



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

**Grupo Temático N°11: Trabajo y autogestión en las organizaciones de la economía social**

**Coordinadores: Mirta Vuotto, Griselda Verbeke y Maricel Massera**

---

**Una mirada crítica al diseño de políticas públicas de financiamiento de la economía social y solidaria. El caso del programa CREAR Comunidad Emprendedora de la Provincia de Santa Fe**

**Autor/a: Diego Olivo Heit**

**E-mail: [diegoolivoheit@gmail.com](mailto:diegoolivoheit@gmail.com)**

**Autor/a: Maricel L. Massera**

**E-mail: [massera.maricel@gmail.com](mailto:massera.maricel@gmail.com)**

**Autor/a: Maria Valentina Locher**

**E-mail: [mvlocher@gmail.com](mailto:mvlocher@gmail.com)**

**Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional del Litoral. IHUCSO – UNL/CONIET**

### **1. Introducción**

El surgimiento de diversas experiencias enmarcadas dentro de la Economía Social y Solidaria (ESyS) como respuesta alternativa a los procesos de exclusión del mercado laboral se ha ido consolidando en el último tiempo. En algunos casos, el Estado ha sido el impulsor de políticas tendientes a desarrollar y/o promover estas experiencias y, en muchos otros, solo se ha limitado a reconocer un desarrollo ya existente fruto de diversas realidades sociales y económicas. En este contexto uno de los aspectos de marcada importancia para la subsistencia de estas experiencias es el financiamiento.

Tanto las propias organizaciones de la ESyS así como el Estado, han ido articulando diversas herramientas de financiamiento tendientes a abarcar múltiples aspectos como la sustentabilidad, la autosuficiencia de las experiencias, la autogestión, entre otras. Resulta necesario en este sentido, el estudio de las posibles lógicas y modalidades que adoptan estas



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

herramientas, a fin de identificar las potencialidades y limitaciones que presentan desde el enfoque de la Economía Social y Solidaria.

El presente trabajo propone un marco de análisis para el diseño de la política pública de financiamiento dirigida al sector de la ESyS, contemplando distintas dimensiones (criterios territoriales y comunitarios, fomento de las relaciones comunitarias, entre otros), considerados deseables para este tipo de políticas.

En segundo lugar, analizaremos a partir del marco propuesto el programa CREAM Comunidad Emprendedora del Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe, el cual surge en el año 2015 como una de las principales políticas de nivel provincial dirigidas a este tipo de experiencias y organizaciones.

Adoptaremos para ello un enfoque cualitativo basado en el análisis de casos y rastreo bibliográfico, así como también de documentos y normativas oficiales.

Palabras Claves: Economía Social y Solidaria - Políticas Públicas - Financiamiento.

## **2. Finanzas y Economía Social y Solidaria. Terrenos en disputa.**

La construcción conceptual y práctica de la Economía Social y Solidaria transita un profundo debate en pos de hallar una definición que permita abarcar, por un lado, el aspecto teórico de las características distintivas de estas experiencias, así como también su práctica cotidiana, la cual hoy en día cobra vital importancia ante determinadas realidades que atraviesa la sociedad. En primer lugar, podemos señalar que la ESyS no es un concepto netamente teórico. Por el contrario, en los últimos años ha tomado plena relevancia por sobre la teoría su desarrollo práctico, vinculado fuertemente a las configuraciones espaciales y sociales, entre otras, que están íntimamente relacionadas con el seno de la sociedad en la cual se desarrollan. Resulta válido retomar aquí la distinción que hace Coraggio (2007) entre Economía Popular, Social y del Trabajo. Cuando hace referencia a Economía Popular, el autor entiende a ésta como el conjunto de actividades que realizan los trabajadores no con un sentido de ganancia, sino de subsistencia enmarcado dentro del sistema capitalista. En este sentido, no considera a la Economía Popular como una “alternativa al capitalismo” sino todo lo contrario, es decir, como el resultado de una subordinación tanto ideológica como material al sistema, y para ello propone un análisis profundo de éste que permita su superación (Hintze, 2010).



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**

**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Por otro lado, y de carácter más radical, se instituye en contraposición a la Economía del Capital la noción de Economía del Trabajo, refiriéndose a esta última como “el sistema de organización de producción y división social del trabajo, de circulación y distribución, así como de legitimación de las formas de satisfacción de las necesidades centrado en el trabajo libremente asociado con un sujeto sociopolítico articulador” (Coraggio, 2007: 257). Es clave entender aquí que el trabajo pasa a ser el eje preponderante del sistema, siendo éste el principio articulador de las relaciones sociales, desplazando así al capital y reconfigurando la noción de mercancía que tiene en la actualidad.

Por último, el autor identifica un conjunto de actividades enmarcadas dentro de diversas formas cooperativas, mutuales y asociaciones establecidas por el sistema como formas de asociación autónomas del capital a las que hace referencia cuando habla de Economía Social. Interpreta a esta como “una propuesta transicional de prácticas económicas de acción transformadora, conscientes de la sociedad, que quieren generar desde el interior de la economía mixta existente actualmente y en dirección a otra economía, otro sistema económico, organizado por el principio de la reproducción ampliada de la vida” (Coraggio, 2007: 156). Esta última noción es la que mejor nos permite interpretar la perspectiva de las políticas públicas dirigidas al sector de la Economía Social y Solidaria.

Por otra parte, entendemos que, si bien la conceptualización de Economía Social y Solidaria abarca aspectos y prácticas esencialmente distintas, puede referirse tanto a la Economía Social como a la Economía Solidaria en forma complementaria, extendiendo el análisis ya no solo a las formas de vinculación entre los individuos sino también a lo que generan estas relaciones en la interacción entre las formas de asociación y los resultados económicos.

Dentro de la multiplicidad de aspectos que se pueden encontrar en el análisis de las prácticas de ESyS, el referido al financiamiento resulta clave para entender la articulación que se da entre estas organizaciones y el Estado, a través de la política pública. El análisis de estas últimas exige un paso previo, a saber, la caracterización de las lógicas de construcción y funcionalidad de las finanzas, lo que implica un replanteo de estas políticas al ser miradas desde la óptica de la ESyS.

