secretario a cargo del área (2019-2023) indica que es una prioridad la de “inculcar al equipo tutor y al coordinador de empleo la idea de la autonomía. Sabiendo que es complejo lograrlo, y que va a llevar tiempo, es necesario hacer este planteo e iniciar acciones en este sentido” y que además, “hoy (2022) transitamos una etapa diferente, buscando la autogestión y la autonomía. Para llegar a ese objetivo la idea es generar un espacio para seguir construyendo y generando capacidades en las cooperativas”.

EL EQUIPO TUTOR, COMO COMPLEMENTO A LA DINÁMICA DEL PROGRAMA.

El acompañamiento a las cooperativas es con el fin de garantizar la sostenibilidad en el tiempo y dotarlas de herramientas que tiendan a garantizar la autogestión, prevaleciendo siempre el trabajo colaborativo y la mirada de los agentes territoriales. En este sentido Coraggio (1998) señala que resulta vital la autogestión de estos emprendimientos, ya que es la única manera de que la competencia en el mercado sea efectiva, además de estimular las redes de ayuda mutua y de lucha colectiva. Como lo expresa la actual tutora, el programa que buscaba “dar respuesta a una problemática social de empleo”, hoy se centra en “la autonomía de cada cooperativa, más allá de nuestro soporte”.

Se conformó un equipo con características no solo técnicas propias de la gestión de organizaciones en diversos aspectos (económicos, administrativos y de gestión) sino que, además, comprenda el rol de acompañar a este tipo de organizaciones de la ESS. Vázquez (2010), destaca a las políticas estatales que, a través de diversas maneras de redistribución social, dotan de recursos a los emprendimientos de economía social, potenciando y colaborando con su sostenibilidad. Por ende, las tutorías se enfocan en las siguientes actividades o aspectos, que según sus miembros se pueden clasificar por:

1. ASPECTOS SOCIALES DE SUS MIEMBROS: Las cooperativas de trabajo se gestaron en base a realidades sociales, de personas en situación de vulnerabilidad y desafiación, por lo que desde un principio se entendía, tal como lo expresa, quien fue tutora del programa (2011-2019), que iba “a ser un proceso largo dotarlas de las herramientas necesarias para generar la autogestión”. Indicando que el contexto en el que se encontraban inmersos los asociados a las cooperativas era dinámico, con grupos de determinadas características.

Para que exista un progreso en las gestiones de las cooperativas, primeramente se debió acompañar las realidades de las propias personas que conforman estas entidades, en cuanto a la realización de sus necesidades primarias. Puesto que, las problemáticas iban desde sus cuestiones “económicas, desde sus faltas de viviendas, de las problemáticas con hijos adictos, de problemáticas con hijos con delitos graves y en cárcel, era una vorágine total” (tutora del programa 2011-2019).

Según Hintze (2010), la importancia del Estado en éstas prácticas de la ESS es central, ya que resulta necesario otro Estado diferente al actual, más participativo, “dispuesto a las cuestiones que emergen de las organizaciones de la sociedad civil”. Aportando además que las mismas deben estar “orientadas a la promoción y sostenibilidad de un subsistema de economía social y solidaria con capacidad de constituir un sistema público de reproducción del trabajo solidario” (p. 47).

2. ASISTENCIA TÉCNICA EN ASPECTOS ADMINISTRATIVOS, CONTABLES Y LEGALES PARA LA AUTOGESTIÓN: En los aspectos que dan a lo simbólico del asociativismo, el individualismo primó por sobre lo colectivo, ya que el origen de estas cooperativas se encontraba centrado en los sujetos excluidos, entendiéndose esta forma colaborativa como primera manera para suplir las “necesidades” individuales de obtener un trabajo (Vuotto, 2017). De esta manera, existía una preocupación de que la significancia de una cooperativa, sea un medio para resolver los propios problemas o una

forma para obtener beneficios individuales.

Estos factores influyen en la forma directa de la sostenibilidad de estas entidades, ya que si bien se encuentran dentro de la clasificación como las “inducidas por el Estado”⁹ (Vuotto, 2017), resulta de importancia dotar con herramientas que desarrollen el potencial y sus capacidades, con el fin de transformar estas entidades asociativas en empresariales, factor que es otorgado por la autogestión. Ya que, como lo indica uno de los tutores (2011-2022), “si bien las cooperativas tienen un formato de gobierno simple, por llamarlo de alguna manera especial, son empresas que tienen que producir bienes, servicios y tienen que ser eficientes y ganar dinero, generar ingresos”.

Es por ello que el rol de los tutores es “la asistencia y tutoría en términos administrativos más que nada en relación a la parte empresarial de las cooperativas” (tutor 2011-2022). Alegando además, que las herramientas son brindadas a los representantes de los “Consejos de Administración” para poder desarrollar “la gestión para que el objetivo final sea la autonomía de parte de ellos en cuanto a, justamente, a la administración”.

3. PROPUESTAS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN: El Equipo Tutor busca transformar a los sujetos cooperativos en microempresarios, estimulando su vinculación con la economía formal, dotándolos de herramientas que les permitan competir en el mercado, incentivando la autogestión. Ya que, según los miembros del Equipo Tutor, se perciben dificultades en los aspectos referidos a la comercialización, organización, cuestiones técnicas y resolución de conflictos.

Se realizan actividades de formación en temas relacionados a “aspectos sociales, legales y contables que tocan a la cooperativa. Es decir, tocamos temas desde actas, de marketing, cómo presentarse ante clientes privados, temas de liderazgo, vamos a tocar temas contables y cuestiones de género” (tutor 2021-actualidad). Sin embargo, estas situaciones son aspectos genéricos de su entorno de conformación, ya que poseen un alto conocimiento en las actividades que realizan (reciclaje, obra pública, mantenimiento de espacios públicos y privados, textiles, entre otras).

Las acciones de capacitación y transferencia de conocimientos son fundamentales para estimular las habilidades no solo técnicas, sino en referencia a los principios y valores cooperativos en la construcción colectiva (Kinyuira, 2017). Estas acciones se reflejan en

⁹ Según Vuotto (2017), las denominadas cooperativas “inducidas por el Estado” surgen de políticas públicas que están basadas en la necesidad de trabajo. Por tanto, posee las siguientes características: *sin elección en la actividad específica, financiamiento público mayoritario, bajo grado de valorización del trabajo y compromiso por parte de los asociados con la cooperativa, posee un esquema simple de gobierno (Consejo de Administración), mantenimientos de las fuentes de trabajo en la medida que el municipio demande su labor, bajo sentido de propiedad y de lo común por parte de sus asociados, escasa viabilidad y sustentabilidad dependiendo de la continuación de diversas políticas públicas.*

las posturas de las asociadas a las Cooperativas Esperanza y Frente para el Trabajo, en referencia a la transferencia de conocimientos: “Creo que no hubiésemos estado acá hoy nosotros donde estamos, si no nos hubiesen formado el Equipo Tutor. Si no los hubiésemos conocido, porque de dónde íbamos a manejar todo esto, una empresa, porque es un estilo de empresa. No existiríamos”.

Para el cumplimiento de estas actividades, el municipio dispone de una partida presupuestaria destinada al fortalecimiento de estas entidades en cuestiones económicas (TABLA 7). Ya que, como considera el coordinador del área (2019-2023), “es el Estado quien tiene que crear las oportunidades para que mejoren y para que la sociedad pueda entender que también es un lugar donde podemos ir a trabajar”.

TABLA 7

Objetivos del Fortalecimiento Económico

GESTIÓN	Destinado a gastos administrativos, legales, de coordinación, flete, honorarios contables, sellados y todo otro gasto que el equipo tutor evalúe necesario..
MEJORES EN LA CALIDAD DE VIDA DE LOS SOCIOS	Todo lo que contemple gastos de salud excepcionales, problemáticas sociales complejas que requieran asistencia económica, apoyo con útiles escolares para los hijos de los asociados, y todo otro gasto que se derive de una situación social previamente evaluada por un trabajador social
RECREACIÓN	Gastos inherentes a actividades de esparcimiento, con el fin de que los asociados puedan participar y establecer lazos de identificación e integración.
CAPACITACIÓN	Gastos relacionados con asistencia técnica y actividades programadas de acuerdo a las necesidades que surjan.
INCENTIVOS A LOS ASOCIADOS	Sorteos, premios, y estímulos para ocasiones especiales como por ejemplo: bolsones escolares, bolsones navideños, regalos en el día de la madre, día del niño y día del padre, etc, como incentivo al compromiso.
ACCIONES DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN COOPERATIVAS	Complementar los procesos de capacitación para el trabajo en cooperativas de personas desocupadas con intención de constituirse en futuros cooperativistas, cubriendo desde el municipio: capacitaciones, seguros médicos y por responsabilidad civil, en articulación con los programas de Capacitación y Entrenamiento Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

FUENTE: Elaboración propia. Clasificación de los aportes económicos que estipula el “Fortalecimiento Institucional de las Cooperativas”, en su renovación anual, ejecutados como objetivos del Equipo de Tutores.

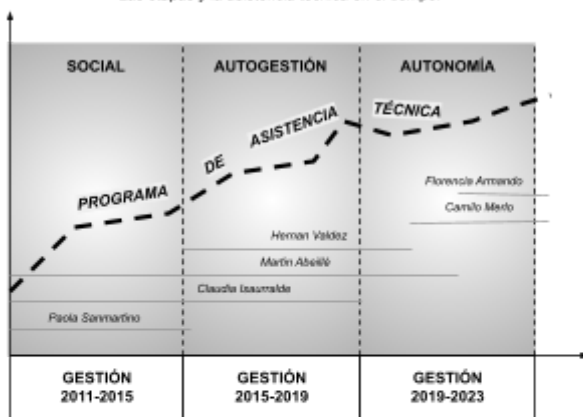
En algunas cooperativas gestadas por el Estado, se observan dificultades para apropiarse de su propio destino, ya que sin contar que en muchos casos, el propio municipio es el principal contratista de los servicios que éstas realizan. Además, la municipalidad “asumió un rol central para generar empleo en muchas personas desocupadas de la ciudad con pocas posibilidades de acceso a un puesto de trabajo, por diferentes motivos” (Secretario de Producción, Empleo e Innovación 2019-2023).

La dinámica de abordaje, por tanto es un proceso evolutivo (FIGURA 1), ya que los sujetos cooperativistas en su contexto de vulnerabilidad, deben adquirir los saberes propios para desempeñar la actividad que se les asignó, sumado a esto, sus propias situaciones o

vivencias. Además, por otro lado, incorporar conocimientos de lo que es una cooperativa y cómo gestionarla de manera adecuada. Las cooperativas denotan trascendencia futura, en referencia a la autogestión, que según Gracia (2018), éstas deben proyectarse sin el apoyo y el asesoramiento externo, estimulando la articulación de acuerdo a los principales valores de la ESS, que es lo que el municipio busca. Como lo expresa la Presidente de la Cooperativa Esperanza Ltda.:

Creo que en el Equipo Tutor siempre estuvieron las respuestas a lo que nosotros tendríamos que hacer, ayudarnos para que nosotros podamos aprender y en su momento trabajar solos. Creo que ni nosotros sabíamos que íbamos a poder trabajar solos ni ellos tampoco creo. Trabajamos todos estos años juntos, nos enseñaron un montón de cosas, nos costó pero aprendimos.

FIGURA 1
Evolución del Equipo Tutor.
Las etapas y la asistencia técnica en el tiempo.



REFERENCIAS: Perduración en el tiempo del tutor

FUENTE: Elaboración propia en base a información provista por el Equipo Tutor, las cooperativas tuteladas y funcionarios públicos.

Actualmente, el equipo tutor asesora a 9 cooperativas de trabajo, de diversas actividades económicas (TABLA 8). En cuanto a sus actividades, el coordinador actual del área indica que el equipo, “no solo acompaña lo administrativo o cómo llevar adelante el proceso cooperativo, sino también todos aquellos planes y programas que puedan llegar desde otro estamento”. Haciendo referencia a que este equipo, se encarga de la gestión de programas nacionales como el “Argentina Trabaja”, “Salario Social Complementario”,

“Potenciar Trabajo”, “Monotributo Social”, “Ingreso Familiar de Emergencia”, “Trabajo Autogestionado”, o gestiones provinciales como “Aportes No Reintegrables”, entre otros.

TABLA 8
Cooperativas de Trabajo que reciben asistencia técnica del equipo tutor.

NOMBRE	CONSTITUCION	ACTIVIDAD PRINCIPAL
Esperanza	2004	Separación y venta de desperdicios y desechos provenientes de la recolección urbana.
Frente para el Trabajo	2004	Separación y venta de desperdicios y desechos provenientes de la recolección urbana.
3 R	2010	Separación y venta de desperdicios y desechos provenientes de la recolección urbana.
Manos Unidas	2004	Construcción, reforma y reparación de edificios no residenciales.
Trabajo y Solidaridad	2004	Construcción, reforma y reparación de edificios no residenciales.
Esfuerzo Rafaelino	2004	Construcción, reforma y reparación de edificios no residenciales.
Nueva Tierra	2007	Mantenimiento de espacios públicos y privados.
Una Luz de Esperanza	2011	Mantenimiento de espacios públicos y privados.
Oreja de Negra	2018	Fabricación de artículos confeccionados de materiales textiles

FUENTE: Elaboración propia en base a datos provistos por el equipo tutor.

Este programa, interpela no solo a los sujetos destinatarios, sino también, a los actores involucrados en el desarrollo de la política, ya que deben percibir lo que implica el acompañamiento en diversas cuestiones. Al respecto, el tutor (2011-2022) del equipo afirma que “cuando llegamos era la supervivencia. Ordenar y que sobrevivan las cooperativas. En el mientras tanto, sus problemáticas personales, tratar de generar nuevos negocios, nuevos proyectos para generar más empleo pero también para que los mismos asociados puedan también tener una retribución mayor. Sobre también la cuantía y la calidad del laburo que tienen”. Es decir, el Estado busca garantizar el acceso a las condiciones económicas y sociales, ya que, según Becher (2017), deben existir *“libertades políticas y civiles que posibiliten la participación activa en todos los ámbitos políticos y sociales”* (consulte la Sección 5) respetando por sobre todo la autonomía del sujeto, poniendo el foco en mejorar las condiciones de vida de las y los ciudadanos.

