



## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMIENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. UN ANÁLISIS DE LAS HERRAMIENTAS NACIONALES**

### **PUBLIC FINANCING POLICIES TO THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY. AN ANALYSIS OF NATIONAL TOOLS**

#### **Autores**

Massera, Maricel L.- Logiodice, Luisina- Rey, María Florencia

#### **Email**

massera.maricel@gmail.com

#### **Eje temático**

Economía

#### **Modalidad**

Trabajos Científicos Académicos

**Palabras claves:** Economía social y solidaria, políticas públicas, financiamiento.

#### **Resumen**

Este trabajo surge a partir de interrogantes que se asientan en torno al auge de la implementación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria (ESyS) como vía para la inclusión socio-laboral, que tuvo lugar en nuestro país desde inicios del presente siglo. En particular, busca exponer resultados parciales del trabajo que se desarrolla en el marco del Proyecto de Extensión de Interés Social "Fortalecimiento de las herramientas de gestión y acceso a financiamiento de las cooperativas", y del proyecto de investigación-acción CAI+D Orientado "Repensando las políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria. Ampliando la mirada acerca de las lógicas de evaluación", ambos financiados por la Universidad Nacional del Litoral.

A partir del relevamiento del conjunto de políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria de actual vigencia a nivel nacional, se propone un análisis acerca del sentido y el perfil que las mismas adoptan, de manera de



construir una tipología que nos permita aproximarnos a las modalidades de las propuestas programáticas de estas políticas. Para ello, se toma en consideración la información disponible en registros documentales obtenidos de fuentes estatales oficiales.

## **Introducción**

En sincronía con la crisis económica e institucional y el comienzo del siglo XXI, surgieron en Argentina diferentes experiencias autogestivas y asociativas, las cuales dieron el puntapié inicial para la implementación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria (ESyS) como vía para la inclusión socio-laboral.

Particularmente, desde el año 2003 comenzaron a impulsarse tales iniciativas a nivel nacional mediante políticas implementadas principalmente por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), pero también desde otras áreas estatales como el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios o el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Las políticas que proveían financiamiento tanto a las experiencias existentes como a la conformación de nuevas iniciativas fueron particularmente relevantes, algunas de las cuales tuvieron continuidad luego del último cambio de gobierno a nivel nacional en el año 2015. Otras, en cambio, atravesaron procesos de reconversión -que en algunos casos implicaron un cambio de mirada acerca de los objetivos de la política como así también de sus destinatarios- o incluso de suspensión.

Este artículo se propone entonces describir y caracterizar las políticas de financiamiento dirigidas al sector de la ESyS a nivel nacional vigentes en la actualidad, reconociendo las formas de financiamiento que promueven, los beneficiarios a los que se dirigen y los requisitos que exigen, así como también el objetivo que subyace a dicha intervención estatal.

Para ello, se realiza inicialmente una contextualización del surgimiento de estas políticas enmarcadas en un proceso de transformación a nivel económico y social en Argentina, que dio lugar a una nueva mirada sobre la política pública, en particular la política social. A partir de ello se describen los primeros antecedentes en materia de políticas de ESyS surgidas a partir del año 2003 a nivel nacional.

Seguidamente, se describen las actuales políticas de financiamiento a la ESyS surgidas de las diferentes áreas estatales, para luego caracterizarlas según las dimensiones propuestas.



La elección de la temática abordada tiene origen en el trabajo realizado en el marco del Proyecto de Extensión de Interés Social “Fortalecimiento de las herramientas de gestión y acceso a financiamiento de las cooperativas”, y el proyecto de investigación-acción CAI+D Orientado “Repensando las políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria. Ampliando la mirada acerca de las lógicas de evaluación”, ambos financiados por la Universidad Nacional del Litoral.

### **Objetivos**

- Identificar las políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria que se impulsan desde el Estado nacional y sus modalidades de implementación.
- Describir las políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria.
- Analizar y caracterizar dichas políticas a la luz de criterios relevantes que permitan identificar similitudes y diferencias entre las mismas, tales como sus objetivos, destinatarios y tipo de financiamiento.

### **Metodología**

Mediante este trabajo planteamos un abordaje metodológico que centralmente es cualitativo, ya que se pretende analizar las principales características de las políticas de financiamiento al sector de la ESyS de modo de explorar sus sentidos, así como similitudes y diferencias entre las mismas. Para ello, tomamos en consideración las propias definiciones que realizan los diferentes entes gubernamentales a partir de la información pública disponible.

Para alcanzar los objetivos propuestos se realiza una indagación de tipo descriptiva, que cuenta como estrategia de recolección de información los registros documentales obtenidos de fuentes oficiales del Estado nacional.