### **3. El sector financiero desde la lógica de la ESyS.**



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

El sector financiero, entonces, se vuelve un actor preponderante, y debe ser analizado por sus acciones como también por su propia lógica de funcionamiento, la cual permea luego la relación entre el Estado y los actores de la ESyS. Este sector permite asegurar la plena reproducción y sustento de las organizaciones productivas, canalizando sus excedentes (o parte de ellos) hacia otras organizaciones que podrán ampliar su formación de capital, y con ello engrosar sus excedentes, reproduciendo así la lógica capitalista que desde la ESyS se critica y se pone en crisis (Sabaté, Muñoz y Ozomek, 2005). Tener un sistema financiero atado a una lógica de mercado dificulta el pleno uso por parte de las organizaciones de la ESyS de las herramientas de financiamiento, las cuales son de vital importancia para poder hacer sustentable este tipo de proyectos.

Como mencionamos anteriormente, las lógicas tanto de funcionamiento como de interacción del sector financiero inciden sobre el accionar del Estado en relación a los actores de la ESyS, un aspecto clave a la hora de identificar características vinculadas al diseño de la política pública. El sector financiero actual ofrece una diversidad de instrumentos con el fin último de incluir a los actores dentro de la lógica capitalista de acumulación. Para esto, dichos instrumentos están pensados desde una lógica mercantilista, en donde la obtención de ganancia como indicador tanto de sostenibilidad del proyecto productivo, como así también de su inclusión en el sector de la economía formal, se torna preponderante a la hora de la evaluación de la factibilidad del financiamiento hacia este sector.

Debemos reconocer, por otra parte, que existen otros instrumentos que surgen en el seno del sistema financiero actual, como así también de las propias experiencias de la ESyS, resultantes en muchas ocasiones de la imposibilidad del acceso al crédito en el sistema formal. Esto, sin lugar a dudas, es otro aspecto a considerar a la hora de analizar las políticas públicas dirigidas al sector.

Siguiendo a Muñoz (2007), podemos identificar tres grandes grupos de instrumentos financieros dirigidos hacia los actores de la ESyS, los cuales se caracterizan según su funcionamiento, los actores que intervienen y las diversas modalidades que adoptan.

Por un lado, se encuentran las Finanzas Corporativas, que surgen del propio sector de la Economía Social para dar respuesta a sus propios problemas financieros. Los bancos cooperativos, las cajas cooperativas de crédito, las cooperativas de crédito y las secciones de



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

crédito son instituciones características de esta modalidad, donde diversas personas se organizan de manera autónoma y voluntaria con la finalidad de satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales. En cuanto a su funcionamiento podemos mencionar que de manera democrática cada socio tiene un voto, ellos son propietarios de la organización, y son a su vez mutuamente acreedores y deudores entre sí.

En segundo lugar, se encuentran las microfinanzas, las cuales identificamos como los servicios de crédito destinados a financiar emprendimientos de diversa envergadura, y dirigidas a su vez a personas de bajos recursos o poca calificación crediticia. Su operatoria es similar a la del crédito en el sistema formal -basada en este caso en instrumentos que aseguran la devolución de los préstamos aun con falta de garantías-, y las operaciones se realizan entre individuos que comparten lazos o comunidad, es decir, relaciones de proximidad. Se trata de un sistema de garantías cruzadas entre miembros de un grupo, con progresividad de los préstamos y pagos periódicos de bajo monto. Identificamos aquí a los grupos solidarios, la banca comunal, la banca individual, entre otros.

Finalmente, Muñoz (2007) propone una tercera modalidad a la cual denomina Finanzas Éticas, y con la cual la autora intenta pregonar un cambio de paradigma. Le son propias nociones sociales del crédito, al tener en cuenta los beneficios sociales de los emprendimientos que financia, entre otras. Como actor esencial identifica al sistema financiero formal, el cual deberá comenzar a tener en cuenta factores de este tipo de finanzas, como lo son ciertos aspectos sociales y de sustentabilidad. En cuanto a su funcionamiento propone que en el análisis de las inversiones y/o créditos se incorpore la noción de “socialmente responsable”, aplicando ciertos criterios tanto positivos como negativos en el análisis (Muñoz, 2007).

Esta caracterización de los instrumentos financieros dirigidos hacia la ESyS no es de ningún modo acabada, si bien nos permite identificar grandes campos de acción en la articulación entre el sector financiero y los actores de la ESyS, como así también con el Estado que diseña e implementa este tipo de instrumentos. Para el caso de este trabajo, nos centraremos en uno de ellos, el microcrédito, para visualizar las diferentes lógicas de construcción y funcionamiento dependiendo de quién es el impulsor de dicho instrumento.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

#### **4. Microcrédito como política pública. Nociones y aproximaciones teóricas**

Desde la elaboración, pasando por el diseño, la puesta en marcha, y posterior evaluación de las políticas públicas resulta necesario un extenso entramado de articulaciones, lógicas y actores con el fin de avanzar hacia un verdadero proceso de interacción entre la sociedad y el Estado. Este proceso permite, entre otras cosas, ampliar los espacios de interacción entre, por un lado, el Estado en sus diferentes niveles, y por el otro la sociedad organizada, extrapolando los límites de actuación estatal a través de la construcción de asociaciones entre instituciones gubernamentales y entidades civiles (Kapron y Fialho, 2004).

Dentro de las transformaciones que ha sufrido la política social en Argentina en las últimas décadas, podemos reconocer en principio dos grandes paradigmas. Por un lado, aquellas políticas de carácter universalista que asociaban la asistencia del Estado con la titularidad de un derecho (ciudadano o el de trabajador), donde en función de este reconocimiento, el Estado articulaba distintos mecanismos que reforzaban la pertenencia del individuo a la sociedad. Se puede asociar a éste el Estado de Bienestar que se comenzó a desarrollar en Argentina desde el advenimiento del peronismo hasta entrada la década de los '90.

Por otro lado, en contraposición a este y en clara sintonía con un proceso de readecuación mundial encabezado por EEUU a través del consenso de Washington, y que tuvo su expresión en nuestro país en la década de los '90, una noción de política social que solo considera atender las necesidades esenciales de pobreza extrema, y en las cuales el Estado ya no juega un rol de articulador como se planteaba anteriormente. Se trata de un mero asistencialismo en pos de asegurar las condiciones mínimas de subsistencia a aquellos grupos que tienen dificultades para ingresar a la sociedad mercantil, más específicamente al mercado (Hintze, 2003)<sup>1</sup>.