LAS Y LOS SUJETOS COOPERATIVISTAS

Para analizar a las y los sujetos cooperativistas en torno a esta política pública, resulta necesario indagar el contexto social de donde emergen. Se trata de un sector vulnerable y

excluido, en saberes formales de servicios, oficios, o de alguna alternativa digna de subsistencia. En muchos casos, las cuestiones de la pobreza y la falta de ingresos, eran mitigadas por subsidios, alimentos o alguna política de carácter asistencial, relegando sus capacidades reales (Castells, 2004; Auyero 2013). En su mente, es posible suponer que en sus representaciones (o imaginario) no era una opción cercana formar parte de una cooperativa para producir, como tampoco la opción capitalista. En palabras de la asociada a la cooperativa 3R:

Nosotros estábamos como cirujas arriba (del relleno sanitario) y de ahí conformamos la cooperativa. Primero entramos por microemprendimiento y después pasaron diez años más o menos que estuvimos trabajando y se hizo cooperativa. Cobrábamos esos planes del gobierno, pero no fue cooperativa de entrada, nos llevó muchos años para eso.

En su connotación, las políticas públicas de las que (formaron parte), otorgaban un carácter asistencialista típico de los programas liberales, dando un sentido común hegemónico respecto al reconocimiento y/o merecimiento y en cuanto a sus capacidades. Percepciones que las y los destinatarios naturalizaron, demostrando la existencia de un sentimiento de falta o carencia, para la satisfacción de sus necesidades, de cuestiones que creían, no eran capaces de alcanzar (Cross, 2014; Arroyo, 2009). Es lo que reflejan las referentes de algunas Cooperativas de Trabajo, en relación a la seguridad necesaria para la autogestión y la transferencia de conocimiento en relación a la tecnología:

<p>Presidenta Cooperativa de Trabajo “3R”</p>	<p>“No se el día que salga Martín no sé que voy a hacer. Le consultamos lo que se hace en computadora porque todo se hace por computadora y yo no sé trabajar en computadora”.</p>
<p>Presidenta Cooperativa de Trabajo “Una Luz de Esperanza”</p>	<p>“La computadora me cuesta. Si lo tengo que hacer lo hago pero me lleva más trabajo, más tiempo, entonces lo hago a mano...” “Somos muchas personas, 82 personas somos, y es bastante complicado a veces, con la gente más que nada. Es muy complicado, y a veces, llegamos a un punto que no sabemos para donde salir, y pedimos consejos al equipo tutor”.</p>
<p>Presidenta Cooperativa de Trabajo “Esperanza”</p>	<p>“Nos costó. Nos costó muchísimo porque nosotros somos difíciles, somos difíciles porque a todos nos cuesta entender, aprender”.</p>

<p>President Cooperativa de Trabajo “Frente para el Trabajo”</p>	<p>“Creo que para el equipo tutor tampoco le fuimos fáciles nosotros porque no éramos fáciles. En ese entonces yo no estaba como presidenta ni formaba parte del consejo, pero bueno la gente que nos rodea pertenece a una cierta clase social, algunos vinieron del viejo basural”.</p>
<p>Presidenta Cooperativa de Trabajo “Nueva Tierra”</p>	<p>“Es el acompañamiento hacia las cooperativas en el rol de papeles, trámites, porque a uno le cuesta aprender”.</p>

FUENTE: Entrevistas realizadas en el año 2022.

Construir un modelo de producción que busque la reinserción laboral a través de la solidaridad, en sectores (en condiciones de) de vulnerabilidad, necesita que el Estado tome iniciativas para garantizar lo alternativo, tomando a las personas como sujetos de derechos (Hopp, 2009). Del mismo modo, el Secretario de Producción, Empleo e Innovación (2019-2023) entiende que resulta necesario “fomentar la economía social y solidaria debido al alto índice de desempleo que existe. Apoyando a las personas para que creen y formen sus propios empleos”. En consecuencia agrega que, “ésto no solo generaría trabajo, sino que también les permitiría tener más derechos. El Estado debe estar presente y acompañar a aquellos que han tenido menos oportunidades”. En éste involucramiento, en muchas ocasiones, se expresa cierta confusión en cuanto a la comprensión de la finalidad y la propiedad de la cooperativa, “la ciudad cree que las cooperativas son del municipio. El municipio en sí cree que las cooperativas son del municipio”, indicaba una asociada a la Cooperativa Nueva Tierra Limitada.

El equipo tutor debió romper ciertas percepciones que las cooperativas tenían acerca de la política y su utilización. Dirigentes anteriores y representantes de las cooperativas aprovecharon vínculos para traccionar la política, ya que ésta, en muchas ocasiones aprovecha “las relaciones de poder especialmente para los sectores subalternos” (Auyero, 2013). Es por ello, que estos sujetos vieron con desconfianza, en su comienzo (2011) al equipo tutor, debido a situaciones pasadas en la gestión y utilización de sus organizaciones, por parte de quienes acompañaban los procesos dentro del PMO. En consecuencia, inicialmente la percepción de la confianza se tornó negativa, en relación a la incorporación de los tutores. Tal como lo expresa una asociada a la cooperativa “Frente para el Trabajo” Limitada, “aunque no teníamos otra alternativa que ir con el equipo tutor, éramos desconfiadas porque siempre pensamos que el que te quiere ayudar tiene algún interés, porque siempre fue la realidad”. Sin embargo, esa percepción era interpretada por los tutores:

Hay algo que me quedó marcado... Fue un desafío para que las cooperativas confíen en mí acompañamiento, fue un proceso de meses para que me hablen y se sienten conmigo, esa desconfianza latente de que algo malo les puede pasar, o que mis intenciones no eran buenas.

Hoy nos reímos de eso. *Tutor 2016-2021.*

Este programa empodera y revaloriza el fortalecimiento de las capacidades de las y los sujetos asociados a las cooperativas, ya que desde el lado político se entiende que el “gran desafío fue co-construir acciones donde las cooperativas sean parte, en una relación de confianza y donde comienzan a ser protagonistas, asumiendo responsabilidades” (Subsecretaría de Economía Social y Empleo 2011-2015). Por tanto, la construcción de esta política fue en base a la participación colectiva, en aprendizajes mutuos: “Primero lo aprendieron ellos (el equipo tutor) y después eso lo tuvimos que aprender de a poco nosotros” (Consejo de Administración de la Cooperativa Esperanza Ltda). Esto hace al reconocimiento y el protagonismo que estos grupos sociales encuentran ya que, en palabras de la asociada a la Cooperativa “Una Luz de Esperanza”: “el Estado acompañó un montón porque fueron muchos años del mismo proceso de política, entonces eso es fundamental para el crecimiento hoy de las cooperativas”.

Finalizadas las instancias de los proyectos del PMO del cual formaron parte, el municipio habiendo percibido las dificultades en sus aspectos de comercialización, organización y cuestiones técnicas, dispone de un equipo que acompañe y genere las capacidades necesarias en estos sujetos, para encauzar las problemáticas (Scala, 2008). Sin embargo, en su conformación y en la búsqueda de generar sujetos microempresarios que puedan vincularse con la economía formal e “intentar competir en el mercado”, se involucró de manera excesiva en los procesos internos de las cooperativas. Lideró procesos y en algunos casos tomó responsabilidades que no corresponden, teniendo como resultado que a la hora de intentar “distanciarse”, las cooperativas no tenían la seguridad necesaria. Ya que como indican asociados a las cooperativas “Había cosas que estábamos nulas porque siempre las hacía el equipo tutor” (Coop. “Esperanza” Ltda.), “Lo más difícil lo hacía el equipo tutor” (Coop. “Una Luz de Esperanza” Ltda.), “No se el día que salga (el tutor) no sé que voy a hacer” (Coop. “3R” Ltda.) “Pero tampoco ellos te dan el tiempo para que lo hagas. Los tutores dicen: deja que yo te lo hago” (Coop. “Nueva Tierra” Ltda.).

Las problemáticas de autonomía y gestión, se observan además, en la participación de los asociados en las cuestiones de la cooperativa, como lo indica la Presidente de la cooperativa “Esperanza” Limitada “a veces la gente, por ejemplo, no te cumplen, o esto, siempre tienen un pero, entonces llega un punto que no sabés qué hacer con ese asociado”. El equipo tutor transmite sus objetivos únicamente a los Consejos de Administración, hecho que fortaleció los liderazgos de cada representante, estimulando el crecimiento como microempresas, aunque, la principal desventaja radica en la visión de los propios asociados en torno a la cooperativa y su comprensión, quedando sumidos en la perspectiva inicial de ayuda estatal. Tal como lo expresa la Presidente de la Cooperativa de Trabajo “Frente para el Trabajo” Limitada, “Los asociados creen que siempre vamos a ser una cooperativa social, que todo el mundo nos tiene que ayudar y no es así”.

Sin embargo, existe un rasgo presente en los miembros en referencia a la solidaridad y la confianza que permite el sostenimiento de estas experiencias. Esto se refleja en la forma de auto referenciarse, no desde lo personal o desde su rol, sino desde lo colectivo, en palabras como “nosotros”, “trabajamos”, “hacemos”, “logramos”. Los lazos de solidaridad y cooperación entre sus miembros, es lo que caracteriza a la ESS, ya que permiten dar crecimiento a los emprendimientos y vincularse con otros, para potenciarse y potenciarlos (Mercau, 1991). Es decir, que para fortalecer el sector, las cooperativas se vinculan en proyectos conjuntos y de apoyo mutuo. Esto se ve en afirmaciones de los referentes de las diferentes cooperativas:

- “Si otra cooperativa necesita personal específico para cumplir con trabajos que piden, y no los tienen, entre nosotros cubrimos los puestos”. “Estamos trabajando en una sede para poder agruparnos como movimiento” (Presidente de la Cooperativa Nueva Tierra Limitada).
- “En la pandemia ayudamos a otra cooperativa a pagar los sueldos” (Presidente de la Cooperativa Esperanza Limitada).
- “Nuestra esencia es trabajar porque somos todos cooperativas, somos todos compañeros” (Presidente de la Cooperativa Frente para el Trabajo Limitada).
- “Nadie puede decir que nos callemos porque somos cooperativas y estamos juntos”. “Ahora nos estamos reuniendo todos los presidentes de las cooperativas, estamos viendo todos los temas. Cada uno expone sus problemáticas y las vamos a resolver en conjunto” (Presidente de la Cooperativa Una Luz de Esperanza Limitada).

- “El adoquinado lo realizamos las 3 cooperativas, no una sola” (Presidente de la Cooperativa Manos Unidas Limitada).
- “Al haber unión, aumenta la capacidad de producción. Entonces, el trabajo es más rápido, y esto nos permite poder realizar más trabajos” (Presidente de la Cooperativa Oreja de Negra Limitada).

Por tanto, las cooperativas de trabajo en este contexto funcionan adecuadamente dentro del sistema capitalista, ya que actúan como contenedor del conflicto y las demandas sociales. Sus acciones van más allá de resolver lo económico, buscan acompañar la realidad social de su conjunto, realizando aportes significativos en la sociedad y el sector vulnerable (García, 2018). Éstos modelos asociativos, poseen una fuerte vinculación dentro de la comunidad rafaélina, debiéndose ésto del reconocimiento que el Estado logró con estas organizaciones, las cuales se pueden observar en:

- La restauración del “adoquinado” de la Ciudad como patrimonio histórico, es realizada por cooperativas de trabajo.
- La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) una política sustentable que estimula la separación de residuos, el trabajo en el recupero de materiales y su venta, es realizado por cooperativas de trabajo.
- Las cooperativas de mantenimiento de espacios públicos, cumplieron un rol fundamental en la desinfección y estado sanitario del hospital, en medio de la pandemia del COVID-19.
- La señalética y las obras menores en la vía pública, son realizadas por cooperativas de trabajo, adquiriendo conocimiento profesional del tema.
- La cooperativa textil, en su reconocimiento bajo el programa “Cadenas de Valor Inclusivas”, fabricó los barbijos “Atom Protect” demandados en la pandemia.

Estas acciones, las gestó y acompañó el municipio de manera articulada, tratando de encontrar o encauzar el rumbo de las cooperativas en actividades económicas. Actividades que en muchos casos, los hacen más o menos dependientes de las decisiones que éste tome. Tal como lo indica su tutor “algunas cooperativas son más dependientes o más independientes” en cuanto a la propia gestión, sin embargo, el vínculo establecido genera tensiones y disrupciones, porque las cooperativas demuestran solidez a la hora de defender sus derechos y posturas.

El programa municipal de microcréditos “RAFAELA IMPULSA”

La difusión del “microcrédito” como tal, surge del emprendedor social, bancario, economista y líder social bangladesí, Muhammad Yunus. El mismo otorgaba créditos pequeños a las mujeres fabricantes de cestos de mimbre. Esta experiencia condujo a la creación del “Banco de los Pobres” en 1976, hecho que le llevó a ganar un premio Nobel de la Paz por el compromiso con el desarrollo social y económico de los sectores vulnerables de su país natal. Este sistema, estaba basado en préstamos dinerarios, con garantías solidarias, cuyos principales destinatarios eran aquellos que no podían acceder al sistema bancario; y buscaba principalmente desarrollar el autoempleo, para que sus titulares logren insertarse social y económicamente al mercado (Yunus, M. 2006).

Sin embargo, surgieron cuestionamientos en base a si ésta herramienta crediticia pertenece o no a la ESS. En contraposición a éstos, Coraggio (2008), centra su mirada en los valores humanos y la solidaridad como principios fundamentales de la acción humana. Toda acción que tienda a “renovar la política, la economía y la sociedad” buscando desarrollar y organizar en su carácter “comunitario, asociativo, cooperativo o mutualista” para brindar respuestas a la falta de empleo, con el fin democratizar la economía, pertenece a la ESS.

Si bien no puede otorgarse una respuesta universal, que determine si las políticas públicas de microcrédito pertenecen a la ESS o no, es necesario analizar su incidencia y características para determinar si reúnen las condiciones necesarias para formar parte de este sistema. A continuación, se realizará el análisis del Programa de Microcréditos denominado “Rafaela Impulsa”, centrado en los postulados de la ESS.

ASPECTOS GENERALES DEL PROGRAMA

El Rafaela Impulsa, tal como se expuso con anterioridad, fue creado en el 2014 por Ordenanza N° 4.655, y constituye un “préstamo que permite a emprendedores contar con un capital semilla destinado a financiar la actividad de emprendimientos productivos y de comercialización de bienes y servicios” (Ord. N° 4.655/2014). Se trata de un programa cuyos fondos provienen de un denominado “Fondo Rotatorio”, constituido por el ingreso de las devoluciones de cuotas que realizan los emprendedores por los microcréditos obtenidos, y además de un 10% correspondientes a los ingresos por multas de tránsito.