A los fines de organizar el trabajo de indagación, se efectuó un recorte específico de las políticas en función al interés. El relevamiento de los sitios web oficiales de cada dependencia estuvo orientado por los siguientes criterios de selección: ser políticas dirigidas a la ESyS como sector particular o a algún actor del mismo, considerando además sólo aquellas que implican la posibilidad de financiamiento -en cualquiera de sus modalidades-.

Finalmente, para el análisis, se organizaron y sistematizaron los datos obtenidos en el relevamiento de acuerdo a las dimensiones propuestas de análisis que permiten su comparabilidad: los objetivos, destinatarios, requisitos,



forma de financiamiento, destino de los fondos, monto de financiación y dependencia institucional que diseña y ejecuta el programa.

Cabe destacarse que este trabajo resulta de un proceso de investigación más amplio en curso, por lo que los resultados que aquí se presentan forman parte de indagaciones exploratorias y resultan en ese sentido provisorios.

### **Las políticas dirigidas al sector de la Economía Social y Solidaria en las últimas décadas**

La política económica implementada en Argentina durante la década del '90 generó un enorme incremento de la pobreza y la exclusión social, producto del crecimiento del desempleo y la precarización del trabajo (Altimir y Beccaria, 1998). Esta situación estalló en la grave crisis económica social e institucional a fines del 2001, generando niveles de desocupación y precariedad laboral desconocidos hasta ese momento (Herzfeld, 2016).

Al mismo tiempo, diversas experiencias autogestivas y asociativas surgidas en gran parte de los sectores populares, fueron tomando protagonismo. Las empresas recuperadas, los emprendimientos autogestivos, las cooperativas de trabajo, las redes de trueque, entre otras, se convirtieron en estrategias de amplios sectores de la población para responder a esta crisis.

A nivel político y técnico, comenzaron a delinearse diversas propuestas frente a esta situación. En primer término, el abandono de las políticas sociales compensatorias que primaron durante la década anterior (Abramovich, 2008). En segundo lugar, y desde el plano teórico, el reconocimiento de un nuevo actor social, hasta ese momento desestructurado y disperso, dotándolo de una nueva identidad ligada al trabajo (Federico-Sabaté, 2003, en Abramovich, 2008).

En este marco, la intervención estatal en el campo del bienestar social se consolidó en base a dos grandes líneas. La primera, a través de medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales; y la segunda, mediante la implementación de una serie de programas sociales que tenían como objetivo principal abordar la situación de las personas que se encontraban en condición de pobreza y falta de empleo -sectores no integrados al mercado laboral-, teniendo como eje la Economía Social y Solidaria (ESyS) (Arcidiácono, 2012).

Se trata en el segundo caso, en términos de Hintze y Vázquez (2011), de un 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.



Así desde el año 2003 la política social a nivel nacional adoptó como estrategia central recuperar en gran medida las prácticas llevadas adelante por grupos y movimientos sociales, para resolver sus necesidades y disminuir el desempleo y la falta de ingresos (Hopp, 2013). Centrada en la idea de inclusión social, se contempló como uno de los principales objetivos la restitución de las capacidades laborales con el objeto de contener la fuerza de trabajo en períodos de contracción económica (Ciolli, 2013).

Desde el MDS en particular –organismo en el cual se concentró gran parte de las políticas de promoción de la ESyS-, se pasó de un esquema de transferencia de ingresos, a mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo, por medio del fomento de la economía solidaria, democrática y distributiva; y la protección y promoción de la familia (MDS, 2011, en Grassi, 2012). Las intervenciones más típicas fueron la entrega o gestión de subsidios, y la capacitación y asistencia técnica con el objeto de fomentar el trabajo asociativo autogestionado y la autogeneración de ingresos, por medio de la creación o promoción de emprendimientos productivos y de servicios (Hintze, Deux Marzi y Costa, 2011).

Desde otras áreas estatales - como el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios o el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social- se delinearon asimismo diversos programas que tendieron a la generación de emprendimientos asociativos y/o el fortalecimiento de experiencias existentes.

En términos más generales, las intervenciones en el campo de la ESyS pueden dividirse, en términos de Vuotto (2010), en políticas sectoriales, territoriales y genéricas/organizacionales, de acuerdo a los diferentes modelos de intervención que adoptan. Las políticas sectoriales, son aquellas que promueven el desarrollo y consolidación del denominado sector “tradicional” de la ESyS, como son las cooperativas, mutuales y asociaciones, y su promoción como actor relevante dentro de la economía nacional. Una segunda tipología la conforman las políticas territoriales, las cuales se definen como aquellas que intervienen sobre el territorio y la configuración de la trama productiva y social local, promoviendo el desarrollo de prácticas que contribuyan al desarrollo local, en el marco de la ESyS. Finalmente, las políticas genéricas, o de tipo organizacional, las cuales tienen como principal objetivo la generación y sostenimiento de empleo como estrategia para la inclusión social, sin considerar su relación con el territorio.