Podemos identificar aquí dos de las dimensiones que configuran el accionar del Estado, a saber, lo social y lo económico, resultando imposible escindir en el análisis ambas esferas.

---

<sup>1</sup> Podemos mencionar además que luego del año 2003 la política social sufre en nuevo giro, a partir del reconocimiento de la incapacidad del mercado de trabajo para incluir al conjunto de los desocupados en las condiciones laborales y de ingreso anteriores al período de ajuste neoliberal, así como de las limitaciones que presentaron las políticas focalizadas frente a la pobreza y desempleo (Hintze y Vázquez, 2011). Fruto de ello es la implementación de programas cuyo eje es la economía social, los cuales surgen en gran parte bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Dicha estrategia contempló como uno de sus principales objetivos la restitución de las capacidades laborales (Ciolli, 2013) de personas excluidas del mercado de trabajo formal, o incluidas de manera parcial o precaria.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**

**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

El marco de análisis que intentaremos construir en este artículo toma como sujeto de análisis a las políticas destinadas hacia las organizaciones de la ESyS constituyendo éstas un ejemplo acabado de esta interacción entre lo social y lo económico. Dichas políticas articulan, por un lado, el rol emancipatorio de las organizaciones de la ESyS, remitiéndose al rompimiento de prácticas asistencialistas y a la construcción de independencia económica, haciendo especial referencia a la autosustentabilidad financiera en la construcción de ciudadanía de los actores intervinientes (Pochmann, 2002).

Entender como ámbitos de acción a lo social y lo económico impone arduos desafíos en la construcción y diseño de la política pública. Exige, en primera instancia, superar las prácticas de carácter asistencialista que determinaron la unidireccionalidad característica de los Estados paternalistas y neoliberales, para pasar a un modelo de construcción participativa y que integre las lógicas de todos los actores intervinientes (Hintze, 2003). Por otro lado, resulta necesario reorientar los recursos públicos para que, en forma conjunta con el accionar de las organizaciones de la sociedad civil, puedan construir nuevas estructuras socioeconómicas sustentables, para lo cual se hace necesario nuevas formas económicas que integren al Estado con la sociedad (Coraggio, 1999).

La política pública es la forma de expresión de la relación entre un Estado y una sociedad en un contexto y en una coyuntura determinada. En este último punto es importante detenerse, ya que resulta imposible entender la relación entre los dos actores anteriormente nombrados sin entender las limitaciones y las realidades de las que cada uno proviene. El encuentro de estos dos no se da sólo en el ámbito de la interacción formal, sino que se entiende aquí como el encuentro de dos realidades que no son homogéneas y que influyen en la determinación de su accionar posterior frente a otros actores. La política pública debe permitir que el encuentro de estas dos culturas, a saber, la cultura del Estado y la cultura de las organizaciones de la Economía Social y Solidaria, permita la construcción de una cultura mancomunada que resulte de la institucionalización de nuevos canales de comunicación, de la revalorización de los vínculos humanos, y que permita nuevas formas de entender la relación entre estos dos actores.

Dentro de la diversidad de políticas orientadas hacia los actores de la ESyS, se pueden identificar ciertas características deseables. En primer lugar, como ya hemos mencionado,



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto de 2019

estas políticas exceden el mero campo de lo social. Se proponen operar en base a múltiples dimensiones tanto a nivel personal como a nivel organizacional, tomando como sujeto de referencia no solo al individuo en particular al cual va orientada la política, sino también el sujeto como miembro de una comunidad, en la cual se propone generar lazos de tipo solidario, cooperativo y responsable (Hintze, 2007).

Para esto, otras de las características identificatorias de estas políticas es su carácter intersectorial y multidisciplinar, refiriéndonos con el primero a la interacción de múltiples dependencias y organismos estatales que intervienen en el diseño, implementación y evaluación de la política. Por otro lado, la conjunción de diversas disciplinas configura una multidimensionalidad que se convierte en un rasgo distintivo las mismas.

Por último, siguiendo a Mendell (2007), la dinamicidad y la horizontalidad que se desarrolla en el proceso de la política, permite un diálogo continuo y de a pares con los actores, además de generar vínculos estrechos entre los mismos que permite profundizar los objetivos propuestos.

Ante este desafío de construcción de nuevas formas que integren estas dos dimensiones, y atendiendo a la conceptualización de política pública desarrollada hasta el momento, es que en la praxis se han dado diferentes estrategias que pretenden democratizar la economía desde, por un lado, el compromiso de los ciudadanos, y por el otro la preponderancia de la noción social en el proceso de formación y diseño de la política pública.

Siguiendo a Hintze (2003), podemos nombrar, por un lado, a la incorporación de reglas de protección de los distintos actores dentro del proceso económico, a saber, consumidores, productores, entre otros. Por otro lado, la creación de redes de intercambio no monetario, las cuales tienen como fin el desarrollo pleno de la autoproducción y de intercambios recíprocos de saberes. Por último, el surgimiento de nuevos servicios inmateriales que no están basados en lo monetario ni tienen una base lucrativa en sí mismos, pero que a su vez no desconocen la necesidad de generación de excedentes para resguardar la sustentabilidad y viabilidad de los proyectos involucrados, evitando una lógica competitiva (Hintze 2003). Dentro de estos servicios inmateriales que surgen como respuesta articuladora de la política pública con el ámbito de la ESyS encontramos a las finanzas.





ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Siendo uno de los múltiples aspectos en donde se da esta articulación, las finanzas han sido en el ámbito de la ESyS un campo de ardua batalla, donde se hacen explícitas de manera más acabada las diferencias en las lógicas de funcionamiento, y en donde sin lugar a dudas, la función de articulación del Estado toma forma en su sentido más pleno.

Dentro de los instrumentos financieros orientados hacia las organizaciones de la ESyS, el microcrédito ha sido una de las modalidades principales en lo que respecta a políticas públicas dirigidas al sector. Si bien en Argentina el marco normativo se dio recién con la sanción de la Ley Nacional de Microcrédito N° 26117, es posible identificar ciertas experiencias anteriores a ésta, impulsadas y desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil, y orientadas hacia sectores no bancarizados o imposibilitados de acceder al sector formal de crédito.