Si bien, el objetivo primero es otorgar un préstamo de dinero a una tasa de interés baja, la dinámica de funcionamiento de este programa, permite recibir además, apoyo técnico,

capacitaciones y provoca una sinergia de emprendedores que comparten sus experiencias y vivencias, conformándose éste como un programa que, con casi 10 años de funcionamiento, busca generar empleo y diversificar el aparato productivo local.

La Ordenanza N° 4655, le otorga al programa la siguiente significancia:

El microcrédito es mucho más que un préstamo pequeño con una baja tasa de interés. Es una oportunidad para que rafaelin@s y rafaelin@s que desarrollan sus emprendimientos puedan organizarse y mejorar sus condiciones de trabajo, recibir apoyo técnico y capacitación, compartir e intercambiar experiencias y conocimientos, siendo parte de un proyecto colectivo que genera cambio concretos en los emprendimientos, las familias y las comunidades.

Su norma legal, además, determina que “los microcréditos serán destinados para la adquisición de herramientas, equipamiento, insumos, mejoras mínimas de infraestructura y otros ítems que surjan en el proceso que quedarán sujetos a la aprobación de la comisión de seguimiento que se conformará a tal efecto”. Sin embargo, los proyectos deben demostrar tener viabilidad ambiental, económica y técnica, ya que se realiza un análisis definido de cada emprendimiento para lograr su aprobación final, dando por sentado, el hecho de que no todos pueden acceder. Ya que según Coraggio (2006), “los emprendimientos deben poder cubrir sus gastos monetarios (sin imputaciones) en el mercado y lograr su objetivo de lograr la reproducción de sus miembros o comunidades de referencia”.

Principales características del programa:

TABLA 10

Principales características del Programa Municipal de Microcréditos

TIPO DE PROYECTOS	Emprendimientos comerciales, de servicios, industriales, que se encuentran en marcha o en periodo de proyección, los cuales demuestren la viabilidad ambiental, económica y técnica necesaria para su aprobación, de acuerdo a los requerimientos del programa.
TUTORÍAS	Para acompañar el proceso de obtención del microcrédito y garantizar el funcionamiento del programa, el municipio conformó un equipo técnico. Es decir, personal municipal propio en un área específica para el programa. Desde su inicio hasta la actualidad, el programa mantiene al mismo personal, el cual está conformado por tres tutoras que cumplen diferentes roles.
COMISIÓN DE SEGUIMIENTO	Que garantizará la transparencia del proceso, determinando las fechas de aperturas, la selección de los beneficiarios, el otorgamiento crediticio, la conclusión del emprendimiento, los plazos de devoluciones y los cobros. La misma está conformada por miembros del gabinete municipal, un concejal del

	oficialismo y uno de la oposición.
MONTO MÁXIMO	Hasta 12 salarios mínimo, vital y móvil.
DESTINO DE LOS FONDOS	Según el Decreto reglamentario del Programa, los destinos del préstamo podrán ser los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Materia prima o insumos necesarios para iniciar un proceso productivo. Quedan exentos de este punto los comercios. - Máquinas, equipos o herramientas que permitan mejorar la calidad de los procesos productivos o la prestación de un servicio. - Infraestructura: mejoras edilicias que permitan mejorar la atención al cliente, aumentar la calidad del producto o servicio ofrecido, o cumplir con requerimientos de organismos públicos. - Informes que solicite la Coordinación General de Factibilidades y Habilitaciones de Emprendimientos Privados para permitir habilitaciones. - Otros puntos que sean explícitamente aprobados por la Comisión de Seguimiento a través de informe.
GARANTÍAS	A consideración del municipio, sin embargo pueden ser bajo la forma prendaria, hipotecaria o por aval de un tercero. No obstante, en casos particulares, se podrá determinar otorgar el préstamo a sola firma con la firma de un pagaré por parte de la o el emprendedor.
TASA DE INTERÉS	Interés del 0,5 % mensual sobre saldo.
PLAZO DE DEVOLUCIÓN	En base al análisis de los flujos de fondos de cada proyecto, la Comisión de Seguimiento definirá los plazos, los cuales no deberán ser superiores a 24 meses y contando con un periodo de gracia de hasta 3 meses a partir del otorgamiento.
RENDICIÓN DE CUENTAS	Dentro de los 45 días de otorgado el microcrédito, la o el emprendedor deberá presentar la documentación respaldatoria por las compras realizadas.
INCUMPLIMIENTO DE PAGOS	En caso de deber dos o más cuotas consecutivas, más de tres cuotas alternadas, el municipio podrá rescindir el contrato considerando los plazos como vencidos, arbitrando éste instancias judiciales para la concreción del pago total de su saldo, junto a los intereses pactados.

FUENTE: Elaboración propia en base a la Ordenanza N° 4.655/2014, de creación del programa, y el Decreto N° 43.684, que establece el reglamento de funcionamiento.

La implementación de este programa, con su connotación y perfil, responde a las características de desarrollo local y económico que Rafaela construyó. Donde si bien el microcrédito es entendido, y ha sido promocionado, desde la lógica de la Economía Social dentro de la estructura municipal, su normativa no es clara respecto al dinamismo con este sector, donde lo delimita a la “mejora de la empleabilidad y el emprendedurismo” para insertarse en el mercado capitalista. Son éstas las particularidades propias que permiten su funcionamiento y logran garantizar su sustentabilidad, ya que, ésta política “NO es un subsidio sino un apoyo crediticio a personas con voluntad de trabajo que se encuentran fuera de sistema bancarizado” (Ord. N° 4.655/2014).

DINÁMICA DEL PROGRAMA

El “Rafaela Impulsa” actualmente, se encuentra en la estructura administrativa de la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación. Para su ejecución, financiada en su totalidad por el municipio, se puso en marcha un equipo de tutorías técnicas, cuyo principal objetivo es garantizar la sostenibilidad de los proyectos. Junto con otros actores del municipio, posee una

dinámica de funcionamiento caracterizada por momentos (TABLA 11) que refuerzan a la dinámica económica que se busca del emprendimiento.

TABLA 11

Dinámica del programa para la obtención de un Microcrédito.

MOMENTO 1: Convocatoria de apertura y entrevista inicial.

Se reúne la “comisión de seguimiento” determinando las fechas de apertura y cierre de la convocatoria, para la presentación de proyectos o ideas. A la par, el municipio informa a la ciudadanía e indica los medios para obtener el turno para la entrevista inicial, la cual es requisito indispensable para acceder al programa.

Dentro de los plazos estipulados, comienzan las entrevistas, las cuales son realizadas por las tutoras del programa, ambas trabajadoras sociales. En palabras de una de sus tutoras:

“ellas te van a preguntar qué haces, qué emprendimiento tenés, para qué lo querés, y en esa entrevista de escucha abierta, es donde se puede detectar si es viable para este crédito o no. En el caso de no ser viable, si se puede derivar o orientar a otra cosa, o quizá nada. Y en el caso de que continúe, se le otorga el formulario del programa con la solicitud de documentación que tiene que presentar y ahí se le explica que para cada situación porque no es para cada situación o cada emprendimiento la misma documentación que se le solicita al emprendedor”.

MOMENTO 2: Tutorías iniciales para la formulación de los proyectos.

Finalizadas las entrevistas iniciales, aquellos emprendimientos que cuadran dentro del programa, pasan a una tutoría de carácter técnica, donde una tutora acompañará a la o el emprendedor, en el proceso de completar los formularios y de reunir la documentación necesaria. Según las tutoras, “en el formulario queda plasmado el desarrollo del proyecto, su proyección económica, las ventas, etc. Con ésto y la documentación personal se inicia un expediente”.

Las tutorías pueden durar varios encuentros, “hasta 5” o “hasta cuadrar el proyecto”, donde muchas de las cuestiones del acompañamiento radican en la factibilidad para su posible aprobación, y posterior habilitación.

MOMENTO 3: Intervención de la Coordinación Gral. de Factibilidad y Habilitaciones.

La intervención del área de Factibilidad y Habilitaciones, es un requisito indispensable para aquellos emprendimientos que requieren de un local comercial. Por ende, los prestadores de servicios no pasarán por este área ya que no necesitan habilitación.

Éste momento, dentro del programa, es significativo, ya que aquellos productores de bienes, que se van a dedicar a la venta, en un local comercial o no, deben tener un lugar adecuado para la actividad, bajo las normas de construcción y de higiene y seguridad.

“un carpintero que necesita un taladro de banco, una maquinaria grande necesita un espacio y ese espacio tiene que estar regularizado, tiene que tener un plano, tiene que tener titularidad demostrada o un comodato, entonces ahí es como que van apareciendo requisitos que hacen que no todos acceden. Por ejemplo, en el ámbito de los alimentos, es un cuello de botella porque si producen alimentos en el domicilio, en la misma cocina de la casa, no pueden tener acceso porque la factibilidad no va a pasar” Tutora del programa.

No obstante, en las instancias de las tutorías, se ahondan cuestiones referidas a la habilitación, donde se analiza la posibilidad o se busca otra alternativa para que el emprendimiento pueda funcionar.

MOMENTO 4: Evaluación por parte de la comisión de seguimiento.

Con los proyectos presentados, se reúne la comisión de seguimiento para realizar las evaluaciones pertinentes de cada emprendimiento, analizar los montos a entregar, sugerir los plazos de devolución, aprobar o no algún proyecto.

La reunión de esta comisión, que busca garantizar la transparencia del programa, puede convocar a profesionales de temáticas particulares para entender algunos emprendimientos. En una ocasión, se convocó al director del área de informática del municipio, para asesorar en cuestiones relacionadas al avance de la tecnología, ya que un proyecto requería otro tipo de conocimientos para su evaluación.

MOMENTO 5: Informe al emprendedor y circuito administrativo.

Realizados los aportes, contribuciones u observaciones por parte del comité evaluador, se informa al titular del emprendimiento presentado, su estado. Puede estar aprobado o no. En caso de estarlo, se informa a quien presentó el emprendimiento para la prosecución del trámite administrativo para la entrega del dinero, donde se firmará un contrato entre las partes (municipalidad y emprendedor/a), que establece los montos, plazos, cuotas, incumplimientos, entre otros.

En caso de no estarlo, se da instrucciones acerca de la decisión tomada por el comité, orientándola a seguir con el emprendimiento redireccionando los esfuerzos, para que pueda concretar sus objetivos y pueda volver a presentarse al programa.

La documentación correspondiente al informe del comité se anexa al expediente, y prosigue el circuito burocrático de la administración

pública. Aunque se acuerdan fechas estimativas para las entregas, dados los periodos inflacionarios de la economía, es necesario la agilidad de la gestión para que el crédito obtenido alcance para la adquisición de lo solicitado..

MOMENTO 6: Entrega de fondos

Por disponibilidad de los fondos, la entrega se realiza por etapas de acuerdo a diversas situaciones. Los desembolsos de dinero, se pueden plantear para su entrega, de acuerdo a la necesidad o el avance de cada proyecto. Existen situaciones donde el comité determina que primero se realice la entrega a los proyectos que son único ingreso en el hogar, y que posteriormente aquellos que sean de segundo ingreso.

Aquí se firma el “Contrato de Préstamo”, y a partir de la entrega efectiva del dinero, la o el emprendedor tiene hasta 45 días para rendir con facturas lo adquirido.

MOMENTO 7: Seguimiento e interrelación

Otorgado en préstamo y presentados los comprobantes de la compra de herramientas, insumos u enmiendas edilicias para llevar a cabo el emprendimiento, las tutoras realizan las visitas correspondientes para controlar que la adquisición sea conforme a lo rendido en las facturas. Se realiza un informe y se anexa al expediente. Pasados los plazos de pagos estipulados y si el emprendedor cancela el crédito, se confecciona un comprobante de cancelación que se entrega al titular del proyecto, y otro se adjunta en el expediente para cerrar su circuito. .

En caso de no pagar el crédito, de atrasarse con las cuotas, o situaciones varias que afectan la devolución del dinero, el municipio puede iniciar acciones legales, las cuales están estipuladas en el contrato de préstamos firmado.

La particularidad de este programa, es que no finaliza con la entrega del dinero, sino que se forma una red de emprendedores, que propone una interrelación permanente entre ellos y además con los tutores, donde surgen acciones de capacitación o nuevas propuestas de desarrollo.

FUENTE: elaboración propia en base al Reglamento de funcionamiento del programa “Rafaela Impulsa” y de las entrevistas realizadas a los miembros del equipo técnico del programa.

Este instrumento posee una metodología que busca combinar el otorgamiento de un préstamo, la asistencia técnica y diversas instancias de capacitación, dirigido a grupos vulnerables que deben cumplir ciertos requerimientos para acceder. Ya que, la sostenibilidad de estos proyectos basados en el trabajo autogestionario, es un objetivo de mediano plazo, y en muchos casos depende de diversos comportamientos variables multiinstitucionales (Coraggio, 2006). Con relación a ello, es necesario destacar que esta herramienta no es para todo tipo de necesidades y tampoco se propone como una solución definitiva, sino que plantea las formas de articulación entre diversas acciones gubernamentales u organismos, para brindar respuestas integrales a las diversas necesidades de la población, en torno a la empleabilidad.

LAS TUTORÍAS Y SU RACIONALIDAD ACERCA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Según la normativa (Ord. N° 4.655/2014), “resulta necesario proveer al Municipio de un instrumento indispensable que fomente la cultura del trabajo y permita mejorar la calidad de vida de las personas, la figura del microcrédito”. Aquí, es necesario detenerse y analizar cómo a través de éstas prácticas, el gobierno municipal propone llevar adelante las instancias de promoción y como sus tutores u emprendedores comprenden los lineamientos de esta política pública.

Tal como lo expresó el Secretario de Producción, Empleo e Innovación, en una entrevista en referencia al programa:

Buscamos apuntalar a los emprendedores, algo que tiene muy fuerte la ciudad y que es su ADN. La ciudad tiene una gran capacidad de generar emprendedores y emprendedoras que tienen ideas de negocios y que van hacia adelante con todo el ímpetu y las ganas de poder generar empleo y valor en el territorio.

En base a esto, es que se distinguen las prácticas heterogéneas de la economía social, aunque en el debate político la centralidad se da en la generación de empleo. De acuerdo a ello, es el rol que toman las tutorías (TABLA 12), desde el entendimiento de la no existencia de un individuo estereotipado como emprendedor, sino que en la diversidad de prácticas y realidades, se encuentran formas diferentes de accionar, que permiten racionalizar cada proyecto de manera distinta.

