

El Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social como espacio participativo de política pública. Un abordaje subnacional desde la Provincia de Santa Fe.

The Provincial Council of Associativism and Social Economy as a participatory space of public policy. A subnational approach from the Province of Santa Fe

Emiliano Enrique¹

Resumen

El artículo analiza las modalidades de acción pública de los actores de la Economía Social y Solidaria (ESS) en el seno del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social (CPAES) de la provincia de Santa Fe (Argentina), en el período 2012-2025. Se examinan los instrumentos de políticas públicas, las modalidades de gestión y las vinculaciones intersectoriales promovidas en este espacio institucional. El análisis se sustenta en entrevistas a actores de la ESS y agentes estatales, observaciones no participantes realizadas en sesiones del CPAES y eventos vinculados, así como en el uso de diversas fuentes secundarias. Entre los principales hallazgos se identifica un predominio de los instrumentos de información y medios económicos, en el marco de una modalidad de gestión próxima al tipo ideal de la “co-producción”. En cuanto a las vinculaciones en el interior del sector de la ESS, se destacan las acciones analíticas denominadas “innovación institucional” y “posiciones reactivas”.

Palabras clave: economía social y solidaria, políticas públicas, participación, generación de empleo

Abstract

The article analyzes the modalities of public action undertaken by actors of the Social and Solidarity Economy (SSE) within the Provincial Council of Associativism and the Social Economy (CPAES) in the province of Santa Fe (Argentina), during the period 2012–2025. It examines the public policy instruments, management modalities, and intersectoral linkages promoted within this institutional space. The analysis is based on interviews with SSE actors and state officials, non-participant

Fecha de recepción 13/6/2025. Fecha de aprobación 7/7/2025

¹ Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Becario Interno Doctoral CONICET. Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. emienrique01@gmail.com.

observations conducted during CPAES sessions and related events, as well as the use of various secondary sources. Among the main findings, a predominance of informational instruments and economic means is identified, within a management approach close to the ideal type of “co-production.” Regarding intra-sectoral linkages within the SSE, particular emphasis is placed on analytical actions referred to as “institutional innovation” and “reactive positions.”

Keywords: social and solidarity economy, public policies, participation, job creation

Introducción

La Economía Social y Solidaria (ESS) ha adquirido creciente relevancia académica y política a escala global en las últimas décadas. Esta tendencia se manifiesta en la expansión de redes de investigación, organizaciones que se autoidentifican con sus principios, e intervenciones estatales tanto a nivel nacional como subnacional. En el plano internacional, se registra un renovado interés por el análisis de las políticas públicas dirigidas a la ESS, con una marcada centralidad en la escala local, habilitada por la vinculación entre actores y sus territorios de referencia (Fraisie y Laville, 2024; Duverger, 2023). Al mismo tiempo, y como resultado de intencionalidades, en ocasiones divergentes, se observa un desplazamiento de las formas tradicionales y centralizadas de gestión estatal hacia modalidades más participativas.

El presente trabajo se sitúa entre las transformaciones en las modalidades de intervención estatal y el proceso de institucionalización de la ESS. En ese marco, se analiza el Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social (CPAES) de la provincia de Santa Fe, concebido como un espacio de gestión participativa de políticas públicas entre actores de la ESS y el gobierno provincial. Se procura elucidar las modalidades de acción pública desplegadas en su seno, centrándose particularmente en los instrumentos utilizados, los modelos de gestión adoptados y las vinculaciones intersectoriales configuradas durante el período 2012-2025.

Para contextualizar adecuadamente el problema, resulta imprescindible considerar que la provincia de Santa Fe presenta una de las mayores proporciones de asociados a las organizaciones de la ESS del país, destacándose también por la heterogeneidad de los objetos sociales de dichas entidades y su distribución territorial (Carini et al., 2022). En un escenario de creciente interés por el estudio de políticas públicas en ESS a nivel subnacional, este trabajo propone un descentramiento analítico respecto de los actores con base en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Cabe señalar que Santa Fe ha desplegado un conjunto propio de políticas públicas provinciales, en parte como respuesta a una recepción históricamente menor de intervenciones nacionales en comparación con otros distritos (Massera y Cardozo, 2019), situación que cobra mayor relevancia en el actual contexto de desinstitucionalización de la ESS a nivel nacional.