Desde cualquiera de estas categorías, las políticas de financiamiento han tomado un lugar central, al reconocer las necesidades económico-financieras



de las experiencias de ESyS y sus dificultades para acceder al mercado financiero tradicional. En el caso de la promoción de experiencias ya existentes, se reconoce la necesidad de fortalecer sus capacidades organizacionales y de eficiencia económica para competir en el mercado y lograr su sostenibilidad en el tiempo, y con ello fortalecer el sector de la ESyS y/o promover el desarrollo territorial y productivo mediante la generación de empleo. Al mismo tiempo, el apoyo financiero para la creación de emprendimientos individuales o asociativos, responde en gran medida a una estrategia de inclusión social, frente a situaciones de desempleo y pobreza.

### **Antecedentes de la política pública de Economía Social y Solidaria a nivel nacional**

Siguiendo a Vuotto (2011) se realizará una breve síntesis de las políticas públicas de Economía Social implementadas a nivel nacional desde el año 2003.

En este período se pueden distinguir dos escenarios: por un lado, el que se circunscribe a la etapa de crisis post convertibilidad, donde emerge el fenómeno de las empresas recuperadas, y por otro, el vinculado a la promoción del cooperativismo de trabajo como herramienta para estimular la creación de empleo y la participación colectiva mediante programas sociales.

En lo que compete al Ministerio de Desarrollo Social, éste ha llevado adelante dos importantes iniciativas. En el año 2003 surge el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", cuyo propósito es la integración social de los sectores vulnerables a través del sistema productivo, mediante el fomento al desarrollo local y la economía social. Este plan tuvo una posterior adecuación en base a la evaluación de los resultados obtenidos del mismo. Producto de ello se sancionó la Ley 26.117 que otorgó el marco jurídico para la creación del Programa de Promoción del Microcrédito y el Registro de Instituciones de Microcrédito, instrumentos dirigidos al financiamiento de organizaciones de microcrédito, al subsidio de las tasas de interés y al financiamiento de asistencia técnica y operativa.

Por otro lado, el Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT), surgido en el año 2009, que tuvo como finalidad la generación de 100.000 puestos de trabajo mediante la constitución de cooperativas.

Dentro de la órbita del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), se implementaron políticas de fomento a la economía social, propias a su finalidad: el Sistema de Asistencia Técnica Territorial, el cual garantiza la



presencia directa del INAES en todo el país, el Programa de Ayuda Financiera, dirigido al financiamiento de proyectos de desarrollo cooperativo o mutual, el Programa de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual que promueve y difunde el sistema cooperativo y capacita a los dirigentes, y el Programa de Formación de Formadores, orientado a la formación de instructores dentro de una entidad.

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios ha contribuido a este impulso mediante el Plan Agua+Trabajo / Plan Cloaca+Trabajo, una herramienta orientada a la creación de puestos de trabajo y al acceso universal y sustentable al agua potable y desagües cloacales.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social ha promovido el desarrollo de la economía social a través de los programas que se enuncian a continuación: el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión, cuyo propósito fue la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas y la mejora de su competitividad y sustentabilidad; el Programa “Herramientas por Trabajo” que financiaba la compra de insumos, herramientas y materiales con el objetivo de promover la inserción laboral de las personas desocupadas, mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter asociativo; el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), el cual ofrecía a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa por un plazo de 12 meses; y el programa “Red de Apoyo al Trabajo Popular” que consistió en la conformación de una red con líneas de acción tales como el autoabastecimiento alimenticio, el estímulo a la generación de pequeñas entidades productivas y sistemas de capacitación, y las ferias de productores.

En lo que respecta particularmente a herramientas de financiamiento dirigidas a este sector, se encuentran créditos directos tales como el Fondo Nacional para la creación y consolidación de Microemprendimientos (FOMICRO), Fondo Nacional de Desarrollo para la MiPyME (FONAPyME) y el Programa Social Agropecuario (PSA); microcréditos como el Programa Nacional de Microcréditos “Padre Cajade” del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y créditos indirectos como el Fondo de Capital Social Sociedad Anónima (FONCAP).



### **Políticas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria en vigencia**

Desde fines del año 2015, muchos de los programas reseñados en el apartado anterior, junto a otros, fueron modificándose adoptando con ello una nueva mirada hacia el sector de la ESyS, sus actores y estrategias de abordaje; otros dejaron de tener vigencia mientras que algunos más se sostuvieron sin cambios. Se trata de transformaciones en la intervención estatal que aún se siguen produciendo, por lo que reseñamos a continuación las políticas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria vigentes al momento de escribir el presente artículo<sup>1</sup>.