TABLA 12

Tipos de tutorías

TUTORÍAS GENERALES
<p>Acompañan a la o el emprendedor en todo el proceso. Su rol consiste, por un lado, en realizar las entrevistas iniciales de carácter social, que determinan la viabilidad del proyecto. Por el otro, la generación de redes vinculares entre los emprendedores que permitan detectar problemáticas que requieran otro tipo de acompañamiento. Ésta instancia aborda las problemáticas de manera general, donde a través de su experiencia y conocimiento aportan su mirada y determinan formas de abordar o no situaciones en común.</p>
TUTORÍAS ESPECÍFICAS
<p>Consisten en una asistencia directa a la formulación de los proyectos. Su rol está basado en la particularidad de lo tangible del proyecto, en que sea sostenible en el tiempo y que genere ingresos. En esta instancia se pueden detectar necesidades de capacitación en temáticas contables y de gestión comercial.</p>

FUENTE: elaboración propia en base al Reglamento de funcionamiento del programa “Rafaela Impulsa” y de las entrevistas realizadas a los miembros del equipo técnico del programa.

Este abordaje permite además, codificar y decodificar las realidades donde, en su práctica cotidiana, las tutoras se nutren del saber de los demás emprendedores, para así aprender nuevas técnicas de abordaje conjunto. En la ESS, esto forma parte del proceso colectivo de aprendizaje, el cual se traduce en la visión que le otorgan las tutoras al programa:

TUTORA GENERAL 1	<p>“Este Programa busca apoyar a emprendimientos comerciales, productivos y de servicios. Potenciar sus ingresos, su conexión con otros emprendedores, acompañarlos con dinero pero además con capacitación en marketing, costos, legales, entre otros”.</p>
------------------	--

TUTORA GENERAL 2	<p>“El programa busca acompañar a los emprendedores. Impulsar, dice el nombre. En primer lugar, detectarlos, acompañarlos, escucharlos, porque el programa está apto para algunos emprendedores. No todos pueden, las personas que asisten a las entrevistas, pueden ingresar al programa porque hay una ordenanza, hay un director reglamentario, hay requisitos. Pero estar abierto a esa escucha desde el municipio está, porque si la persona no ingresa en el programa, ya sea por decisión propia, porque no cubre sus expectativas, porque no tiene los requisitos, también puede llegar a ver otras herramientas que se le puedan brindar”.</p>
TUTORA ESPECÍFICA - TÉCNICA	<p>“Yo te hubiese contestado que es una línea que se dedica al préstamo de dinero con una baja tasa de interés pero que para poder acceder tienen que cumplir ciertos requisitos si, si no los cumplís hay una sugerencia y, si los cumplís hay un acompañamiento cuando nosotros hacemos la visita te hacemos sugerencias, si vemos alguna falencia te podemos derivar un programa, en una capacitación, hemos creado capacitaciones desde acá pero hay otro programa que son exclusivos de capacitaciones o de acompañamiento de tutorías permanente como rafaela emprende y ahí es donde nosotros podemos hacer un nexo y derivar pero yo te hubiese contestado que el primero era impulsar económicamente”</p>

Las tutoras comparten el área desde la creación del programa, esto hace al dinamismo y al entendimiento de sus roles, como particularidad de las relaciones que se dan en el trabajo. Se encuentran identificadas con las diversas instituciones o formas que posee la ESS, sin entenderlo quizás como parte de ésta, ya que sus formas de accionar evidencian además, el impacto por el cual consideran que se sostiene ésta política: el autoempleo y la mejora de la empleabilidad. Tal cual, los organismos internacionales lo plantean, ya que según el Banco Mundial (2013), en el Informe para el Desarrollo Mundial, afirma que los microemprendimientos poseen una fuerte incidencia con la creación de puestos de trabajo, para lograr mayor resolución de los conflictos y por tanto, mejor “cohesión social”.

LAS Y LOS SUJETOS EMPRENDEDORES

Emprendedor es aquella persona que asume los riesgos a la hora de tomar decisiones. Por tanto, es un innovador, no es inventor, ni científico, no tiene en muchas ocasiones extenso capital, sino que busca renovar el tejido empresarial de la sociedad. Se caracteriza principalmente por identificar problemas y busca la forma de resolverlos, fijando objetivos, controlando su destino. Puede ser cualquier ciudadano durante algún periodo o para toda la vida, buscando en ella el reconocimiento y su prestigio (Pereira Laverde, 2007).

El programa está dirigido al segmento de las personas desocupadas de la POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA¹⁰, aunque hace énfasis en los “jóvenes que buscan su primer trabajo, mayoritariamente mujeres y trabajadores a los que les cuesta reingresar al mercado laboral” (ORD. N° 4.655/2014). No obstante, “no todos acceden” debido a los requerimientos que el programa posee para garantizar su sustentabilidad y la del emprendimiento, entendiéndose así, que sectores vulnerables y estructurales, que busquen un cobijo en este programa no podrán ingresar, marcando la falta en la “solidaridad” de la “economía social”.

El programa desde su comienzo lleva entregados 247 microcréditos, los cuales responden a: un 45% de emprendimientos de servicios, la producción de bienes en un 41% y un 14% para emprendimientos comerciales¹¹. Es importante destacar que si bien esta política está pensada desde su normativa para personas desocupadas, ya son varias las que buscan en este microcrédito volcarse al autoempleo, aun estando empleados o que ya han puesto en marcha su proyecto con la obtención de un préstamo de este tipo.

Resulta necesario analizar el interés por el cual quienes participan, lo hacen bajo el objetivo de recibir un crédito para desarrollarse y obtener resultados económicos. No obstante, esta relación de medio-fin no es más que el inicio de una transformación en su pensamiento, a través del involucramiento con la política pública. Tal como lo indica un emprendedor, que obtuvo su crédito en 2022, para la incorporación de herramientas en su emprendimiento de herrería, da cuenta del proceso racional del cual estos sujetos piensan a la política pública.

Rafaela Impulsa significa una posibilidad de crecer. Estamos en un momento en el que ahorrar se dificulta invertir en herramientas. Además, acceder por medios bancarios es muy difícil, especialmente siendo monotributista. Esto me significó la posibilidad de dar un paso que venía viendo hacía tiempo, pero sin una posibilidad real.

Emprendedor que obtuvo su microcrédito en 2022.

¹⁰ Población Económicamente Activa (PEA) o Fuerza de Trabajo: está compuesta por todas las personas que aportan su trabajo (lo consigan o no) para producir bienes y servicios económicos, definidos según y como lo hacen los sistemas de cuentas nacionales durante un período de referencia determinado. EPH Indec.

¹¹ Datos aportados por las tutoras del programa municipal de microcréditos.

Uno de los puntos más relevantes indicados por las o los emprendedores, responde a la modalidad de las tutorías y la interrelación gubernamental en el abordaje a diversas iniciativas. Por ende, no solo se pretende otorgar financiamiento, sino que es un proceso de carácter integral en el cual cada emprendedor es asistido de manera técnica, para que sus iniciativas puedan ser sostenidas en el tiempo, puedan desarrollarse y así poder “devolver” el dinero “prestado” mediante las ganancias de su producción. Un emprendimiento de servicios, destaca el rol de las tutoras porque "le dan ese plus para poner más en concreto la idea que teníamos inicialmente" (junio del 2022).

No se trata solo de un acompañamiento en la formulación de un proyecto para la obtención de un crédito, sino de acompañar al futuro emprendedor hasta en sus inseguridades, propias del trabajo independiente. “Esta forma distinta de hacer economía constituye una importante estrategia de crecimiento económico, al igual que de inclusión social, al facilitar el acceso a miles de hombres y mujeres de sectores socioeconómicos desfavorecidos a empleo, renta y servicios de bienestar” (RIPESS, 2008).

En consonancia la Subsecretaria de Economía Social y Empleo (2015-2019) indica:

Cada emprendedor o emprendedora que expresó cómo llegó a pedir el crédito tiene toda una razón donde se deja el trabajo estable para arrancar algo que les gusta, o han empezado de a poco y con esto crecen. Son historias de vida muy fuertes que marcan todo el espíritu de progreso. Son pioneros porque ser emprendedor implica tomar riesgos.

Desde esta postura se plantea a la ESS en vínculo con los sujetos, donde no existe una única realidad de la economía, sino que dentro de lo empírico de ésta, diversas formas pueden ser posibles. Forma parte de la razón de ser dentro de este sistema, donde desafía a romper los esquemas de percepción acerca del trabajo y las formas de realizarlo. Es por ende, como sintetizan De Sousa Santos y Rodríguez (2011), es tratar de “formular alternativas económicas concretas que sean al mismo tiempo emancipatorias y viables y que, por tanto, le den contenido específico a las propuestas por una globalización contra-hegemónica” (p. 1).

Si bien, a simple vista y en palabras de Gutierrez (2008), “el microcrédito supone, para muchas de estas iniciativas, la primera oportunidad de obtención de recursos financieros y de esta manera, comenzar su actividad” (p. 119), el proceso actual de Rafaela Impulsa se

posiciona con perspectivas de crecimiento de iniciativas ya formuladas, “Supe del programa, lo pensé, me pregunté: ¿Podré yo?. Me anoté y me dieron el crédito”, afirmaba una emprendedora en la 29ª entrega, donde si bien ya tenía un comercio, utilizó esta herramienta para poder ampliarse ya que de otra forma no podía. Dando por sentado que existen diversas formas para llegar a los objetivos, aunque solo quede en la relación del medio-fin.

El análisis presentado hasta aquí, subyace en la sostenibilidad de las diversas iniciativas en base al reconocimiento en diversas dimensiones (económica, social y/o laboral). Sin embargo, es de importancia situarse en el actual contexto de empoderamiento de las mujeres, considerando así la división sexual del trabajo. Según Carraso (2016), la ESS se posiciona en un ámbito extradoméstico y es por este motivo que surge la necesidad de entender los postulados de la reproducción como eje central. Es por ello que éste sector plantea un encuentro con la economía feminista, donde es necesario integrar las cuestiones de género al análisis de la sostenibilidad de los emprendimientos (Quiroga, 2010).

Su normativa (Ord. N° 4.655/2014), este programa se encuentra dirigido a otorgar préstamos a los sectores vulnerables, de bajos recursos o con dificultad para acceder a un capital inicial que estimule el desarrollo de su emprendimiento. En tal sentido, el Coordinador de CONAMI (Comisión Nacional del Microcrédito) hace referencia a que “con el acceso al microcrédito, el sujeto de la economía social se posiciona como una fuerza social amplia, heterogénea, diversa (...) [y] la fuerza política liderada por la economía social resulta sustancial para profundizar el proceso de distribución de la riqueza” (Gandulfo, 2016).

No obstante, como se mencionó con anterioridad, la funcionalidad de la política pública va transformando sus percepciones en torno al medio-fin con la que la utilizan, y que se promociona. Comienzan a entrelazarse, en su mayoría pasan del acceso a un crédito a participar de diversos espacios de gestión y democratización, como las diversas ferias de emprendedores que se realizan en la ciudad.

El 8 de diciembre del 2022, se realizó la primera “Feria de Emprendedores de Rafaela Impulsa, Rafaela Emprende y el Banco Solidario”. Según afirmó el coordinador del programa, “esta es una demanda de las y los emprendedores que pudimos concretar”, interpretando así el quiebre y la transformación de la percepción de sus sujetos para con la política, generando nuevos valores. No se da, sin la escucha y la atención de las tutorías que, a través de las visitas periódicas canalizan las demandas y acompañan las iniciativas de los emprendimientos.

Institucionalizar estas iniciativas es apelar a la construcción de diversas formas, de distintos espacios, transformando la propia cultura del Estado. Aunque el discurso político se encuentra centrado en generar empleo, diversificar el tejido productivo forma parte de esta ESS. Reinstucionalizar nuevas prácticas, como entrelazar a los emprendedores, capacitarlos y promover su desarrollo no hace más que reproducir nuevos comportamientos que aportan a la racionalidad de las y los emprendedores del Rafaela Impulsa.

Mejorar la competitividad y la productividad de los diferentes emprendimientos, no solo es una cuestión que pueda razonarse únicamente en postulados económicos o financieros, sino que por la mera razón política (mejora la autonomía y la visibilidad, estimulando la legitimidad social frente a los reclamos que se le otorgan al Estado), simbólica (facilita el proceso de apropiación subjetiva del proyecto asociativo y autogestivo por parte de los trabajadores), y de experiencias (los casos exitosos como “Flaming” o “Heladerías Cantabria” sirven como referencias para nuevos emprendimientos) (Vázquez, 2010).

El programa municipal “APOYO A EMPRENDEDORES SOCIALES”

El emprendedurismo, según Ciolli (2013) “sustenta sus premisas en las obras de Joseph Schumpeter y la escuela austríaca de economía, atribuyendo el fortalecimiento del capitalismo a la capacidad emprendedora de los individuos” (p. 48). En la misma línea, Puello-Socarrás (2010) conceptualiza al mercado como “un complejo institucional de oportunidades de creación, descubrimiento, competencia y ajuste en el terreno de la interacción social” (p. 195).

En el contexto argentino, los términos referidos a empresario y emprendedor hacen referencia a distintos tipos de sujetos sociales: el empresariado refiere a quien realiza las clásicas actividades de la economía de tipo capitalista, en tanto el emprendedor se encuentra vinculado a actividades de pequeña escala, principalmente relacionadas a la ESS (Puello-Socarrás, 2010). Éste último conjunto, puede abarcar diversas actividades, organizaciones, experiencias y/o emprendimientos que si bien, tienen características que las distinguen entre sí, lo que toma significancia es lo identitario de los diversos atributos que comparten, sobre todo por el desarrollo de las actividades cuya finalidad es social.

En consecuencia, los emprendimientos desarrollados por los sectores vulnerables y excluidos, integran una modalidad económica y moral que busca superar las situaciones de empobrecimiento. Mediante el emprendedurismo, los sujetos buscan la independencia

económica desarrollando proyectos autogestivos (individuales o colectivos), que les permitan el uso de la fuerza de su trabajo, por fuera del sistema “asalariado”. Es por ello, que la diversidad de estas prácticas dan lugar a diferentes formas de institucionalización por parte del Estado (Laville, 2000), como lo es el programa de “APOYO A EMPRENDEDORES SOCIALES”.