La intervención de organismos estatales en estas experiencias, a través del programa REDES y del Fondo Fiduciario De Capital Social (FONCAP) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, se limitaba a la provisión de capital transferido hacia los municipios, quienes otorgaban los préstamos a los individuos con el objeto de desarrollar emprendimientos productivos, comerciales o de servicios (Ahmad, 2013). Este accionar del Estado fue el primer antecedente que sirvió de base para la formulación de la Ley Nacional de Microcrédito, la cual le otorgó, más allá de un marco normativo, un marco teórico y de referencia que guió a las políticas de microcrédito nacional.

Esta ley permitió no solo la obtención de fondos de capital para el desarrollo de emprendimientos, sino también dotar a las organizaciones de la Economía Social y Solidaria de instrumentos que fomenten la participación cooperativa de sus miembros, a través de capacitaciones y otras acciones.

##### **5. Criterios de análisis del diseño de las políticas públicas orientadas hacia la ESyS. De la territorialidad a la sostenibilidad.**

Llevar adelante el diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas hacia los actores de la Economía Social y Solidaria requiere una mirada amplia y diversa para el abordaje inter y multidisciplinario que abarque las diferentes dimensiones que refleja no solo el concepto sino también las realidades de estas organizaciones. Identificar estas dimensiones y ponerlas



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**  
**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

en juego a la hora de analizar estas políticas es lo que intentaremos hacer en este apartado, centrandó nuestro análisis en el diseño del programa CREAR Comunidad Emprendedora.

En la construcción de un marco de análisis para las políticas públicas orientadas hacia los actores de la ESyS y, en este caso, de promoción de las herramientas de financiamiento, resulta necesario abarcar dos dimensiones. Por un lado, la dimensión teórica, analizando de qué forma está concebida la política, y en este caso la conjunción con los diversos instrumentos financieros que se propone promover. Por otro lado, la dimensión práctica, poniendo especial énfasis en la pluralidad de indicadores, criterios, condiciones que permitan reflejar de mejor manera la realidad económica, social y cultural de los emprendedores y también de los emprendimientos.

Tomando como base esta distinción, se proponen cinco indicadores bajo los cuales se intentará esbozar un breve análisis del programa seleccionado, en función de los conceptos que hasta el momento hemos desarrollado.

En primer término, debemos tener en cuenta aspectos vinculados a **criterios de evaluación territoriales y comunitarios**, a saber, aspectos vinculados a la noción de territorialidad y a la de comunidad. El primero de ellos hace referencia al territorio propiamente dicho como espacio de relación y vinculación, no solo de los individuos sino del emprendimiento en general, aspectos que deben estar contemplados en el diseño de la política. A la noción de comunidad, por otro lado, la definimos en términos de las relaciones, vínculos y entramados sociales que se den entre los individuos que participan de los emprendimientos, por un lado, y de estos con el Estado por el otro, siendo éste el hacedor último de la política (Hintze, 2007). Tipos de evaluación participativa, vinculación del emprendimiento y/o del emprendedor con otros actores sociales, análisis de triple impacto del emprendimiento, entre otros, son algunos de los indicadores posibles que reflejarán estos aspectos.

En segundo término, consideramos criterios de **visualización y vinculación de impacto/resultados**. Si bien es de esperarse que a través de un análisis post-facto, es decir, una vez que el emprendimiento ya está en marcha o terminado se puedan ver los resultados, estos criterios se deben tener en cuenta también en la etapa del diseño de la política, en función de la posibilidad que tengan dichos emprendimientos de incidir sobre determinados objetivos de la política en cuestión, en el mediano y en el largo plazo.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**  
**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Existen, siguiendo a Polanyi, dos significados que entran en disputa cuando hablamos de Economía. Por un lado, el significado formal del concepto, vinculado a la relación medio-fines que deriva en una mecanización de la disciplina en un proceso de mera elección y utilización alternativa de recursos escasos, esto en clara alusión a la noción de acción racional fuertemente vinculada al concepto. Pero existe, además, un significado real del término que refiere no sólo al intercambio material sino también al intercambio social, dándose aquí por un lado el proceso por el cual los individuos satisfacen sus necesidades, pero donde también ocurre un intercambio del orden de lo subjetivo, que nutren en desarrollo de la acción económica como medio social de intercambio. Para Polanyi, este último es el que nos posibilita comprender todas y cada una de las relaciones que se generan en el accionar económico de los distintos actores en una sociedad (Polanyi, citado en Hintze, 2010). Resulta necesario que en la etapa de diseño de las políticas públicas se puedan identificar indicadores que permitan retomar este significado real del concepto que permita, por un lado, visualizar los resultados de los emprendimientos financiados, y por otro lado la vinculación de estos resultados/impacto con objetivos de política pública que trascienden el impacto económico y vinculen al emprendimiento con aspectos de carácter cultural, social, entre otros.

En tercer término, resulta esencial analizar el diseño de la política en términos de la **adaptabilidad a la realidad del emprendimiento**, es decir, en qué grado el diseño del programa es ciertamente flexible para contemplar ciertas características propias tanto de los emprendedores como de los emprendimientos. Como describimos anteriormente, las políticas públicas orientadas hacia los actores de la ESyS constituyen un conjunto de sentido amplio en donde la lógica económica se conjuga con la social, la cultural, la política, entre otras. De esta manera, estas políticas debieran ser de carácter intersectorial, transversal, y promover un proceso horizontal y dinámico en la interacción entre el Estado y los emprendedores. Para contemplar cada una de estas características, los instrumentos de los que se vale la política pública como medio para interactuar con los individuos deben ser capaces de reconocer las múltiples realidades, y situaciones de estos últimos con el objetivo último de poder entablar un diálogo sincero y de igual a igual entre los actores involucrados, si lo que se quiere es dotar de sustentabilidad al subsistema de la ESyS.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**  
**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