A continuación se detallan los ministerios nacionales que poseen políticas públicas dirigidas a la ESyS, y los programas o herramientas que incorporan instrumentos de financiamiento, los cuales serán descritos posteriormente.

- Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva: Tecnología para la inclusión social, ANR Innovación, ANR Social.
- Ministerio de Desarrollo Social: Programa Manos a la Obra, Microcréditos, Mesocréditos, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.
- Ministerio de Producción: Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales, Fondo Semilla, PAC Emprendedores.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Desarrollo de Entramados Productivos Locales y Programa Trabajo Autogestionado.
- INAES: Programa de Ayuda Financiera.

Las políticas que se proponen desde el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva se encuentran en general orientadas a la promoción de la innovación tecnológica en procesos productivos, con el consecuente aumento de eficiencia en los mismos. Una parte de ellas son dirigidas a empresas, sin distinción sobre aquellas organizaciones de la economía social. En consonancia con los objetivos de este trabajo, sólo se describirán a continuación las líneas de financiamiento de las que pueden ser destinatarias las organizaciones de la ESyS.

- **ANR Social** es un aporte no reembolsable que tiene como objetivo el impulso de procesos de desarrollo social y territorial mediante la innovación tecnológica y la transferencia de conocimiento, focalizado a poblaciones

---

<sup>1</sup> De acuerdo con entrevistas realizadas a agentes públicos vinculados al sector se pudo identificar este proceso de cambio y renovación de algunas de las propuestas de políticas públicas. Esta información aún no se encuentra difundida por lo que se trabajará para la presente indagación con la información oficial disponible.





vulnerables, pequeños productores, microemprendimientos, y/o regiones del país con capacidades productivas poco desarrolladas. Está destinado a empresas, cooperativas, asociaciones civiles sin fines de lucro y comunidades indígenas existentes en el país, lo cual indica una tendencia hacia la promoción del trabajo asociativo. El dinero otorgado puede emplearse tanto en equipamiento e instalaciones como en recursos humanos, capacitaciones y gastos que deriven de la gestión de propiedad intelectual.

- **ANR Innovación** es un aporte no reembolsable que tiene como finalidad financiar proyectos orientados a mejorar las estructuras productivas mediante “proyectos de innovación y desarrollo tecnológico” que conduzcan a generar innovaciones a nivel nacional de productos y/o procesos. Considerando los actores de la Economía Social y Solidaria, sólo pueden ser beneficiarias de este subsidio las cooperativas. El dinero que se obtiene puede ser utilizado en personal y apoyo técnico, capacitaciones, equipamiento, instalaciones y gastos derivados de la gestión de propiedad intelectual.
- **Proyectos de Tecnologías para la Inclusión Social** consiste en un subsidio que tiene como propósito impulsar la innovación entre actores sociales y entidades del Sistema Nacional Científico Tecnológico con vistas a promover formas novedosas de resolución de problemáticas sociales o productivas. Cualquier forma de asociación constituida legalmente como tal puede ser destinataria del aporte no reembolsable: municipios de hasta 50.000 habitantes, asociaciones, cooperativas, sindicatos, micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones de la sociedad civil. Es de destacar también en esta línea de financiamiento el fomento al trabajo asociativo, inclusive impulsando la vinculación del sector productivo con instituciones de ciencia y tecnología, considerando que es requisito excluyente el carácter asociativo de las propuestas. Los proyectos deben enmarcarse dentro de una de las siguientes cuatro área temáticas: discapacidad, economía social, agricultura familiar y hábitat social.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social ha implementado políticas en general enfocadas a la generación de oportunidades de inserción socio-laboral mediante la promoción del trabajo autogestionado, la finalización de estudios y capacitaciones. Se describen a continuación aquellas que se encuentran vinculadas a la ESyS, es decir que fortalecen los lazos asociativos y la autogestión.



- **Programa Manos a la Obra:** consta de un subsidio destinado a proyectos productivos, comerciales, industriales o de servicios en forma asociativa. La finalidad que persigue el programa es la generación de nuevos puestos de trabajo para emprendimientos y cooperativas, subrayando la importancia de la forma asociativa del proyecto. El dinero que comprende el subsidio puede ser destinado a maquinaria, equipamiento, herramientas e insumos y pueden presentarse como destinatarios del financiamiento personas que desarrollan un emprendimiento productivo o de servicios de manera asociativa y/o familiar, cooperativas de trabajo, asociaciones de productores, empresas recuperadas, organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de pueblos originarios.
- **Microcréditos y Mesocréditos:** se trata de préstamos con devolución a baja tasa de interés y con garantías solidarias, ambos destinados a cubrir necesidades de financiamiento, aunque de distinto orden. Los primeros se encuentran orientados a la compra de insumos, materiales y herramientas, es decir a la adquisición de capital de trabajo. Los segundos, en cambio, pretenden cubrir la adquisición de bienes de capital como maquinaria, equipamiento y nuevas tecnologías. Esta diferenciación se debe a la cantidad de dinero que prevé cada uno de ellos, no obstante se destaca que ambas líneas están dirigidas a experiencias asociativas y autogestivas.
- **Jóvenes con Más y Mejor Trabajo:** es una política dirigida a jóvenes de 18 a 24 años de edad que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados. Se incluye dentro de las líneas de financiamiento enfocadas a la Economía Social y Solidaria, debido a que dentro de las acciones del programa se prevé la generación de un emprendimiento como oportunidad laboral para los jóvenes.