ASPECTOS GENERALES DEL PROGRAMA

Esta iniciativa se sustenta en otros programas de emprendimientos sociales anteriores, como el “Manos a la Obra” y el “REDES (Programa de Crédito para Pequeños Emprendedores)” (Dec. N° 46.969/2018). El “Apoyo a Emprendedores Sociales” surge en el año 2011, como un instrumento para: “Fortalecer el autoempleo de sectores populares excluidos a través del otorgamiento de pequeños aportes de dinero, contribuir a mejorar la calidad de vida de los sectores populares más empobrecidos”.

Se trata de una política, que si bien busca la productividad, la necesidad real se encuentra motivada a dar soluciones rápidas a situaciones de desempleo y pobreza, ya que está “dirigido a promover la inclusión social, estimulando el desarrollo integral de las personas con escasos recursos y que se encuentran en estado de vulnerabilidad social” (Dec. N° 46.969/2018). En la misma normativa, se plantean cinco objetivos:

- Fortalecer el autoempleo de sectores populares excluidos, a través del otorgamiento de pequeños aportes de dinero.
- Mediante este aporte, contribuir a mejorar la calidad de vida de los sectores populares más empobrecidos.
- Promover una economía alternativa en la que se priorice a la persona con sus saberes y habilidades por sobre el capital y el mercado.
- Promover una mayor participación social y política de los diversos actores y el fortalecimiento del tejido social.
- Impulsar el protagonismo y la autonomía de cada persona a través de la promoción de sus propias habilidades y saberes que generan trabajo digno, dejando de lado todo tipo de asistencialismo y dependencia.

Dec. N° 46.188/2017

El programa (TABLA 13), que comparte ejes de abordaje con la Secretaría de Desarrollo Social, “está destinado a personas o familias que poseen una escasa cobertura social con un importante capital social (historia laboral) con un uso intensivo de la mano de obra por carecer, en general, de maquinarias y herramientas sofisticadas, con un limitado o nulo acceso al crédito y una escasa contribución impositiva” Dec. N° 46.969/2018. Esto logra matizar la definición otorgada al comienzo, ya que, según Desai (2009), son diversas las personas que “caerían” en esta categoría de emprendedores aun cuando trabajan por cuenta propia por necesidad y no por la búsqueda de oportunidad.

TABLA 13

Principales características del Programa de Apoyo a Emprendedores Sociales.

CARACTERÍSTICAS DE LOS EMPRENDIMIENTOS	<p>Carácter unipersonal y familiar (emprendimiento de pequeña escala). Emprendedores sin empleo estable y registrado. Importante capital social (antecedentes laborales y/o capacitación del emprendedor laboral). Uso intensivo de la mano de obra pero que carecen en general de máquinas y herramientas sofisticadas. Autogeneración de empleo. Limitado o nulo acceso al crédito. Escasa contribución impositiva. Emprendimientos asociativos.</p>
APORTES	<p>Los montos máximos a otorgar son fijados por el municipio cada año mediante Decreto. Según el Dec. N° 51.699/2021, que fue el último año que el programa se implementó, el aporte no debe superar los \$30.000,00 por emprendedor. Entendiendo que la diferencia surgida estará a cargo del destinatario.</p>
DESTINO DE LA INVERSIÓN	<p>“Los aportes estarán destinados a la compra de insumos, materia prima, maquinarias y equipamiento, refacciones, reparaciones, gastos relacionados al monotributo social y la realización de trabajos comunitarios”.</p>
NO SE PODRÁ FINANCIAR	<p>Los pasivos anteriores o aquellas deudas contraídas previo a la solicitud, la adquisición de rodados y aquellos bienes que no están incluidos dentro del proceso productivo.</p>

FUENTE: Elaboración propia en base al Dec. N° 51.699/2021 de creación y reglamento de funcionamiento del programa.

Emprendedores Sociales se define como una política que busca “promover una economía alternativa en la que se prioriza a la persona con sus saberes y habilidades por sobre el capital y el mercado”, otorgando significación clara a los postulados de la ESS. Ya que, según Pastore (2010), la ESS está constituida por diversas organizaciones que realizan actividades económicas, donde la principal finalidad es orientarse al bienestar humano, tomando el elemento de autogestión como forma organizativa. Implica la utilización de instrumentos que estimulen políticas integrales que fortalezcan el Desarrollo Local, como el Monotributo Social, buscando “promover una mayor participación social y política de los diversos actores y el fortalecimiento del tejido social” (Dec. N° 46.969/2018).

DINÁMICA DEL PROGRAMA

Desde su diseño y formulación, este programa se propone como una gestión compartida entre dos áreas: Secretaria de Desarrollo Humano y la Secretaria de Producción, Empleo e Innovación. Su instrumentación busca articular acciones con los equipos territoriales, en la identificación o seguimiento de abordajes sociales de sectores vulnerables. Es una búsqueda de posibles nuevas soluciones, para sujetos que en instancias previas de acompañamiento no tuvieron éxito. Buscan integrarlos a la ESS para desarrollar sus habilidades y articular con otros programas para su crecimiento. El Decreto N° 51.699/2021 indica que el programa no solo busca financiar emprendimientos sino que:

Le brinda al emprendedor asesoramiento, seguimiento y monitoreo en el desarrollo de cada emprendimiento, como así también herramientas de asistencia técnica y capacitación por medio de la incorporación de emprendedores a Programas que actualmente ofrece la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación del Municipio: Programa Municipal de Microcréditos, Rafaela Emprende, Mi Negocio en Mi Barrio, Rafaela Inspira, entre otros.

El funcionamiento de éste programa (TABLA 14), según el ANEXO I del decreto 46.969/21, no establece que los emprendimientos subsidiados tengan una instancia de tutorías específicas, sino que se “aprobarán aquellas que consideren pertinentes” el personal municipal, a lo mismo que el seguimiento de las mismas. Además, la devolución de los fondos son en especies, donde el municipio y el emprendedor firmarán un “ACTA ACUERDO DE ADQUISICIÓN” determinando que el municipio es propietario de los elementos adquiridos, hasta tanto no se devuelva, en contraprestaciones o servicios al propio gobierno municipal o a alguna institución que éste designe.

TABLA 14

Dinámica del Programa de Apoyo a Emprendedores Sociales.

SOLICITUD	<p>El Decreto de reglamentación determina en su ANEXO II, mediante el formulario de “IDENTIFICACIÓN INDIVIDUAL DE EMPRENDEDORES” los datos que deberán otorgar los emprendedores para elevar la solicitud de los fondos.</p> <p>Requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Presentación del formulario "IDENTIFICACIÓN INDIVIDUAL DE EMPRENDEDORES" de acuerdo al Anexo II.2. Solicitante:<ol style="list-style-type: none">a. Fotocopia del Documento Nacional de Identidad con domicilio actualizado. En caso de que,
------------------	--

	<p>el DNI no posea el domicilio actualizado, también se deberá adjuntar fotocopia de algún servicio, en el que conste el domicilio del emprendedor.</p> <p>b. Fotocopia de CUIT.</p> <p>c. En caso de estar casados, fotocopia del DNI con domicilio actualizado y fotocopia de CUIT o recibo de sueldo del cónyuge.</p> <p>d. Constancia de monotributo, en caso de poseerlo.</p> <p>e. Informe Social realizado por trabajadores sociales del Municipio.</p> <p>f. Presupuesto.</p>
EVALUACIÓN	El personal de las Secretarías implicadas, evaluará la ficha de solicitud, junto al informe social y la documentación presentada, para determinar a criterio propio, según las condiciones de vulnerabilidad social y la sostenibilidad, a que emprendedores se les otorgarán los fondos solicitados.
SISTEMA DE COMPRAS	Dentro de la documentación que se solicita para la obtención del fondo, el emprendedor deberá presentar un presupuesto que determine el destino del mismo.
RENDICIÓN DE CUENTAS	Los pasivos anteriores o aquellas deudas contraídas previo a la solicitud, la adquisición de rodados y aquellos bienes que no están incluidos dentro del proceso productivo.
DEVOLUCIÓN DEL APORTE	<p>El beneficiario firmará un "Acta Acuerdo de Contraprestación" antes de recibir el aporte, a través del cual se compromete a realizar la devolución del 100% del valor recibido en especies al Municipio o bien a alguna institución de bien público que se designe.</p> <p>En caso de incumplimiento del compromiso estipulado en el "Acta Acuerdo de Contraprestación", el Municipio podrá desposeer del bien que le fuera otorgado al emprendedor, y asignarlo a otro emprendimiento.</p> <p>Una vez cumplida con esta obligación, se firmará entre el Emprendedor y el Municipio el "Acta de Entrega de insumas, herramientas y/o maquinaria", donde se transfiere la propiedad de los mismos a los emprendedores</p>
SEGUIMIENTO DE LOS EMPRENDEDORES FAVORECIDOS	El equipo de trabajo perteneciente a Secretaría de Desarrollo Social será el encargado de realizar el seguimiento a los emprendedores, a fin de relevar información sobre la marcha de los emprendimientos.

FUENTE: Elaboración propia en base al Dec. N° 51.699/2021 de creación y reglamento de funcionamiento del programa.

Sin embargo, uno de los puntos relevantes es la discusión acerca de la sostenibilidad de los diversos emprendimientos, esto es, la capacidad que tienen de mantenerse de forma autónoma en el tiempo, sin depender de ayudas externas o públicas. Según De Sousa Santos y Rodríguez (2011), el movimiento de la ESS en estos aspectos es clave para romper ciertos constructos relacionados con la forma de surgimiento de otra economía viable, pero para que ello funcione, es necesario estudiar los diversos factores que hacen al desarrollo de estas experiencias.

La viabilidad es necesaria para demostrar que la ESS no es una experiencia que se desarrolla en un tiempo y contexto determinado, como una posible solución a las situaciones de crisis sociales o un modo único para reinsertar los excluidos del sistema. No obstante, muchas de las iniciativas han cerrado su ciclo de intervenciones dados los vaivenes de la economía (Bekerman, 2004). El programa "Emprendedores Sociales" no pudo sostenerse debido a la burocracia del municipio en la gestión de los pagos, sumado a los procesos inflacionarios, a la hora de otorgar los fondos el mismo no alcanzaba para cubrir la compra del equipamiento.

LAS Y LOS SUJETOS EMPRENDEDORES

La figura del “emprendedor social” logra encuadrarse en lo público, frente a los escenarios de desempleo y exclusión social (Pfeilstetter, Valenzuela y Molina, 2014). Se trata de proyectos, que en su mayoría poseen fuerte sustento en base a la acción familiar o relaciones de proximidad, que brindan servicios y/o realización de oficios con cierto grado de informalidad en actividades no registradas (Pastore, 2010).

El propósito descrito en este programa consiste en “promover una economía alternativa en la que se prioriza a la persona con sus saberes y habilidades por sobre el capital y el mercado; y promover una mayor participación social y política de los diversos actores y el fortalecimiento del tejido social” (Dec. N° 46.969/18). Por ende, aparte de su magnitud de lo que busca abarcar, el “APOYO A EMPRENDEDORES SOCIALES” se encuentra dirigido a poblaciones específicas, aquellas en situación de “vulnerabilidad social”. Los beneficios resultan ser condicionados, pudiendo ser otorgados en la medida en que se pueda demostrar el merecimiento al sujeto. Tal como aportan Barbeito y Lo Vuolo (1998), la manera en que se encuentran configuradas las políticas consolidan un sistema meritocrático, propias del sistema de protección social argentino. Donde a su vez, el mérito de éstos sujetos, se demostrará en la disposición para lograr cumplir con la contraprestación una vez otorgados los fondos, para adquirir las herramientas de trabajo.

Sin embargo, los “sujetos asistidos”, deben firmar un “acta acuerdo de contraprestación”, logrando quizás, profundizar el estigma acerca del emprendedor asistido. Ya que, si continuamos con los postulados de Barbeito y Lo Vuolo (1998), ésta forma puede ahondar la exclusiones de las y los destinatarios de éstas políticas, ya que deja de lado el concepto de que todos los sujetos son titulares de derechos, ya que terminan siendo beneficiarios de diversas políticas sociales. Ésto vislumbra en los montos a otorgar y en la forma en que el programa se disuelve.

REFLEXIONES FINALES

A través del recorrido realizado en este trabajo de investigación nos propusimos conocer y analizar las políticas públicas vinculadas a la Economía Social y Solidaria implementadas por el municipio de Rafaela durante el periodo 2011-2022. En tal sentido, centramos el análisis en el área institucional destinada a la temática: la “División de Economía Social”. Así, fue posible reconocer que el municipio institucionalizó durante dicho periodo, tres grandes políticas públicas enfocadas en potenciar y fortalecer el desarrollo local y el autoempleo: “Fortalecimiento y apoyo a la gestión de cooperativas de trabajo”, “Programa municipal de microcréditos” y “Apoyo a emprendedores sociales”.

Por otro lado, intentando analizar las acciones que el municipio implementó para promover políticas dirigidas a ese sector, fue indispensable examinar el marco que permitió el surgimiento y desarrollo de la ESS, es decir reconocer la significatividad e importancia del enfoque del “Desarrollo Territorial” que otorgó revitalización al territorio rafaelino, articulando y vinculando sus instituciones y sus actores. Costamagna (2020) expresa que este enfoque tiene como premisa la participación de todos actores en el territorio, tales como las personas, las organizaciones, las relaciones de poder, la cultura, la innovación, las relaciones, la infraestructura y la innovación, sumado a ello, el fortalecimiento y la construcción de diversas capacidades que permiten gestionar lo colectivo en su bienestar y estableciendo que el foco se encuentra situado en el empleo y la producción.

En este sentido, consideramos que esta vinculación territorial posibilitó el desarrollo de la ESS. Según Casalis (2017), este sector trata de una construcción económica, política y social que busca establecer formas colectivas de comercialización y/o producción, que posibiliten generar ingresos o puestos laborales en diversas ramas y/o actividades. Es una forma de organización de la sociedad basada primeramente en trabajadores autogestionados que buscan satisfacer diferentes necesidades. Desde aquí, es que buscamos indagar acerca de estas políticas públicas y de qué manera estimularon el desarrollo de la ESS en la ciudad, contemplado además, desde la perspectiva de sus actores.

Dentro de estas políticas se encuentra el programa que acompaña la gestión de las cooperativas de trabajo. El cual emerge como una estrategia claramente direccionada a fortalecer la ESS en la ciudad debido a que estas entidades contribuyen al desarrollo de la comunidad, con sus principios, valores y experiencias personales. Elementos que muchas veces son poco valorados o explorados por sus propios actores e incluso por los miembros del

propio equipo tutor. Sin embargo, su involucramiento puede resultar “perjudicial”, ya que en muchos casos, su impronta de acompañamiento prolongado y el poco registro de sus experiencias, no permite visualizar los avances propios y tangibles de las cooperativas.