El objetivo de este artículo reside en analizar las “acciones públicas” desarrolladas en el marco del CPAES, para lo cual se recurren a aportes teóricos provenientes de tradiciones europeas, quebequenses y latinoamericanas. En particular, se destacan los enfoques sobre la “co-producción” y la “co-construcción” de políticas públicas, así como las conceptualizaciones vinculadas a los “consejos” como dispositivos institucionales de participación y concertación entre actores estatales y de la ESS. Estos marcos permiten abordar de forma más compleja el análisis de los instrumentos de política pública (los denominados “garrotes”, “zanahorias” y “sermones”) gestionados en el seno del CPAES. Asimismo, se propone indagar en los vínculos establecidos por los actores de la ESS en dicho espacio, clasificándolos según su carácter de “innovación institucional” o de “posición reactiva”.

Enfoque metodológico

Para analizar las modalidades de acción pública del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social (CPAES) y su articulación con la gestión de políticas públicas, se adoptó un enfoque centrado en la noción de “acción pública” como categoría analítica. Esta perspectiva se operacionalizó a través de dos objetivos específicos:

- a) identificar y analizar los instrumentos de política pública promovidos en el marco del CPAES, así como los procesos mediante los cuales fueron construidos;
- b) examinar las formas de vinculación establecidas entre los actores del sector de la Economía Social y Solidaria (ESS) en el interior del CPAES durante el período 2012-2025.

La hipótesis de trabajo plantea que el marco institucional del CPAES favorece instancias de co-producción —entendida como implementación conjunta entre actores estatales y de la ESS—, con una centralidad en el uso de instrumentos del tipo “sermones”, los cuales no demandan un gran despliegue de recursos materiales.

El estudio adopta una estrategia metodológica cualitativa con un diseño flexible de investigación (Maxwell, 2012), lo que implicó la posibilidad de introducir ajustes en los objetivos, preguntas y técnicas conforme avanzó el trabajo de campo. Se optó por un estudio de caso instrumental, ya que el análisis de una experiencia específica —el CPAES— permite abordar interrogantes que exceden el caso en sí, arrojando luz sobre procesos más amplios (Stake, 1995). En este sentido, el CPAES resulta particularmente relevante tanto para la formulación de “preguntas específicas del caso” como de “preguntas teóricas generales” vinculadas a la gestión de políticas públicas de ESS en espacios participativos subnacionales (Merlinsky, 2008).

Dado que el caso se concibe como un “sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales” (Neiman y Quaranta, 2006, p. 220), su definición exige explicitar ciertos criterios. En primer lugar, el recorte temporal

abarca desde 2012 —año de la “refuncionalización” del CPAES— hasta febrero de 2025. En segundo lugar, el carácter institucionalizado del CPAES, reconocido formalmente por el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, facilita su delimitación como objeto de estudio. No obstante, la investigación no se circunscribe estrictamente a lo ocurrido en las reuniones formales del Consejo, sino que también incorpora otros espacios donde se produjo participación colectiva de los actores en tanto representantes del sector.

Se empleó un muestreo intencional (Maxwell, 2012), a fin de seleccionar escenarios, personas y documentos clave según criterios definidos por la investigación. A partir de las bases de datos disponibles que identificaban a los representantes por organización, se realizaron 18 entrevistas semiestructuradas a un total de 23 personas: 2 agentes estatales y 21 referentes del sector que participaron del CPAES entre 2012 y 2025. Las entrevistas se desarrollaron de forma virtual o presencial en las sedes de las organizaciones. Se excluyeron de esta muestra las entidades que comenzaron a integrarse en los últimos años del período (2023-inicios de 2025) debido a su escasa participación, aunque sus intervenciones públicas en el CPAES fueron consideradas en el análisis.