En relación a las políticas llevadas adelante por el Ministerio de Producción en materia de financiamiento, un rasgo que subyace a todas ellas es el impulso que se busca otorgar al desarrollo de pequeñas y medianas empresas, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Esto quiere decir que no sólo se promueve el incremento de ingresos como un fin en sí mismo, sino que se espera a su vez un crecimiento en términos tecnológicos, industriales o comerciales. No obstante las líneas de financiamiento se encuentran dirigidas a MiPyMEs, dentro de tal denominación es posible hallar diferentes expresiones que incluirían emprendimientos autogestivos y experiencias asociativas. Son las políticas de financiamiento dirigidas a estas últimas que se detallan a continuación.



- **Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales:** se trata de un subsidio que tiene como finalidad la generación y fortalecimiento de los sistemas productivos locales. Busca crear condiciones para un crecimiento sostenible de MiPyMEs con un sentido federal, ya sea en términos cuantitativos (de escala y facturación) como en términos del conocimiento y tecnología utilizada y desarrollada, la calidad de los productos y la capacidad de comercializarlos. Considerando las organizaciones de la ESyS, solo pueden ser beneficiarias de esta subvención las cooperativas cuyo principal objeto y/o actividad no se enmarque en el sector financiero, de seguros y/o de servicios públicos. El plan prevé a la vez el acompañamiento de un coordinador durante la formulación de la idea-proyecto y la ejecución del mismo. El dinero obtenido a través de este subsidio puede ser aplicado en bienes de capital nuevos, mobiliarios, equipos, hardware y software, remodelación o ampliación de inmuebles (tanto materiales de construcción como la mano de obra afectado a ello).
- **Fondo Semilla:** consiste en un “préstamo de honor”, es decir un crédito a tasa 0% y sin garantías que tiene por propósito coadyuvar en la generación de empleo en el país. Los potenciales beneficiarios de este subsidio son emprendimientos productivos cuyo modelo de negocio posea un componente innovador, y busquen generar impacto económico a nivel local, regional, nacional y/o global. El dinero obtenido puede destinarse a activos fijos (maquinarias, equipos, mobiliarios y obras civiles edilicias), activos intangibles (patentes y marcas), capital de trabajo (insumos, materia prima, mano de obra contratada y servicios profesionales) y gastos de certificaciones y legalizaciones. Para poder aplicar a esta línea de financiamiento el emprendimiento debe establecerse en una incubadora, a fin de recibir asistencia y acompañamiento.
- **PAC Emprendedores:** es un aporte no reembolsable que tiene como objetivo la promoción de desarrollo y creación de nuevos emprendimientos y empresas jóvenes. Para poder obtener el subsidio es necesario haber realizado la incubación en alguna organización a tal fin. El financiamiento se puede aplicar para servicios de consultoría, servicios tecnológicos y gastos e inversiones relacionados con la puesta en marcha y desarrollo inicial de la empresa.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social también implementa diversas líneas de financiamiento que buscan garantizar el empleo mediante la promoción de la Economía Social y Solidaria, tales como:



- **Desarrollo de Entramados Productivos Locales:** es una línea de asistencia económica que tiene como finalidad fortalecer la producción local a través del desarrollo de proyectos que permitan la generación de nuevos empleos y la mejora de la calidad del empleo existente, promoviendo su fortalecimiento y formalización, así como contribuir al desarrollo de unidades productivas asociativas. Esta política se encuentra enfocada a grupos asociativos de pequeños productores y/o emprendedores y a gobiernos locales que deseen establecer espacios para brindar servicios de apoyo a la producción de pequeños productores y emprendedores. El monto otorgado puede ser aplicado en equipamiento, insumos, capacitación, asistencia técnica, acondicionamiento de infraestructura y material de comunicación.
- **Programa Trabajo Autogestionado:** consiste en un subsidio que tiene por propósito mantener y generar puestos de trabajo, promocionando y fortaleciendo unidades productivas autogestionadas por los trabajadores y mejorar su competitividad y sustentabilidad, así como las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores que las integran. Esta línea se encuentra destinada a unidades productivas autogestionadas (ya sean éstas recuperadas o no) y el dinero obtenido puede ser invertido en equipamiento, materias primas, insumos, reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones, contratación de especialistas para asistencia técnica y/o capacitación y bienes de capital.