En este movimiento, se torna fundamental reconocer el rol que el Estado local ha tenido como promotor de iniciativas para el sector, iniciativas que él mismo creó. Según la percepción de los sujetos cooperativistas, dicho programa estimuló y potenció capacidades, a su tiempo y contexto. En muchos casos, superando “brechas” y obteniendo el reconocimiento social necesario para estimular el diálogo social de estos sectores: se visibilizan, comprenden el lugar de surgimiento y su rol en la participación ciudadana para forjar alianzas estratégicas para potenciarse. Sin embargo, la principal característica que exhibe un punto de inflexión, es el alto grado de dependencia de las cooperativas para con el equipo. Si bien existen cooperativas que se han independizado completamente, existen aquellas que no han logrado la suficiente madurez para hacerlo. No obstante, este proceso se debe comprender también por las particularidades que pueden ser traducidas como limitantes de cada cooperativa, y en la necesidad de redefinir objetivos de acompañamiento a las cooperativas.

Avanzando en el análisis de las políticas públicas implementadas por el municipio de la ciudad, se pudo reconocer al Programa Municipal de Apoyo a los Emprendedores Sociales como una iniciativa dirigida a fortalecer el autoempleo de sectores populares excluidos a través del otorgamiento de pequeños aportes de dinero. Sujetos, cuyo perfil responde a las mismas características sociales que tenían los cooperativistas en sus comienzos. A pesar de la falta de acceso al campo debido a la no vigencia del programa, se pudo realizar un análisis exhaustivo de su normativa. En este análisis, se observó que los montos otorgados por emprendimiento eran limitados y que la calidad de proyección de cada uno imposibilita garantizar una adecuada sustentabilidad a largo plazo. Aunque se cuente con información imprecisa sobre la cantidad de préstamos otorgados y su estado actual, se concluye que la viabilidad de los emprendimientos podría haber sido afectada por estos factores. Esto permite reconocer que el Programa ha enfrentado dificultades para actuar como una mediación efectiva que aborde soluciones a la problemática del empleo en ciertos sectores que viven en condiciones de vulnerabilidad en la ciudad de Rafaela; a la vez demuestra que no ha sido posible cumplir con el propio objetivo del Programa: *“fortalecer el autoempleo de sectores populares excluidos”* (DEC. N° 46.969). En consecuencia, podemos afirmar que esta política pública tiene un carácter secundario en relación al impulso de iniciativas vinculadas a la ESS desde el municipio.

Por otro lado, nos encontramos con el programa municipal “RAFAELA IMPULSA” que se trata de una iniciativa clara, concisa y procedimental que busca financiar emprendimientos productivos. El municipio se sustenta en la Ley de Microcréditos N° 26.117 para crear su propia red de préstamos crediticios a una tasa baja, financiado por la devolución de los mismos y por un porcentaje de lo recaudado en multas. Para acceder, se necesita cumplir ciertos requerimientos, por lo que no cualquiera puede ingresar. Se trata de un sector que busca cierta formalidad o incluso aquellos que ya están en el ámbito formal y deseen impulsar sus ideas en emprendimientos, superando la tradicional relación patrón-empleado propia del sistema capitalista.

Si bien puede ser discutida su pertenencia a la ESS, por parecer individualista, puesto que la percepción de los sujetos destinatarios así lo refleja en afirmaciones como “*podré hacer*” y/o “*voy a ser...*”. Sin embargo, -y más allá de que parece no incluir a todos- su funcionalidad logra captar agentes del modelo capitalista y traccionar su accionar a las formas de la ESS, donde a través de la interrelación con otros programas municipales, los termina vinculando en comunidad. Por tanto, esta política fortalece los lazos de la ESS y sus instituciones, pero no logra que sus destinatarios se reflejen en ella, aunque articulan desde lo colectivo incorporando ciertos valores. Es también el perfil de esta política, la disposición a generar empleo a través del fortalecimiento de proyectos autogestivos.

Estas experiencias fomentadas por políticas públicas son una parte del territorio de la ESS. Ya que, formalizadas en INAES, existen más de 20 cooperativas, hay emprendimientos productivos autogestivos financiados por sus propios emprendedores, como también sectores vulnerables con herramientas que pudieron adquirir para hacer su oficio o servicio. Además, no se denota articulación con las mutualidades, aunque en algunos casos participan de charlas y encuentros organizados por sectores representativos de la ciudad. Sin embargo, la identidad colectiva como movimiento se va traccionando en la medida que estos procesos se dirijan a unificar el sector, tal como se observa en la postura de las cooperativas de trabajo, que están muy cerca de poder armar su federación local.

En este contexto, el estudio realizado sobre la Economía Social y Solidaria (ESS) en la ciudad de Rafaela da cuenta del potencial que han tenido ciertas políticas públicas que, en mayor o menor medida, se vinculan a una perspectiva de la ESS. Estas políticas han posibilitado la conformación de una red local que aglutina organizaciones, actores, procesos y prácticas, buscando garantizar ciertas condiciones de vida a partir del trabajo.

Es relevante la necesidad de articular saberes, experiencias y prácticas para potenciar y fortalecer las iniciativas impulsadas en este ámbito. El saber académico se enfrenta al desafío de construir puentes que permitan articulaciones dialógicas, con el objetivo de ampliar los horizontes de posibilidades y oportunidades para aquellos que encuentran en la ESS su única alternativa posible y disponible para acceder al mundo laboral.

El análisis de las perspectivas de los actores involucrados en las iniciativas relacionadas con la ESS impulsadas por el municipio de la ciudad de Rafaela nos acerca a la complejidad y singularidad del mundo laboral actual, especialmente para los sectores sociales más vulnerables y frecuentemente excluidos de la formalidad laboral. En conjunto, se presenta una oportunidad para pensar y concretar acciones que transformen positivamente la manera en que trabajamos y vivimos en sociedad. También se vislumbra la posibilidad de modificar los patrones de producción, distribución y consumo del modelo de desarrollo global, lo cual es crucial para avanzar hacia sistemas sociales más justos y sostenibles en armonía con los límites del planeta. Esta transición debe fomentar la creación de nuevos empleos, mejorar las condiciones laborales en sectores clave y proteger la calidad de vida de las personas en nuestros territorios.

El futuro del trabajo es un tema clave tanto para gobiernos, empresas, sindicatos como para cada individuo. Frente a la pérdida de empleos por los acelerados cambios tecnológicos y la automatización, surge la necesidad imperiosa de usar la creatividad y la innovación para pensar en nuevas formas de generar trabajo. Esto nos lleva a replantear la forma de producir, relacionarnos con los recursos y consumir, enfrentando importantes desafíos económicos y sociales. La Universidad Nacional de Rafaela y particularmente la Licenciatura en Relaciones del Trabajo, como espacio público y propuesta académica, están convocadas y desafiadas a sumarse propositivamente a este proceso de construcción y fortalecimiento institucional de la Economía Social y Solidaria en desarrollo a nivel local.

Referencias bibliográficas

- Abalo, A. y Valdez, H. (2022). *De experiencias en el acompañamiento: el rol del equipo tutor de cooperativas del Municipio de Rafaela*. [Trabajo final no publicado de la cátedra Desarrollo Territorial y Empleo de la Lic. Relaciones del Trabajo]. Universidad Nacional de Rafaela.
- Abramovich, A. y Vázquez, G. (2004). *La difícil construcción de una economía social: Los emprendimientos productivos de la economía popular. II Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.
- Abramovich, Ana. (2007). *¿Es posible crear productores? Un análisis de grupos de emprendedores financiados por la tipología 6 'Actividades Socioproductivas' del componente materiales del programa jefes de hogar*. [Tesis de Maestría. Universidad Nacional de General Sarmiento].
<https://repositorio.ungs.edu.ar/bitstream/handle/UNGS/226/Abramovich-TesisMAES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Albuquerque, F. (2010). *La experiencia de desarrollo local de Rafaela, Argentina*. Resumen del texto original (2003). [Archivo PDF]
<http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/01/casorafaela-120503123041-phpapp01.pdf>
- Alianza Cooperativa Internacional. (21 de junio de 2023). *¿Qué es una cooperativa?*
<https://www.ica.coop/es/cooperativas/que-es-una-cooperativa>
- Alzate Cárdenas, M. S., Zabala Salazar, H. E., y Cueto Fuentes, E. N. (2018). *Panorama de políticas públicas para la economía social y solidaria en Medellín con relación a experiencias de otros países de Europa y América Latina*. Medellín, Colombia. Fondo Editorial Universidad Católica Luis Amigó.
- Arcidiácono, P. (2012). Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002–2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. *Revista S.A.A.P.* Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, (6), 33–49.
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702012000200005&lng=es&tlng=es.

- Ardila Suárez, E. E., y Rueda Arenas, J. F. (2013). La saturación teórica en la teoría fundamentada: su delimitación en el análisis de trayectorias de vida de víctimas del desplazamiento forzado en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 36(2), 93-114.
- Arroyo, D. (2009). *Políticas sociales. Ideas para un debate necesario*. La Crujía.
- Banco Mundial (2013). *Informe para el Desarrollo Mundial*. Washington DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9944-6>
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador* (2ª ed.). Miño y Dávila ediciones.
- Becher, Y. (2017). *Cartografías socio-estatales y subjetividades*. Universidad Nacional de San Luis. <https://www.teseopress.com/librotesis>
- Bekerman, M. (2004) *Microcréditos. Una estrategia contra la exclusión*. Grupo Editorial Norma.
- Bercovich, N. (2004). El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la ciudad de Buenos Aires. *Naciones Unidas*. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/microcre.pdf>
- Bonari, D., Dorkin, D., y Dworkman, D. (2015). *Protección social para el desempleo. Documento de Trabajo N°146*. CIPPEC [Archivo PDF] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1142.pdf>
- Cabra de Luna, M. (2012). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema "La economía social en América Latina"*. Diario oficial de la Unión Europea. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:143:0029:0034:ES:PDF>
- Barrera Calderón, E. (2019). La Racionalidad en debate. Una crítica a la racionalidad instrumental en la concepción de economía imperante. *Sociales Investiga*, (7), 08-21. <http://socialesinvestiga.unvm.edu.ar/>

- Canelo, P. y Castellani, A (2016): *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de investigación 1. Observatorio de las elites argentinas, IDAES-UNSAM.
- Carrasco, C. (2016). Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 1(1), 34-57.
<https://doi.org/10.17979/arief.2016.1.1.1435>
- Casalis, A. (2017). Procesos, dinámicas y tendencias de las políticas públicas nacionales en relación al desarrollo territorial y la gestión local en Argentina (2003-2017). *Revista Divulgatio*, 1(3), 64-77. <https://doi.org/10.48160/25913530di03.33>
- Castelao Caruana, M. E. y Srnec, C. (2015). *La economía social y solidaria en América del sur: la construcción de un nuevo modelo de política social* [Archivo PDF]
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/docin/document/docin_cesot_085
- Castelao Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 16(227), 349-378. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30032-0](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30032-0)
- CEPAL (02 de mayo de 2023). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>
- Ciulli, V. (2013). El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial argentina. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 8(15), 31-63. <https://core.ac.uk/download/pdf/158833201.pdf>
- Coraggio, J. L. (1998). *Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la economía del trabajo o economía popular*. [Archivo PDF].
https://www.coraggioeconomia.org/jlc_public_complet.htm
- Coraggio, J. L. (2002). *La economía social como vía para otro desarrollo social*. [Archivo PDF]. https://www.coraggioeconomia.org/jlc_public_complet.htm
- Coraggio, J.L. (2003). *Una alternativa socioeconómica necesaria: La Economía Social*. [Archivo PDF].

<https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/unaalternativasocio.pdf>

Coraggio, J. L. (2006). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. *Cuadernos del CENDES*. 23(61), 39-67.

<https://www.redalyc.org/pdf/403/40306103.pdf>

Coraggio, J. L. (2008). *La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana*. [Archivo PDF].

https://www.coraggioeconomia.org/jlc_public_complet.htm

Coraggio, J. L. (2009). Polanyi y la Economía Social y Solidaria en América Latina. En J. L. Coraggio (Comp), *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (109–154). Buenos Aires: CICCUS

Coraggio, J. L. (2013). *La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina*. [Archivo PDF].

https://www.coraggioeconomia.org/jlc_public_complet.htm

Coraggio, J. L. (2016). La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores. El papel de las universidades. En Puig, C. (Coord.), *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas* (pp 15-38). Hegoa.

https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Libro_ESS.pdf

Córdoba, J. L (2023). *Percepciones del trabajo de recuperadoras de residuos en cooperativas de Rafaela en tiempos de pandemia y post pandemia (2020-2021)*. [Tesis de grado no publicada]. Universidad Nacional de Rafaela.

Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico ya la investigación acción en casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. Deusto.