En cuarto lugar, hablamos de la **promoción de una estrategia integral de desarrollo** para los emprendimientos, como un aspecto a analizar en el diseño de las políticas públicas orientadas hacia la ESyS. Las herramientas financieras por sí solas, para lograr la sustentabilidad y viabilidad de los emprendimientos, resultan insuficientes ya que, además del acceso de financiamiento, los emprendimientos de la ESyS requieren de otras condiciones favorables para su funcionamiento y consolidación (Muñoz, 2007). Siguiendo esta línea es que planteamos que el diseño de la política pública sobre financiamiento orientadas hacia este sector debe contemplar aspectos vinculados a la construcción en conjunto entre los emprendedores y el Estado de una estrategia integral que le permita a los emprendimientos vincularse de forma sustentable e independiente con el resto de los actores del sistema económico. La noción de integral contempla cuestiones vinculadas a, en primer lugar, el fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones desde el aspecto financiero (cooperativismo de crédito, asociaciones de microcrédito) y desde el aspecto social (red de cooperativas a nivel regional, provincial y nacional, entre otros). En segundo lugar, la construcción de indicadores para evaluar la eficacia de lo que realizan los emprendimientos financiados como tarea primordial, de modo de tener un registro permanente de los resultados obtenidos y así analizar si los objetivos planteados se cumplen o no, si se necesita realizar algún tipo de cambio y en qué grado esto es necesario. Aquí el Estado como proveedor del financiamiento debe promover esta actividad dentro de la organización, más allá de los controles externos que este último pueda hacer sobre el emprendimiento, con el objetivo de dotar la organización de insumos para la toma de decisiones y así lograr un cierto grado de independencia.

Por último, no menos importante, **criterios de sostenibilidad y complementariedad** de las herramientas de financiación propuestas por la política pública. Estos criterios si bien se alejan en cierta medida de la vinculación más objetiva y material del Estado y los emprendedores a través de las herramientas de financiamiento, resulta necesario que, a la hora del diseño de la política pública -rol enteramente asignado al Estado-, se tengan en cuenta.

Siguiendo a Coraggio (2005), se sostiene que a los emprendimientos de la ESyS no se les puede plantear una noción de sostenibilidad a nivel micro, es decir, una noción estrictamente



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

mercantil de la sostenibilidad abocada solo a conseguir ganancia que les garantice la perdurabilidad en el tiempo, sino que es necesario hablar en este caso de una *sostenibilidad socioeconómica* que amplíe la visión mercantil del concepto, a partir de la redistribución progresiva por parte de la economía pública a otros aspectos como la educación, capacitación, sistemas de salud, exención de impuestos, entre otros (Coraggio, 2005). Lograr este tipo de sostenibilidad no depende solo de las voluntades ni de las habilidades de los y las emprendedores y emprendedoras, sino que además resulta clave el contexto en el cual estos actores se desarrollen, ya que ello condiciona el acceso a bienes y servicios públicos no monetizados que son provistos esencialmente por el Estado (Hintze, 2007). Aquí la importancia de que en el diseño de las políticas que servirán como herramientas se tengan en cuenta estos aspectos, si lo que se piensa es en la sostenibilidad a largo plazo de los emprendimientos.

Por otro lado, se plantea la noción de complementariedad como otro de los aspectos a tener en cuenta en el diseño de este tipo de políticas. Destacamos en un primer momento las diversas particularidades y características de las herramientas de financiamiento dirigidas hacia los actores de la EsyS, que en gran parte surgieron como respuesta del propio sector a la imposibilidad del acceso a financiamiento en el mercado de crédito formal, y que luego el Estado, a través de normativas y políticas públicas, procede a su institucionalización. Si bien esto crea una diferenciación entre estas herramientas y las del mercado de financiamiento formal, resulta importante entender que estas no significan una imposibilidad de diálogo entre ambos sectores, aun a pesar de sus diferencias en cuanto a las lógicas de funcionamiento sino que todo lo contrario, se plantea la necesidad de una complementariedad de dichos instrumentos en pos de beneficiar a los actores de las EsyS, dotándolos de mayores herramientas a la hora de llevar adelante sus emprendimientos. El Estado, a través de la política pública, puede tener un rol clave en esta articulación, sin dejar de entender y atender las diferencias que entre ellas existen, pero fomentando el diálogo y la cooperación entre ambas.

Estos criterios expuestos anteriormente constituyen un breve marco de referencia para analizar el diseño de las políticas públicas de financiamiento dirigidas hacia los actores de la ESyS. A continuación, en el apartado siguiente presentaremos un caso en particular, el



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

CREAR comunidad emprendedora de la Provincia de Santa Fe como política pública dirigida hacia la EsyS, siguiendo con su posterior análisis en función de los criterios propuestos en el apartado subsiguiente.

## **6. CREAR Comunidad Emprendedora. El caso de la provincia de Santa Fe en las políticas públicas de microcrédito**

En el caso de Santa Fe, la lógica social en las políticas públicas orientadas hacia los actores de la ESyS se ha ido conjugando con la lógica económica atravesando desde el diseño, pasando por su implementación y posterior evaluación con la incorporación de nuevos criterios a la hora de la selección de los individuos destinatarios de las mismas, de nuevos indicadores a la hora de evaluar dichas políticas, entre otros. Esto se vio plasmado formalmente en el traspaso de la de la Subsecretaría de Economía social desde el Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de la Producción en el año 2017, y su reconversión en la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social (SDTyES) (Res. 026/17 Ministerio de La Producción).

Una de las principales políticas llevadas adelante por esta Secretaría es el “CREAR. comunidad emprendedora”, un programa que se propone crear una red de vinculación, intercambio y colaboración de emprendimientos sostenibles y asociativos en el marco de la Economía Social, con el objetivo de *“propiciar el desarrollo de emprendimientos sostenibles de carácter individual y/o asociativo en el marco de la Economía Social, contemplando las características económicas, sociales, culturales y ambientales de los mismos”* (Documento interno SDTyE, 2017).

En base a su estructura normativa el programa se basa para su funcionamiento y estructura organizacional, por un lado, en la Ley Provincial N° 12375 en la que se crea la conformación de Equipos de Asistencia Local para coordinar y asistir en la formulación de proyectos y acompañamiento posterior de emprendimientos. En base a esta estructura, se desarrolla la aplicación de tres herramientas de financiamiento. Por un lado, una red de asistencia financiera para emprendimientos y entidades de la Economía Social, en base a la Resolución N°979/16 del Ministerio de Producción, a través de la cual se ofrecen **créditos a tasa subsidiada** con montos que van hasta trescientos cincuenta mil pesos (\$350000) en el caso de



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**  
**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

proyectos de inversión, y doscientos cincuenta mil pesos (\$250000) para los fondos destinados a capital de trabajo. Por otro lado, y tomando como base la Ley Nacional N°26117 de microcrédito, se ofrece a los emprendedores **microcréditos** cuyos montos no puede superar los doce (12) salarios mínimos vital y móvil y de hasta treinta y seis (36) meses con hasta doce de gracia en el pago de la cuota de devolución del capital, sin gastos de otorgamiento y tasa cero de interés. Por último, estipula el otorgamiento de **ayudas económicas** tanto para emprendimientos individuales como colectivos, que se evalúen en situación de vulnerabilidad social y/o necesitados de apoyo. Esta última línea, basada en el Decreto N°3907/16, estipula un estipendio de hasta doce (12) salarios mínimos vital y móvil para emprendimientos asociativos de hecho, y de hasta seis (6) seis salarios mínimos vital y móvil para emprendimientos individuales.