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) posee su propia línea de financiamiento dirigida particularmente a cooperativas y mutuales, en congruencia con uno de los objetivos de tal organismo: la promoción y fomento cooperativo y mutual. El **Programa de Ayuda Financiera** consiste en asistencia económica, ya sea mediante subsidio o préstamo. La modalidad es decidida por tal órgano, de acuerdo a las características económico-financieras que presente la cooperativa o mutual y el proyecto que se pretenda llevar adelante con el dinero solicitado.

### **Análisis y caracterización de las políticas públicas de financiamiento a la ESyS**

En este apartado se introduce una caracterización inicial que se desprenden del análisis del conjunto de las líneas de acción de políticas públicas a nivel nacional bajo estudio. Para ello se consideran algunas de las principales



dimensiones que nos permiten dar cuenta de las características que adoptan las políticas de financiamiento dirigidas a la Economía Social y Solidaria: la pertenencia institucional, los destinatarios, el tipo de financiamiento que promueve, el destino de la aplicación de los fondos.

### *Destinatarios/as*

Podemos reconocer que solo dos de las trece políticas analizadas consideran como única beneficiaria/destinataria a aquellas entidades consideradas como organizaciones tradicionales de la economía social: las cooperativas. Las restantes abarcan un espectro más amplio de destinatarios, las cuales además de considerar a las cooperativas como destinatarias también pueden integrar a grupos asociativos, grupos de pequeños productores, emprendedores, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil, empresas recuperadas, incluso organismos gubernamentales. En ese sentido podemos identificar un cierto perfil de las políticas, sin embargo debemos destacar que encontramos dos casos destinados a empresas<sup>2</sup>, uno de ellos junto a emprendedores, lo cual pareciera dar cuenta de otras características del perfil de los instrumentos. Así mismo, se reconoce que un solo programa se orienta a personas individuales, específicamente a personas jóvenes desocupadas y sin finalización de estudios.

### *Pertenencia institucional*

Tradicionalmente el MDS ha sido el organismo que, en mayor medida, ejecuta políticas orientadas al fortalecimiento de la ESyS. Esta tendencia permanece actualmente, ya que se distinguen cuatro instrumentos que operan en su órbita, sin contemplar al INAES que posee su propia herramienta de fortalecimiento a cooperativas y mutuales.

Tanto el Ministerio de Ciencia y Tecnología como el Ministerio de Producción presentan tres líneas de financiamiento a las que pueden aplicar los actores de la economía social. El MTEySS, por su parte, presenta solo dos instrumentos dirigidos a la Economía Social y Solidaria.

### *Tipos de financiamiento*

---

<sup>2</sup> Dentro de las empresas previstas en este programa, las cooperativas nuevamente aparecen como destinatarias.



Las herramientas de financiamiento relevadas presentan diferentes modalidades. Se pudo observar que del total, nueve de ellas corresponden a subsidios o aportes no reembolsables. En algunas ocasiones, el beneficiario debe aportar un porcentaje del total del monto estipulado para el proyecto o inversión, es decir que el Estado no cubre el 100% de los costos, a la vez que implica la toma de compromiso por parte del beneficiario a llevar a cabo efectivamente el proyecto.

El préstamo es otra de las modalidades que se emplea como herramienta de financiamiento, de la cual se detectaron sólo cuatro del total de políticas relevadas. Los mismos se presentan en general con baja o nula tasa de interés, con garantías accesibles o solidarias, a fin de que resulten más accesibles que los créditos que ofrece el mercado financiero tradicional.

Cabe aclarar que un programa adopta la modalidad tanto de subsidio como de préstamo, por ello se lo computa dos veces en la presente descripción.

Por fuera de estas modalidades, existe una política que se encuentra más bien orientada a la capacitación y a la finalización de los estudios secundarios, que a la par prevé una ayuda económica individual para los beneficiarios del programa.

#### *Destino de los fondos financiados*

En relación al destino del financiamiento observamos una diferenciación clara. Por un lado aquellos instrumentos que brindan financiamiento para cubrir erogaciones de diverso tipo, desde bienes de capital como instalaciones y equipamiento, hasta insumos, apoyo técnico, recursos humanos y capacitaciones. Por otro lado, se distinguen instrumentos que sólo pueden aplicarse para determinados gastos en particular, como por ejemplo el Programa de Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales que permite únicamente la inversión en bienes de capital, y el PAC Emprendedores, que focaliza en los costos de puesta en marcha del emprendimiento y los servicios que puedan llegar a requerirse como ser de consultoría o tecnológicos.