<https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/politica-formacion-desarrollo-territorial.pdf>

Cross, C. (2014). Organizarse, trabajar y luchar: políticas sociales focalizadas y la construcción de capacidades colectivas en una organización territorial de Buenos

- Aires (1998-2009). *Memorias*, 12(21), 55-72.
<http://dx.doi.org/10.16925/me.v12i21.858>
- De Sousa Santos, B. y Rodríguez, C. (2011). Para ampliar el canon de la producción. En De Sousa Santos, B. (Coord.), *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*. (1ª ed, pp. 15-43). FCE.
- Defourny, J. y Develtere, P. y Fonteneau, B. (2001). *La Economía Social en el Norte y en el Sur*. Buenos Aires, Corregidor.
- Delgado, G. (2022). *Alcances de la economía social y solidaria en el espacio eurolatinoamericano. Análisis de la experiencia cooperativa en Mondragón (España), Francia y Ecuador*. [Tesis de maestría, Universidad de Extremadura, España]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=307939>
- Desai, S. (2009). Measuring Entrepreneurship in developing countries. En W. Naudé (eds), *Entrepreneurship and Economic Development. Studies in Development Economics and Policy* (pp. 24-107). Palgrave Macmillan.
https://doi.org/10.1057/9780230295155_4
- Estragó, A. (2021). Dualidad y Disonancia en la Gestión de las Cooperativas de Trabajo. *Ciencias Administrativas*, 9(17), 85-96. <https://doi.org/10.24215/23143738e078>
- Eynaud, P. (2015). Rafael Chaves and Danièle Demoustier: The Emergence of the Social Economy in Public Policy: An International Analysis. *Nonprofit Policy Forum*, 6(1), 125-131. <https://doi.org/10.1515/npf-2014-0029>
- Feser, M. E., Godoy, P., Vahedzian, S. y Chiesa, L. (2019). Políticas públicas para la economía social en contexto de ajuste neoliberal. *Revista Idelcoop*, 1(229), 13-30.
https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/229_13-30.pdf
- Foschiatto, P. y Stumpo, G. (Comps.). (2006). *Políticas municipales de microcrédito, un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales*. Naciones Unidas.
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2440/S2005741_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Gamallo, G. (2019). Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018). *Estudios Sociales del Estado*, 5(10), 16-59. <https://doi.org/10.35305/ese.v5i10.189>
- Gandulfo, A. y Rofman, A. (2016). Finanzas solidarias en la Argentina: a 10 años de la promulgación de la ley nacional 26.117. *Realidad Económica*, (302), 93-116. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/18208>
- García, I. L. (2018). Cooperativas de trabajo generadas por el Estado. *Revista de ciencias sociales*, 10(33), 81-97. <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1706>
- Gerbaudo, A. (23 de noviembre de 2021). Las Cooperativas de Trabajo ganan experiencia en el campo de la construcción. *Via País*. <https://viapais.com.ar/rafaela/las-cooperativas-de-trabajo-ganan-experiencia-en-el-campo-de-la-construccion/>
- Giavedoni, J. (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. *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas*, (25), 195-213. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5207425>
- Gonzalez, C. (14 de Febrero de 2021). Las políticas sociales del menemismo. *El Diario*. https://www.cba24n.com.ar/opinion/las-politicas-sociales-del-menemismo_a6029452e4b9e9045ee3dea2e
- Grassi, E. (2003). Estado, cuestión social y políticas sociales. En E. Grassi, *Políticas y problemas en la sociedad neoliberal. La otra década infame* (pp. 13-30). Espacio Argentina.
- Guerra, P. (2012). Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina Entre la autogestión y la visión sectorial. *Revista de la Facultad de Derecho*. (33), 73-94. <https://base.socioeco.org/docs/5.pdf>
- Gutiérrez Nieto, B. (2008). Microcrédito y desarrollo local. *Acciones e investigaciones Sociales*, (18), 115-128. https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.200318265

- Hernández Sampieri, R. (2014). Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo, sus similitudes y diferencias. En Hernández Sampieri, R., Collado Fernández, C. y Lucio Baptista, P. (Ed.), *Metodología de la investigación* (pp. 2-19). McGraw-Hill.
- Hernández Sampieri, R.; Collado Fernández, C. y Lucio Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill. México.
- Hintze, S. (27-29 de noviembre de 2003). *Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria* [Ponencia]. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdoba.
<https://top-academico.org.ar/top/biblioteca-virtual/>
- Hintze, S. (2007). Políticas sociales argentinas 1990-2006. En M. Vuotto (coord), *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la Economía Social* (pp. 111-135). Prometeo Libros.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. CLACSO.
https://base.socioeco.org/docs/_clacso_becas_20120418030248_hintze.pdf
- Hintze, S., Deux Marzi, M. V. y Costa, M. I. (2011). Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina. En Hintze, S. y Danani, C. (Comps.). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990–2010*, (1 ed., pp. 233–281) Universidad Nacional General Sarmiento
- Hopp, M. V. (10-12 de diciembre de 2008). *Tensiones en la construcción de la Economía Social como política social: la experiencia del Plan nacional Manos a la obra* [Ponencia]. V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- Hopp, M. (2009). La construcción de sentidos del trabajo de las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina de la post-convertibilidad. *Revista Margen*. (55).
<http://www.margen.org/suscri/margen55/hopp.pdf>
- Hopp, M. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Cartografías del Sur*, 6, 19-41. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/73991>

- Hopp, M. (2020). De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (2).
<https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/535>
- Hopp, M. (2021). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad. En J. L. Coraggio (Ed.). *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina* (1a. ed., Vol. 01, pp 19-61). CLACSO.
- Hopp, M. (s.f.). *Políticas públicas para la economía popular, social y solidaria: potencialidades y desafíos en la Argentina actual*. IADE.
<https://www.iade.org.ar/noticias/politicas-publicas-para-la-economia-popular-social-y-solidaria-potencialidades-y-desafios>
- Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (s.f.). *Institucional*.
<http://icedel.rafaela.gob.ar/node/38>
- Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (s.f.). *Relevamientos Socioeconómicos*. <http://icedel.rafaela.gob.ar/node/28>
- Izacara Palacios, S. P. (2014). *Manual de Investigación Cualitativa*. Fontamara.
- Kantis, H. (Ed.). (2004). *Desarrollo emprendedor*. América Latina y la experiencia internacional. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, H. (Ed.). (2004) *La creación de empresas y las estrategias para el desarrollo emprendedor en distintos contextos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Katz, C. (21 de diciembre de 2010). Certezas e incógnitas de la política argentina en Rebelión. *Herramienta*. <https://www.herramienta.com.ar/?id=1381>
- Kinyuira, D. K. (2017). Assessing the impact of Co-operative education/training on co-operatives performance. *Journal of Strategy and Performance Management*, 5(1), 23-41.

- Laville, J. L. (2009). Definiciones e Instituciones de la Economía. En: Coraggio, José Luis (Org.): *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario contra el fatalismo* (pp. 47-67). Ciccus.
- Malegarie, J. y Fernández, P. (2016, 16-18 de noviembre). *El rol de las hipótesis en la investigación: entretelones en la experiencia de enseñanza-aprendizaje*. [Ponencia, UNLP-FaHCE.]. V Encuentro Latinoamericano de Metodologías de las Ciencias Sociales. Mendoza.
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8495/ev.8495.pdf
- Municipalidad de Rafaela. (01 de junio de 2023). Plaza Feria.
<https://www.rafaela.gob.ar/Sitio/#/Programa/174>
- Municipalidad de Rafaela. (01 de junio de 2023). *Entregas*. Rafaela Impulsa.
<http://impulsa.rafaela.gob.ar/node/17>
- Municipalidad de Rafaela. (01 de junio de 2023). *Institucional*. Rafaela Impulsa.
<http://impulsa.rafaela.gob.ar/node/17>
- Muñoz Justicia, J. y Sahagún Padilla, M. (2017). Hacer análisis cualitativo con ATLAS.ti 7.
https://www.researchgate.net/publication/288824979_Hacer_analisis_cualitativo_con_Atlasti_7
- Muñoz, R. (2017). *Políticas de Economía Social y Solidaria en Municipios del Conurbano Bonaerense*. Avances de su institucionalización. [Archivo PDF].
<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/nota-central-R-Munioz.pdf>
- Muñoz, R. y Zamora, A. (2021). Políticas públicas de economía social y solidaria en la argentina durante la pandemia de la covid-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES en Argentina. *SaberEs*, 13(1), 1-30.
http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-4222202100010001&lng=es&tlng=es.
- Neffa, J. C., y Brown, B. (2011). *Políticas públicas de empleo I (1989-1999)*. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/8715>

- Neffa, J. C. (2009). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD): análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*, (2), 280-347. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160222043101/15.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (2018). *La Economía Social y Solidaria y el Futuro del Trabajo*. Centro Internacional de Información OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_649952.pdf
- Pastore, R. E. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(18), 47-74. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1497>
- Pastore, R. y Altschuler, B. (2014). Economía social y solidaria: un campo socioeconómico, simbólico y político en construcción. Miradas y prácticas desde la Universidad pública. En C. Fidel y A. Villar (comp.). *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico* (pp. 31-65) http://avillar.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/UNQ-Desarrollo-territorial_Enfoque-anal%C3%ADtico-2014.pdf
- Pautassi, L., Rossi, J. y Campos, L. (2003). *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*. Centro de Estudios Legales y Sociales. [Archivo PDF]. https://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf
- Pereira Laverde, F. (2007). La evolución del espíritu empresarial como campo del conocimiento. Hacia una misión sistémica y humanista. *Cuadernos de Administración*, 20(34), 11-37. <http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v20n34/v20n34a02.pdf>
- Perez de Mendiguren, J. C., y Etxezarreta, E. (2015). Sobre el concepto de economía social y solidaria: aproximaciones desde Europa y América latina. *Revista De Economía Mundial*, 40, 123-144. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5199917>
- Pfeilstetter, R., Valenzuela García, H. y Molina, J. L. (2014). Emprendimiento social e iniciativas socioeconómicas emergentes: fronteras y diálogos entre economía, cultura

y sociedad, En XIII Congreso de Antropología de la FAAEE, *Periferias, fronteras y diálogo*. (pp. 2509-2518). URV.

Pochmann, M., (2007). Posibilidades y límites de la economía solidaria latinoamericana. En J. L. Coraggio (Org.), *La Economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. (pp. 225- 240). Altamira.
<https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/07/9789879017715-completo.pdf>

Prensa Municipal de Rafaela (21 de julio de 2022). *Se potencia la economía social en Rafaela*. El portal de las Cooperativas.
<https://cooperativas.com.ar/se-potencia-la-economia-social-en-rafaela/>

Prensa Municipal de Rafaela (13 de marzo de 2023). *Se entregaron 22 créditos a emprendedores de Rafaela*. El Litoral.
https://www.ellitoral.com/regionales/rafaela-emprendedores_0_w6SXvWSN7m.html

Puello-Socarrás, J. (2010). Del homo economicus al homo redemptoris: Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo. *Otra Economía*, 4(6), 181-206.
<http://www.riless.org/otraeconomia>

Quiroga, N. (2010). ¿De qué crisis estamos hablando? Cuestionamientos y propuestas a la política de activos desde la economía feminista y la economía social. En J. L. Coraggio y V. Costanzo (Eds.). *Mentiras y verdades del “capital de los pobres”. Perspectivas desde la economía social y solidaria* (pp. 277-326). UNGS.

Razeto, L. (2010). ¿Qué es la economía solidaria?. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (110), pp.47-52.
https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/110/que_es_la_economia_solidaria_L.RAZETO.pdf

Redacción La Opinión (30 de octubre de 2021). Rafaela, el caso de estudio por su modelo de desarrollo local. *La Opinión*.
<https://diariolaopinion.com.ar/contenido/321903/rafaela-el-caso-de-estudio-por-su-modelo-de-desarrollo-local>

Redacción La Opinión (23 de julio de 2021). "Rafaela Impulsa ayudó a que mi sueño sea posible". *La Opinión*.

<https://diariolaopinion.com.ar/contenido/310609/rafaela-impulsa-ayudo-a-que-mi-sueno-sea-posible>

Redacción La Opinión (19 de agosto de 2017). Rafaela Impulsa: Microcréditos que ayudan a cumplir un sueño. *La Opinión*.

<https://diariolaopinion.com.ar/contenido/188187/rafaela-impulsa-microcreditos-que-ayudan-a-cumplir-un-sueno>

RIPES (2015). *Visión global de la economía social solidaria: convergencias y contrastes en los conceptos, definiciones y marcos conceptuales*. [Archivo PDF].

http://www.ripes.org/wp-content/uploads/2017/08/RIPES_Vision-Global_ESP1.pdf

Rosario, M. (02 de septiembre de 2021). *Qué son y cómo surgieron los planes sociales en la Argentina*. Chequeado.

<https://chequeado.com/el-explicador/que-son-y-como-surgieron-los-planes-sociales-en-la-argentina/>

Sabaté, F. (2003). Las empresas sociales ¿un componente sustancial para consolidar la economía social? En A. L. Abramovich, et al. (Eds.), *Empresas sociales y economía social: Una aproximación a sus rasgos fundamentales*. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Sabaté, F. (2005). el surgimiento de formas asociativas en el derrumbe, ¿es posible otra economía?. *Mundo Urbano*, 27.

<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2005/45-numero-27>

Sabaté, F. (2015). Economía urbana, desarrollo local y economía social. *Revista Mundo Urbano*, 46.

<http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ultimo-numero/262-economia-urbana-desarrollo-local-y-economia-social>

Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales (2018). *Evaluación del programa: RAFAELA EMPRENDE*. Municipalidad de Rafaela.

<https://www.rafaela.gob.ar/nuevo/Files/Infografias/Varios/84.pdf>

- Secretaría de Producción, Empleo e Innovación (2022). Memoria de trabajo 2022. *Municipalidad de Rafaela*. <https://www.rafaela.gob.ar/Sitio/#/Programa/258>
- Scribano, A. O. (2008). *El proceso de investigación social cualitativo*. Prometeo Libros.
- Singer, P. y De Souza, A. (Org.) (2000). *A Economía Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. Editora Contexto
<https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/11/unidad-1-texto-9-economia-solidaria-paul-singer.pdf>
- Sotto, O. (2019). Cooperativas de trabajo de la ciudad de santa fe: aportes para un mayor conocimiento y comprensión del sector. En *La economía popular ante la crisis. Por la defensa de derechos y hacia una economía social y ambientalmente sostenible*. CONESS (pp. 182-196). <http://observatorioess.org.ar/coness/>
- Suarez Area, P. y Buffa, G. (2020). Impulsar el asociativismo para potenciar los territorios. La Red de Municipios Cooperativos como herramienta de desarrollo local sostenible. *Revista Idelcoop*, 231, 57-76.
https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/reflexiones_3.pdf
- Subirats, J. y Goma Carmona, R. (1998). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. En J. Subirats, y R. Goma Carmona (Cords.), *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. (pp. 151-167). Ariel España.
- Souza Minayo, M. C.(2003). *Investigación Social. Teoría, método, creatividad*. Lugar Editorial.
- Spears, R. (2013) A Dynamic Institutional Perspective on Policy for the Development of the Social Economy. Drawing on UK and International Experience. En R. Chaves y D. Demoustier (Eds), *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis (Vol. 4, pp. 285-310)*. Peter Lang.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañon y E. Carrillo (comps.), *La nueva administración pública* (pp.281-312). Alianza.
https://politicas.typepad.com/files/tamayo_el-analisis.pdf

- Tealdo, J. C. (Comp.). (2021). *Economía Social y Solidaria. Mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista*. Ediciones UNL.
https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5816/CyT_Tealdo_digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Tonon, M. C. (2007). Rafaela: un caso de ciudad. Una aproximación al análisis político en el marco del cambio social. En *XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán.
<https://cdsa.aacademica.org/000-108/724>
- Trenta, A. (2017). Desarrollo, inclusión y economía social y solidaria: nuevas configuraciones en la República Argentina y en la provincia de Mendoza (2003-2017). *Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional*, 1(1), 73-89.
<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/50565>
- Vazquez, G. y Hintse, S. (2010). *La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados: perspectivas y aportes conceptuales desde América Latina*. [Tesis de Maestría en Economía Social, UNGS].
http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/bitstream/handle/UNGS/481/Tesis_Vazquez_G.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de Trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/docin/document/docin_cesot_075
- Vuotto, M. (2011). Acerca del cooperativismo de trabajo en la Argentina. *Revista Voces en el Fénix*, 6. https://base.socioeco.org/docs/n6_3.pdf
- Utting, P., Van Dijk, N. y Matheï, M. A. (2014) *Social and solidarity economy. Is there a new economy in the making?*. Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, 10. https://base.socioeco.org/docs/op10_utting_et_al_1_.pdf
- Wainer, A. G. (2019). ¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo. *Realidad Económica*, 324(42), 33-68.
https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/121981/CONICET_Digital_Nro.8a6719c2-c4bd-4c57-bdf0-6b668e26bc3e_A.pdf?sequence=2

Yunus, M., Jolis, A., Morshed, L. y Mosquera, A. S. (2006). El banquero de los pobres: los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo. *Revista Internacional de Administración*, 6, 219-222.