Para participar del programa, los emprendedores además de ser mayores de 18 años, deben ya contar con una idea proyecto en marcha que no tenga una antigüedad mayor a dos años o encontrarse en situación de vulnerabilidad social y/o necesitados de apoyo. Para estos últimos, no es necesario tener una idea proyecto en marcha. Otro de los requisitos es contar con garantías necesarias para acceder a herramientas de financiamiento a través de Mutuales, Bancos y/o Cooperativas de Crédito, entre otros requisitos.

Además de los requisitos de carácter obligatorio, el programa estipula una preferencia para otorgar financiamiento a aquellos emprendimientos y/o ideas proyectos que cuenten con alguna de las características de triple impacto, a saber, desarrollo humano, sostenibilidad ambiental y desarrollo económico. Por desarrollo humano, el programa entiende a aquellas acciones que generen inclusión social y laboral, así como innovaciones tecnológicas que generen impacto social en aspectos que mejoren su situación garantizando derechos. En cuanto a la sostenibilidad ambiental hace referencia al incentivo en el uso de fuentes de energía alternativas, renovables y/o el manejo responsable de residuos, entre otros. Por último, al hablar de desarrollo económico hace referencia a las acciones tendientes a agregar valor e innovar en los procesos productivos, favoreciendo el desarrollo local y regional.

En cuanto a la estructura organizativa del programa se identifican diversos actores. Por un lado, el Ministerio de Producción, a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social (SDTyES), como autoridad de aplicación. Ésta es la encargada de articular



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

con los diversos actores intervinientes en el desarrollo del programa (entidades financieras, municipios, comunas, entre otras) con el fin de, crear una red de financiamiento para la asignación de cupos de crédito con subsidio de tasa, además de capacitar y coordinar a los equipos tanto de asistencia local como equipos técnicos para la vinculación de estos con las rondas de emprendedores.

Por otro lado, dentro de la SDTyES, existen los Equipos Técnicos, encargados de, entre otras cosas, coordinar a los Equipos de Asistencia Local así como también colaborar en el armado de los planes de trabajo de las Ronda de Emprendedores. Monitorea además a través de solicitud de informes a las Organizaciones Administradoras, a las Organizaciones Ejecutoras y a los Equipos de Asistencia Local. En otro ámbito, ya no dentro de la SDTyES, la Organización Administradora tiene como una de sus funciones más importantes la de administrar y realizar la operatoria de otorgamiento y cobro de los microcréditos.

En otro ámbito se constituye la Red de Asistencia Financiera, que tiene como una de sus funciones principales llevar adelante la operatoria de otorgamiento y cobro de los créditos otorgados. A través de la firma de convenios entre el Ministerio y Municipios, Comunas, Organizaciones Civiles, Fundaciones, entre otras, se constituyen las Organizaciones Ejecutoras que son las encargadas de organizar el funcionamiento de las Rondas de Emprendedores, identificando a los emprendedores para su participación en el programa.

La implementación del programa está basada en la constitución de Equipos de Asistencia Local compuestos por un Promotor Territorial y por un Promotor de Apoyo Técnico. El primero se encarga de coordinar las rondas de emprendedores y los diversos talleres propuestos por el programa, así como también las instancias de tutorías. Además, realiza el acompañamiento y seguimiento de los emprendimientos y acompaña a los emprendedores en la confección de informes, rendiciones, entre otras. Por otro lado, y colaborando con el Promotor Territorial, el Promotor de Apoyo Técnico es el encargado de brindar apoyo técnico en la formulación y evaluación de proyectos, así como también colaborar con los talleres de capacitación tanto obligatorios como optativos.

Con respecto al diseño de la operatoria de implementación del programa, se parte de la identificación de, por un lado, las organizaciones administradoras y de las organizaciones ejecutoras para la conformación de la red de asistencia financiera, y por otro de los





ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

emprendedores que potencialmente podrían integrar las rondas de emprendedores. En paralelo con la capacitación de los equipos de asistencia local se entregan los usuarios a los emprendedores para la carga de los mismos en el Registro de Emprendedores de la provincia. Así también, en simultáneo, se elaboran los planes de trabajo para las rondas de emprendedores ; una vez presentado y aprobado el mismo, se comienza con la ejecución de las rondas según el cronograma previsto.

Una vez que se comienza con el funcionamiento de las rondas de emprendedores estas tienen como primera tarea la formulación de los proyectos a través del software para luego ser evaluados por los equipos técnicos a fin de identificar qué herramienta de financiamiento se ajusta a sus necesidades. En función de esta evaluación la Secretaría emite los certificados de elegibilidad tanto para créditos como para microcréditos y los dictámenes técnicos para el otorgamiento de ayudas económicas. En conjunto con esto, en el caso de aquellos emprendimientos que califiquen para crédito, se realizará el correspondiente análisis de riesgo crediticio por parte de la red de asistencia financiera.

Una vez cumplimentado estos pasos, se procede al otorgamiento de microcréditos, créditos y ayudas económicas por las unidades correspondientes para la puesta en marcha de los proyectos financiados con la asistencia y monitoreo de los equipos de asistencia local y equipos técnicos de la Secretaría. Una vez que se comienzan a implementar, en paralelo, se realizan diversos talleres tanto optativos como obligatorios con respecto a diversas temáticas y de carácter regional, microregional y provinciales.

## **7. Análisis del CREAR Comunidad Emprendedora.**

Tomando como base los documentos internos del programa y la normativa tanto nacional como provincial en la cual se basa su diseño, pudimos evidenciar varias cuestiones.