A partir de la descripción anterior podemos analizar el sentido y perfil que adopta este conjunto de políticas, tomando en consideración centralmente las siguientes variables: objetivos, destinatarios y tipo de financiamiento.

En ese sentido, podemos considerar que encontramos tres modalidades diferenciales de propuestas programáticas: aquellas que consideramos dirigidas al fomento del desarrollo territorial y generación de trabajo, aquellas dirigidas al fortalecimiento del sector de la Economía Social y Solidaria, y



aquellas donde ésta última se presenta como un medio para la inclusión social, es decir, políticas cuyo principal objetivo se orienta a la atención a la emergencia.

- **Desarrollo Territorial y Trabajo:** son programas destinados a fortalecer el desarrollo territorial mediante la promoción y mejora de la trama del sistema productivo y sus unidades productivas. Estos objetivos en definitiva pretenden alcanzar una mejora en los niveles de producción, crecimiento, calidad, innovación, competitividad, así como también el mejoramiento de los niveles empleo y las condiciones de trabajo. Sus destinatarios pertenecen a un conjunto variados de actores, entre los que se incluyen principalmente diversas formas que adoptan las prácticas de la ESyS pero entre los cuales también encontramos otros tipos de organizaciones. Así mismo, se caracterizan por brindar subsidios y préstamos como mecanismos de financiamiento.

Dentro de esta clasificación ubicamos los siguientes programas:

- Del Ministerio de Trabajo el programa Desarrollo de Entramados Productivos Locales y el Programa Trabajo Autogestionado.
- Del MinCyT el programa Tecnología para la Inclusión Social y ANR Innovación.
- En cuanto al MDS, encontramos el Microcréditos para la Economía Social y Solidaria y Mesocréditos.
- Del Ministerio de Producción, Fortalecimiento de Sistemas Productivos Locales, Fondo semilla y PAC Emprendedores.

- **Fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria:** estos programas, si bien podríamos considerarlos vinculados a los anteriores, se diferencian centralmente en que los mismos tienen por objetivo el mejoramiento de los niveles de empleo a través del desarrollo e incentivo de la ESyS, y con ello su reconocimiento como actor relevante al interior de la economía nacional. En general, los instrumentos de financiamiento que presentan estos programas consisten en subsidios<sup>3</sup>.

En esta categoría ubicamos:

- Del MinCyT al programa ANR Social.
- Dependiente del INAES el Programa de Ayuda Financiera.

---

<sup>3</sup> Como ya fue mencionado anteriormente, uno de estos programas tiene la doble modalidad de subsidio y préstamo.



- Del MDS el Programa Manos a la Obra.

- **Inclusión Social:** el perfil de estos programas tiene una orientación particular ya que sus objetivos se centran en el desarrollo de la formación y empleabilidad de poblaciones vulnerables, como jóvenes que no han culminado sus estudios y se encuentran desempleados. El mejoramiento de las condiciones que permitan superar situaciones de exclusión social se trabaja a partir de la escolarización, cursos de formación, prácticas laborales, desarrollo de emprendimientos y con subsidios económicos. Corresponde a esta última clasificación, el programa del MDS Jóvenes con más y mejor trabajo.

A partir de la clasificación propuesta podemos considerar que el 70% de los programas nacionales analizados pertenecen a Desarrollo territorial y Trabajo, el 23% al tipo Fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria, y sólo el 7% (lo cual representa solo un programa) pertenece al tipo Inclusión Social.

Tipología de las políticas	Cantidad de política según tipo	Porcentaje
Desarrollo territorial y Trabajo	9	69%
Fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria	3	23%
Inclusión social	1	8%
TOTAL	13	100%

Fuente: Elaboración propia.

### Conclusiones

Luego de la descripción de las políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria aplicadas en la actualidad, pudimos detectar su origen en diferente áreas estatales, diferentes modalidades de financiamiento, dirigidas a diferentes actores y con diversos objetivos.

Luego de más de una década en donde la ESyS se constituyó en una importante estrategia de inclusión social de amplios sectores de la población (a través de programas emblemáticos como el Manos a la Obra o el PRIST-AT),





algunas de estas intervenciones siguieron teniendo lugar, mientras que otras fueron reconvertidas.

A partir del análisis propuesto, pudimos reconocer que el Ministerio de Desarrollo Social continúa siendo uno de los principales diseñadores y ejecutores de este tipo de políticas. El INAES, asimismo, ha sostenido políticas que hacen al objeto de la institución, así como también ciertos programas surgidos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social han perdurado luego del cambio de gestión. El Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Producción ha incorporado, más allá de algunas existentes, herramientas de financiamiento a las experiencias de la ESyS.