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7381/1/13-Rese%C3%B1as.pdf>

Normativa consultada

Ley 24.013 de 1991. Por la cual se establece la Ley de empleo y protección social. 17 de diciembre de 1991. D.O. No. 27286.

Ley 26.117 de 2006. Por la cual se establece la promoción y regulación del microcrédito. 21 de julio de 2006. D.O. No. 30952.

Ley 27.345 de 2016. Por la cual se establece la Emergencia Pública. 23 de diciembre de 2016. D.O. No. 33529.

Resolución 2038 de 2003 [INAES]. Por el cual se aprueba el acta constitutiva tipo de cooperativas de trabajo para la industria de la construcción o de viviendas vinculadas con las planificaciones que en materia de obras públicas lleve a cabo el poder ejecutivo nacional. 08 de septiembre de 2003.

Ordenanza 4132 de 2007 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se establecen las Secretarías y Subsecretarías del Departamento Ejecutivo Municipal. 06 de diciembre de 2007.

Ordenanza 4137 de 2007 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se ratifican en todos sus términos el contenido del Convenio de Incorporación al Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social suscripto entre la Municipalidad y el Gobierno Nacional. 12 de diciembre de 2007.

Ordenanza 4487 de 2011 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se establecen las Secretarías y Subsecretarías del Departamento Ejecutivo Municipal. 11 de diciembre de 2011.

Ordenanza 4655 de 2014 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se creó el Programa Municipal de Microcréditos. 17 de marzo de 2014.

Decreto 37002 de 2011 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se autoriza el Programa "Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión de Cooperativas del Trabajo". 19 de noviembre de 2012.

Decreto 47151 de 2018 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se dispone la organización y funciones de la Subsecretaría de Economía Social y Empleo. 08 de mayo de 2018.

Decreto 49960 de 2019 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se modifica la estructura orgánica municipal. 28 de noviembre de 2019.

Decreto 48587 de 2019 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se dispone la continuidad del Programa "Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión de Cooperativas del Trabajo". 20 de febrero de 2019.

Decreto 43346 de 2016 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se dispone la continuidad del Programa "Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión de Cooperativas del Trabajo". 23 de marzo de 2016.

Decreto 46969 de 2016 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se dispone implementar el "Programa de Apoyo a Emprendedores Sociales". 06 de abril de 2018.

Decreto 51699 de 2021 [Municipalidad de Rafaela]. Por el cual se dispone implementar el "Programa de Apoyo a Emprendedores Sociales". 28 de abril de 2021.

ANEXO I

GUIA DE ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL AÑO 2022

1. CUESTIONARIO PARA EL EJE POLÍTICO

- a. Como eje centrado en las políticas públicas, teniendo en consideración la historia y el contexto de surgimiento de las cooperativas de trabajo en la ciudad de Rafaela, además del amplio acompañamiento del Estado local como promotor de este sector de la economía social. ¿Qué opinión le merece o mereció el acompañamiento a las cooperativas de trabajo en la ciudad de Rafaela por parte del Estado Local?
- b. ¿Cuál cree que, según la época en que sucedió su gestión pública, fué o es el rol del equipo tutor de cooperativas?
- c. ¿Qué objetivos tiene o tenía en mente para con el rol del equipo tutor en el acompañamiento a las cooperativas de trabajo? ¿se cumplieron o se viene cumpliendo? En caso de no cumplirse, mencione los principales motivos. En caso que si, los principales aciertos.
- d. ¿Cuáles son los principales desafíos de cara al futuro? Si tuviera que cambiar “cosas” para lograr superar estos desafíos, ¿Que haría?

2. CUESTIONARIO PARA MIEMBROS DEL EQUIPO DE TUTORÍAS

- a. ¿Qué te motivó a sumarte al equipo tutor? ¿Qué profesión tienes?
- b. ¿Qué actividad llevas o llevabas adelante en tu rol dentro del equipo tutor de cooperativas?
- c. ¿Cómo equipo tutor, tienen o tenían por escrito los objetivos y actividades? ¿Cuánto crees que se puso en práctica?
- d. ¿Qué tipo de consultas recibís de las cooperativas?
- e. Si realizan capacitaciones... ¿De quién surgen, del equipo tutor o de las propias cooperativas?
- f. Si existen capacitaciones... ¿Cuáles son las temáticas? (responder esta pregunta, si aún formas parte del equipo tutor)
- g. ¿Cuál crees que realmente debería ser el rol del equipo tutor? ¿Tienen los elementos para lograrlo? ¿Cuáles son los principales obstáculos que encuentran para el logro de los objetivos?
- h. En los objetivos que persiguen o perseguían, ¿la autonomía o independencia de las cooperativas formaba parte de ellos? Si formaba parte, ¿cuentan con recursos para lograrlo (económicos, humanos)? ¿cuales son esas acciones?

3. CUESTIONARIO PARA LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO

- a. ¿Qué opinión merecen acerca del rol del equipo tutor para con ustedes?
- b. ¿Cómo se logran constituir como cooperativa? ¿Cuántos asociados tienen?
- c. ¿Qué actividades realiza el equipo tutor con ustedes?
- d. ¿Qué cambiarían del equipo tutor?
- e. Cuando el equipo tutor realiza capacitaciones, ustedes... ¿ponen en práctica lo aprendido?
- f. ¿Fortaleció el equipo tutor la gestión administrativa de las cooperativas que representan?
- g. ¿Cuáles creen que son los principales desafíos de cara al futuro?
- h. ¿Cuáles son los principales logros?

ANEXO II

GUIA DE ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL AÑO 2023

1. CUESTIONARIO PARA EL EJE POLÍTICO

Cada vez más los gobiernos apelan a experiencias surgidas en la sociedad civil para desarrollar políticas públicas con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales. Así sucede con las políticas que promueven la economía social y solidaria, en esta tesis llamada “Políticas Públicas “ nos propusimos indagar, conocer y analizar estos grandes ejes que el municipio implementó en favor de la ESS para su promoción, tales son: el programa “Rafaela Impulsa”, el “Equipo tutor de cooperativas” y el programa de “emprendedores sociales”.

- a. En consecuencia con lo dicho, es más frecuente que “los gobiernos apelan a experiencias surgidas en la sociedad civil para desarrollar políticas públicas con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales”, ¿Cuál es tu visión acerca de la ESS y la intervención de las políticas públicas?
- b. ¿Crees que contribuyen las intervenciones en la promoción de este sistema?
- c. ¿Crees necesario la promoción de la ESS como tal, para potenciarlo como sistema?, o solamente ¿es una herramienta para llegar a un objetivo definido?, lograr empleabilidad e insertarse nuevamente en el mercado. ¿Qué relevancia o rol le dan o dieron a la ESS en la sociedad?
- d. ¿Cómo crees que contribuye el programa “Rafaela Impulsa” a la Economía Social y Solidaria?
- e. ¿Cómo crees que contribuye el programa del “Equipo Tutor” a la Economía Social y Solidaria?
- f. ¿Cómo crees que contribuye el programa “Emprendedores Sociales” a la Economía Social y Solidaria?
- g. ¿Cuáles crees que fueron los grandes aportes de las políticas públicas implementadas durante su gestión a la ESS en Rafaela? cuestiones de enfoques.
- h. ¿Fomentan espacios de participación para debatir acerca de las políticas implementadas? como ser, reuniones entre los implicados para debatir su funcionamiento y proyectar nuevas acciones, con emprendedores o mesas asociativas.

2. CUESTIONARIO PARA EL PROGRAMA “FORTALECIMIENTO Y APOYO A LA GESTIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO”

Cada vez más los gobiernos apelan a experiencias surgidas en la sociedad civil para desarrollar políticas públicas con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas que promueven la economía social y solidaria, y específicamente, la promoción del cooperativismo, como herramienta para el desarrollo socioeconómico, la mejora de la calidad de vida y la inclusión de ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Desde esta postura, el Municipio de Rafaela crea el “Equipo Tutor”, para acompañar la gestión de cooperativas de trabajo surgidas de la concreción de diferentes políticas públicas focalizadas. Conformó un equipo interdisciplinario para su implementación. Como parte de este equipo, es que necesitamos indagar acerca de esta política pública y las nociones de su implementación.

- a. ¿Desde hace cuánto tiempo perteneces a este programa? ¿Cómo llegaste a conformar el equipo de trabajo?
- b. ¿Qué te llamó la atención de este programa?
- c. ¿Qué crees que busca este programa?
- d. ¿Cómo crees que contribuye el programa a la Economía Social y Solidaria?
- e. A grandes rasgos, ¿Cómo es el proceso para acompañar a una cooperativa? ¿Poseen todas las mismas problemáticas? ¿Cómo definen las actividades a realizar? ¿Cuáles son tus tareas en el programa?
- f. ¿Cuál es el perfil de las cooperativas? Si yo soy Presidente de una cooperativa X, que no surgió dentro del proceso de alguna política pública de estímulo, ¿puedo acceder a este programa?
- g. Al ser una de las instituciones de la ESS y la particularidad territorial de Rafaela con el enfoque del Desarrollo Territorial, crees que los cooperativistas se reflejan en la ESS, saben que son parte quizás de este sistema? ¿Cómo lo abordan en el programa? o ¿Cómo abordan el programa?
- h. ¿En qué crees que transformó la vida de quienes participan en este programa?
- i. ¿Cuáles desafíos crees que tiene el programa?
- j. ¿Cuáles son las acciones positivas que se pueden evaluar y cuáles son las acciones que habría que ajustar?

3. CUESTIONARIO PARA EL PROGRAMA MUNICIPAL DE MICROCRÉDITOS

Cada vez más los gobiernos apelan a experiencias surgidas en la sociedad civil para desarrollar políticas públicas con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas que promueven la economía social y solidaria, y específicamente, el microcrédito como herramienta para el desarrollo socioeconómico, la mejora de la calidad de vida y la inclusión de ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Desde esta postura, el Municipio de Rafaela crea el Programa Municipal “Rafaela Impulsa”, conformando un equipo interdisciplinario para su implementación. Como parte de este equipo, es que necesitamos indagar acerca de esta política pública y las nociones de su implementación.

- a. ¿Desde hace cuánto tiempo perteneces a este programa? ¿Cómo llegaste a conformar el equipo de trabajo?
- b. ¿Qué te llamó la atención de este programa?
- c. ¿Qué crees que busca este programa?
- d. ¿Cómo crees que contribuye el programa de microcréditos a la Economía Social y Solidaria?
- e. A grandes rasgos, ¿Cómo es el proceso para obtener el microcrédito y que pasa después de otorgado? ¿Cuáles son tus tareas en el programa?
- f. ¿Quiénes pueden acceder a este programa? Se puede entender, ¿están desocupados en su mayoría? o mejor dicho... ¿Cuál es el perfil del emprendedor de Rafaela Impulsa?
- g. Al ser una de las instituciones de la ESS y la particularidad territorial de Rafaela con el Desarrollo Territorial, crees que los emprendedores de este programa se reflejan en la ESS, saben que son parte quizás de este sistema? ¿Cómo lo abordan en el programa? o ¿Cómo abordan el programa?
- h. ¿En qué crees que transformó la vida de quienes participan en este programa?
- i. ¿Cuáles desafíos crees que tiene el programa?
- j. ¿Cuáles son las acciones positivas que se pueden evaluar y cuáles son las acciones que habría que ajustar?

4. CUESTIONARIO PARA EL PROGRAMA EMPRENDEDORES SOCIALES

Cada vez más los gobiernos apelan a experiencias surgidas en la sociedad civil para desarrollar políticas públicas con mayor capacidad de respuesta a las necesidades sociales. Así sucede, por ejemplo, con las políticas que promueven la economía social y solidaria, y específicamente, el fomento de emprendimientos como herramienta para el desarrollo

socioeconómico, la mejora de la calidad de vida y la inclusión de ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Desde esta postura, el Municipio de Rafaela crea el Programa Municipal “Emprendedores Sociales”, como forma de estímulo a los emprendimientos de carácter social, otorgando sumas de dinero a personas en situación vulnerable para la adquisición de herramientas o maquinarias buscando desarrollar un potencial oficio.

- a. ¿Desde hace cuánto tiempo perteneces a este programa? ¿Cómo llegaste a conformar el equipo de trabajo?
- b. ¿Qué te llamó la atención de este programa?
- c. ¿Qué crees que busca este programa?
- d. ¿Cómo crees que contribuye el programa de emprendimientos sociales a la Economía Social y Solidaria?
- e. A grandes rasgos, ¿Cómo es el proceso para obtener el aporte y que pasa después de otorgado? ¿Cuáles son las tareas del programa?
- f. ¿Quiénes pueden acceder a este programa? Se puede entender, ¿están desocupados en su mayoría? o mejor dicho... ¿Cuál es el perfil del emprendedor?
- g. ¿Podemos decir que es un programa para sectores vulnerables, que ven en la adquisición de herramientas una potencial salida laboral que ayude a subsistir?
- h. ¿Existe un acompañamiento al emprendimiento o posterior seguimiento?
- i. Al ser una de las instituciones de la ESS y la particularidad territorial de Rafaela con el Desarrollo Territorial, crees que los emprendedores de este programa se reflejan en la ESS, saben que son parte quizás de este sistema? ¿Cómo lo abordan en el programa? o ¿Cómo abordan el programa?
- j. ¿En qué crees que transformó la vida de quienes participan en este programa?
- k. ¿Cuáles desafíos crees que tiene el programa?
- l. ¿Cuáles son las acciones positivas que se pueden evaluar y cuáles son las acciones que habría que ajustar?