El programa está propuesto como de vinculación, intercambio y colaboración de los emprendimientos de la ESyS de la provincia, y en el diseño del mismo se pueden ver reflejados estos tres aspectos. En función del intercambio y la colaboración, el funcionamiento del mismo por medio de las rondas de emprendedores facilita y pregona estos objetivos ya que las mismas deben estar compuestas por un mínimo de diez (10) emprendedores. Ahora bien, en lo que hace a la vinculación, entendida esta como la



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

interacción de estas rondas de emprendedores entre sí, el programa solo menciona instancias de encuentros microregionales, regionales y provinciales, pero no se detalla sobre qué temáticas, ni una cantidad mínima de encuentros ni sobre qué ejes podrían rondar los mismo, siendo estos a nuestro criterio importantes a la hora de fortalecer el vínculo y los valores cooperativos entre los emprendedores, ya que se podrían nutrir entre las distintas experiencias de vivencias, estrategias, entre otras cosas que ayudaría a cumplimentar el objetivo de vinculación propuesto por el programa.

Siguiendo con el análisis se puede identificar que en el diseño se nombran características no solo económicas, sino también sociales, culturales, ambientales, entre otras, dejando de lado de la dicotomía entre objetivos económicos y objetivos sociales, plasmando esto la diversidad de criterios mencionados en los aspectos valorados de los emprendimientos que serán sujetos de financiamiento.

Ahora bien, en cuanto a los instrumentos propuestos por el programa se distinguen como vimos anteriormente tres tipos, ayudas económicas, microcréditos y créditos, siendo cada uno planificados y diseñados en base a normativas diferentes. Si bien para acceder a cualquiera de las tres herramientas indicadas se imponen las mismas condiciones generales, no se toman en cuenta aspectos no económicos a la hora de distinguir entre los posibles sujetos objetos de la política. Las condiciones distintivas entre las modalidades se dan en función de la antigüedad de la idea proyecto y/o idea en marcha así como de la valorización de los activos dispuestos en el emprendimiento, en el caso que ya esté en marcha, no contemplando aspectos vinculados a la situación social de los emprendedores, resultados propuestos a alcanzar por los mismos en el corto y largo plazo, entre otras. Si bien en el caso de las ayudas económicas sí se toma en cuenta *“la situación de vulnerabilidad social y/o necesitados de apoyo”* (SDTyE , 2017: 5) esto no se refleja luego en la características contempladas dentro de esta línea, es decir, se vincula fuertemente a la lógica del “subsidio” hacia este tipo de emprendimientos y no se tiene en cuenta dicha situación a la hora de la evaluación de la idea proyecto o del emprendimiento.

En el caso de los créditos y microcréditos el programa exige una garantía a satisfacción de la entidad financiera o por el sistema de garantías recíprocas (S.G.R.), en el caso de los créditos y garantía solidaria o de terceros en el caso de los microcréditos. En el primero de los casos,



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

el del crédito, estaríamos frente a la misma situación del mercado de crédito formal, es decir, al dejar librado a la evaluación propia de cada entidad financiera la satisfacción de la garantía. Esto se puede volver un obstáculo para el acceso al financiamiento por parte de los actores de la ESyS. Frente a esta situación deberían contemplarse aspectos más rigurosos de clasificación y evaluación del tipo de garantías a satisfacer por los actores teniendo en cuenta la realidad social y económica de los emprendedores.

En cuanto a las condiciones para participar del programa, este contempla diversas características que resultan interesantes. Por un lado, dará mayor preponderancia a aquellos proyectos que ya estén o tengan en cuenta a la hora de planificar características de triple impacto como el desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico, mostrando esto un claro criterio de vinculación y comunidad de los emprendimientos con las posibilidades de financiamiento del mismo. Así también, dentro de las características preferentes, se tomarán en cuenta aquellas ideas/proyectos en marcha que contemplen paridad de género y que den lugar al trabajo joven.

En cuanto al funcionamiento del programa se plantea la centralidad de la ronda de emprendedores como el eje principal de funcionamiento, no solo como un espacio en donde los emprendedores llegan en busca de asistencia ya sea de tipo legal, técnica o de otra índole. Se plantean como espacios colaborativos e instancias participativas para la formulación, evaluación y seguimiento de los proyectos, tres aspectos esenciales para asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos. En cuanto a los equipos de asistencia local, sobre todo aquellos que constituyen el equipo técnico de apoyo a las rondas de emprendedores y son los encargados de brindarles asistencia permanente en aspectos técnicos que hagan al desarrollo del proyecto, resulta importante que estos equipos estén compuestos por personal multidisciplinario capaz de asesorar a los emprendedores no solo en cuestiones económicas, sino también en cuestiones sociales, ambientales y demás, que permitan nutrir a los emprendimientos de cada una de las líneas de triple impacto propuestas por el programa. Si bien este triple impacto no es condición obligatoria para la financiación de la idea proyecto, no resulta perjudicial que a través de estos equipos el programa fomente la consideración de estas cuestiones en la formulación de los emprendimientos.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

En referencia al diseño de la operatoria del programa, la ausencia de menciones acerca de la conformación de las rondas de emprendedores es un punto a rever. La única mención en cuanto a esto es la composición de las mismas, un mínimo de diez (10) y un máximo de veinte (20) emprendedores, pero existe nula referencia a si estas se organizan en base a criterios territoriales, aspectos vinculados a los proyectos productivos que se presenten ante los equipos técnicos para su evaluación, entre otros. Esta nula referencia hace entender que pueden convivir en una misma ronda diferentes tipos de emprendedores según la clasificación que se haga en función de las herramientas de financiamiento al cual accederán, lo cual debe tenerse en cuenta ya que los requerimientos tanto técnicos como de otra índole son bien diferentes entre estos grupos, aunque todos revistan la característica de emprendedores.

Se constituyen como dijimos anteriormente organizaciones ejecutoras que son las encargadas de promover las rondas de emprendedores y que pueden ser diversas organizaciones jurídicas como asociaciones, fundaciones, entre otras, así como también en el caso de la red de crédito se propone crear la misma en base a bancos, redes de crédito, entre otras. Esto constituye un aspecto clave del programa ya que se plantea la complementariedad de las herramientas de crédito y microcrédito con instituciones del sistema formal de crédito. Esto es un primer paso para en un futuro estas instituciones puedan ofrecer en su cartera de servicios este tipo de herramientas y para que, en las operaciones que ya realicen, puedan comenzar a incorporar nociones de finanzas éticas (Muñoz, 2007).