En términos de destinatarios de estas políticas, podemos mencionar que se reconoce la emergencia de nuevos actores, como los emprendimientos autogestivos, las redes de productores, etc., por lo que la mayor parte de las intervenciones se dirigen hacia éstos, y ya no hacia el sector tradicional de la economía social.

El financiamiento bajo la forma de subsidio sigue primando en el total de las políticas relevadas. Habiendo sido detectado, tanto por investigaciones anteriores como a partir de demandas de los actores, las problemáticas de acceso al mercado financiero tradicional, y con ello las dificultades de capitalización que estas experiencias poseen, la intervención estatal se ha enfocado en gran medida en responder a esta demanda a través de aportes no reintegrables, o préstamos a tasas diferenciales o subsidiadas.

Los modos que adoptan estas políticas pudimos reconocer que responden a tres objetivos diferentes, en algunos casos superpuestos. En primer lugar, la intención de promover el desarrollo territorial (y con ello la generación de puestos de trabajo), por medio del fomento de las experiencias asociativas y autogestivas, y con ello las tramas locales de producción e intercambio. Un segundo objetivo al que responden estas políticas es el fortalecimiento de la ESyS como sector relevante dentro de la economía nacional. A ello responden programas de las áreas del MDS, INAES y MinCyT. Finalmente, pensando a la ESyS como estrategia de inclusión social (es decir, como un medio para afrontar la desocupación y pobreza), es posible reconocer sólo un programa dependiente del MTEySS que responde explícitamente a este objetivo. Esto implica la menor representación de los programas en la tipología propuesta.

Para finalizar, podemos mencionar que no solo se trata de un sector en constante movimiento y reconversión, sino que también el Estado a partir de su impronta y la definición de sus líneas de acción para el abordaje del sector también imprime un dinamismo particular para el desarrollo o no de estas



experiencias en el contexto argentino. Ello implica intervenciones estatales que pueden resultar de enfoques, objetivos y problemáticas diferentes para un mismo sector.

### **Bibliografía**

- Abramovich, A.L. (2008). Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades. En Alberto Cimadamore (comp.), *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires : CLACSO.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (1998) “Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina” en Informe de Investigación (Buenos Aires: Universidad nacional de General Sarmiento) nº 4.
- Arcidiácono, A. (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.
- Ciolli, V. (2013). El papel de las políticas de Economía Social en la matriz socio-asistencial Argentina. *Iberofórum. Revista Ciencias Sociales*, año VIII, nº 15, 31–63.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista e-I@tina*, 10(39), 5–33.
- Herzfeld, C. (2016). Mercado de trabajo argentino. Continuidades y rupturas entre el régimen neoliberal de 1976-2001 y la Post Convertibilidad. *Realidad Económica*, nro 299.
- 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. (comp.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS, p. 233-281.
- Hopp, M. (2013) *El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Vuotto, M. (2008). Informe diagnóstico nacional de la República Argentina. Claves para un desarrollo con equidad en América Latina - República Argentina. En L. Monzón (dir.) *Economía Social y su impacto en la generación de empleo: claves para un desarrollo con equidad en América Latina*. FUNDIBES / IUDESCOOP, 2010, p. 25-108.



- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en Argentina. Contribuciones para el diálogo social*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.

#### **Documentos oficiales consultados**

- Resolución INAES N° 1665/06
- Resolución INAES N° 1287/15
- Resolución SePyME N° 150/16
- Resolución SePyME N° 434/17
- ANPCyT (2017) *Bases del Llamado para la Adjudicación de Aportes No Reembolsables para el Financiamiento de Proyectos de Innovación ANR 2017 - Convocatoria 3 (4800)*. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.
- ANPCyT (2017) *Aportes No Reembolsables para el Financiamiento de Proyectos de Innovación con Impacto Social ANR SOCIAL 2017 Cl*. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.
- MinCyT (2017) *Convocatoria de Proyectos Tecnología para la Inclusión Social 2017. Bases y Condiciones*. Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.
- Producción (2016) *Proyecto PNUD ARG/12/005 "Programa de Fortalecimiento de sistemas productivos locales". Reglamento operativo*. Ministerio de Producción

#### **Sitios web consultados**

<https://www.argentina.gob.ar/obtener-un-microcredito-para-la-economia-social-y-solidaria>. Consultado el 20/04/2018

<https://www.argentina.gob.ar/solicitar-un-mesocredito>. Consultado el 26/05/2018

<https://www.argentina.gob.ar/solicitar-subsidio-para-proyectos-manos-la-obra>. Consultado el 25/04/2018

<https://www.argentina.gob.ar/empleojoven/jovenesconmasymejortrabajo>. Consultado el 15/05/2018

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/autogestionado>. Consultado el 15/05/2018

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/epl>. Consultado el 20/04/2018