Uno de los aspectos que nos parece interesante resaltar es que en el diseño del programa, si bien se plantean instancias de evaluación de los proyectos en un primer momento por parte del software, en donde se emite el certificado de elegibilidad y en función de este se le otorga la herramienta de financiamiento, y en un segundo momento, un monitoreo por parte los equipos de técnicos de la SDTyE una vez que los emprendimientos ya están en marcha, no se plantean ni anterior ni posterior a esto, instancia de evaluación participativa. La evaluación de los resultados del emprendimiento con los emprendedores permitiría identificar la eficacia de los mismos y dotarlos, retomando el criterio de la promoción de una estrategia integral de desarrollo, de información que les permita a ellos crear sus propios criterios de evaluación y así poder fijar metas que vayan más allá de lo económico y vinculen aspectos propios de cada emprendimiento.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

## **8. Algunas consideraciones finales.**

En virtud del marco de análisis utilizado pudimos observar que el programa se constituye como un punta pie inicial de carácter importante para poner en agenda a los actores de la ESyS. La provincia de Santa Fe, desde el traspaso y la reconversión de la SDTyES en el Ministerio de La Producción, ha experimentado un cambio de lógica en su política pública dirigida a los actores de la EsyS, y eso se refleja en el diseño del programa analizado.

La transversalidad propuesta en la aplicación del programa CREAR comunidad emprendedora, dándose ésta a través de la interacción de los distintos actores (Ministerio, SDTyES, Organizaciones Ejecutoras, Organizaciones Administradoras, entre otras), el proceso dinámico y horizontal entre el Estado y los emprendedores, así como también la intersectorialidad planteada al comienzo, en donde lo económico se conjuga con otras esferas que permitan entender de formas más acaba a las necesidades de los actores de la ESyS son algunos, de los aspectos que hacen a este programa una herramienta eficaz como política pública de financiamiento hacia el sector de la Economía Social y Solidaria.

Existen, además de las consideraciones anteriores, otros aspectos que pueden ser o bien revisados o deberían estar contemplados en función de fortalecer los criterios del marco de análisis propuesto. Por un lado, apostar a una ingeniería crediticia que permita a los emprendimientos ir accediendo a las distintas herramientas de financiamiento dentro del mismo programa. Es decir, que aquel emprendimiento que comenzó siendo sujeto de un microcrédito, y luego de recorrer un camino dentro del programa que le permita lograr cumplimentar ciertos criterios, puedan solicitar un crédito, lo mismo para aquellos que en un primer momento soliciten una ayuda económica. Este tipo de estructura crediticia permite, por un lado, otorgar grandes incentivos para el logro de ciertos objetivos explícitos dentro del programa, y por otro lado, a nuestro criterio el más importante, constituye un horizonte claro de acción para los emprendedores que se saben contenidos por el programa dada la continuidad que este proyecta. Además de esta ingeniería crediticia alternativa propuesta, debe fortalecerse el vínculo entre este programa y las demás políticas llevadas adelante desde el Estado orientadas hacia el sistema financiero formal. De la incorporación de criterios sociales a la hora de ofrecer créditos, del subsidio social de la tasa interés, de la evaluación



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto de 2019

socioeconómica de los proyectos a financiar por parte de las entidades bancarias, de estas y otras acciones depende de que podamos en un futuro hablar de un sistema financiero amplio y diverso capaz de integrar las diferentes lógicas con un Estado que, a través de la política pública, articule y promueva herramientas financieras inclusivas y socialmente útiles.

### Bibliografía

- Ahmad, M. (2013) *El Microcrédito como Política Pública en Argentina. La experiencia desde el control gubernamental en el Programa de Microcrédito*. In IV Congreso Internacional de Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrizo, F., Thompson, M., & Bernazza, C. (2011). *Las políticas públicas y las instituciones vinculadas al microcrédito*. Idelcoop, (205), 249-262.
- Coraggio, J. L. (1999) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*; Buenos Aires: UNGS/Miño y Dávila.
- Coraggio, J. L. (2007) *Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)*; Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Hintze, S. (ed.) (2003) *Trueque y Economía Solidaria* ; Buenos Aires: UNGS/ Editorial Prometeo.
- Hintze, S. (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*; Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro* (1st ed.); Ciudad de Buenos Aires: CLACSO.
- Kapron, S. y Fialho, A. L. (2004) “*Políticas públicas para la economía solidaria*” en Cattani, A.D. (org.) *La otra economía* ; Buenos Aires, UNGS-OSDE, Altamira.
- Mendell, M. (2007) “*Economía social y políticas públicas: el caso de Québec*” en Vuotto, Mirta (coord.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* ; Buenos Aires: Prometeo.
- Muñoz, R. (2007) *CARTILLAS DE ECONOMÍA SOCIAL N°1 Finanzas para la economía social*. MAES ICO/UNGS. Argentina



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto de 2019

- Pochmann, M. (2007) *“Posibilidades y límites de la economía solidaria latinoamericana”* en Coraggio, José Luis (org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*; Buenos Aires: UNGS/Altamira.
- Sabaté, A.F., Muñoz, R., y Ozomek, S. (Comp.) (2005). *Finanzas y economía social*. UNGS- Altamira. Buenos Aires, Argentina.

#### Normativa Consultada

- Ley Nacional N° 26117. Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Julio de 2006.
- Ley Provincial N° 12375. Programa de Promoción y Asistencia Santafesina a Emprendimientos Productivos Sociales, Boletín Oficial de La Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 21 de Diciembre de 2004
- Ley Provincial N° 12932. Adhesión al Régimen Nacional de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social. Boletín Oficial de La Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 27 de Noviembre de 2008.
- Decreto Provincial N° 0216/15. Creación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social. Boletín Oficial de La Provincia de Santa Fe, Santa Fe, Abril de 2015.
- Decreto Provincial N° 3097/16. Programa de apoyo a Emprendimientos de la Economía Social y Solidaria y la Agricultura Familiar. Boletín Oficial de La Provincia de Santa Fe, Santa Fe, 07 de Noviembre de 2016.
- Resolución N° 979/16. Ministerio de La Producción. Programa Provincial de Asistencia Financiera, Boletín Oficial de La Provincia de Santa Fe, Santa Fe, Septiembre de 2016
- Documento Interno. CREAR Comunidad Emprendedora. Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social. Ministerio de La Producción. Gobierno de La Provincia de Santa Fe.