La técnica de observación no participante se aplicó tanto en seis reuniones del CPAES realizadas en Santa Fe, Rosario y Sunchales, como en otros eventos relevantes vinculados a la ESS, organizados por el Estado o las propias organizaciones. Estas instancias incluyeron jornadas de visibilización del cooperativismo y rendiciones de cuentas del gobierno provincial, contabilizándose un total de 5 eventos adicionales.

Entre las fuentes secundarias analizadas se incluyen: documentos ministeriales; memorias de gestión elaboradas por agentes estatales; actas del CPAES (aunque no siempre estuvieron disponibles); informes producidos por organismos de ciencia y técnica en el marco del Consejo; y materiales sobre políticas públicas nacionales y provinciales difundidos en dicho espacio. También se consideraron los insumos generados por las organizaciones participantes y el relevamiento de sus páginas web, los cuales resultaron útiles tanto para la formulación de nuevas preguntas como para completar vacíos de información.

Un abordaje disciplinar sobre la Economía Social y Solidaria

La Economía Social y Solidaria (ESS) es un “campo en construcción” (Hintze, 2010), en tanto sus teorizaciones y experiencias se encuentran en permanente revisión. Inmersa en una polifonía teórica que la aproxima a otras terminologías afines, se opta aquí por el enfoque de la ESS debido a su amplio reconocimiento por parte de redes académicas y organismos internacionales, lo que habilita la posibilidad de tender puentes entre experiencias híbridas que comparten ciertas características comunes (Muñoz, 2025).

Se sostiene que la ESS puede definirse a partir de las dimensiones propuestas por Altschuler y Pastore (2015), distinguiéndose un nivel empírico vinculado con organizaciones que producen bienes y servicios, orientadas por lógicas asociativas y participativas, centradas en la satisfacción de necesidades humanas y objetivos sociales, más que en la maximización de utilidades. Los referentes empíricos más reconocibles son las múltiples formas de cooperativas y mutuales —en general identificadas con la llamada “Economía Social Tradicional” o “Histórica”—, así como experiencias de cooperativismo de trabajo, comercialización alternativa, moneda social, finanzas solidarias y otros emprendimientos asociativos, frecuentemente agrupados bajo la categoría de “Economía Social Emergente” o “Nueva Economía Social”.

A su vez, puede identificarse una dimensión conceptual, asociada a una perspectiva crítica dentro de la disciplina económica, nutrida por aportes de diversas ciencias sociales. En sus orígenes, la ESS europea se alimentó de múltiples corrientes doctrinales como el socialismo pre-marxista, el liberalismo, el cristianismo y el solidarismo (Gueslin, 1987). Más recientemente, la incorporación de contribuciones provenientes del Sur Global, junto con las relecturas de la obra de Karl Polanyi y su noción de “economía sustantiva”, han permitido redefinir el hecho económico, ampliando su comprensión más allá de la empresa capitalista, la racionalidad instrumental y el mercado como único destino de la producción. Esto implica un marco epistemológico común con aquellas corrientes que buscan “abrir la caja negra” de la economía neoclásica-marginalista.

Finalmente, la dimensión política reflexiona sobre los proyectos en disputa dentro del campo de la ESS, que oscilan entre una visión “reparadora” —orientada a hacer más llevaderas las condiciones de vida bajo el capitalismo— y una perspectiva “transformadora”, que propone una transición hacia sociedades más solidarias (Laville y Fraisse, 2024). El estudio de las políticas públicas en el campo de la ESS se inscribe dentro de esta última arista, evidenciando las diversas formas que puede asumir la institucionalización estatal.

Redes conceptuales para el estudio de políticas públicas en ESS

El estudio de las políticas públicas en el ámbito de la Economía Social y Solidaria (ESS) reviste un interés creciente, reflejado en una variedad de investigaciones empíricas de distinta procedencia. En este marco, resulta pertinente recuperar el concepto de “Proceso de institucionalización estatal de la economía social y solidaria en América Latina” (Coraggio, 2013) como eje articulador del objeto de estudio, en tanto refiere al surgimiento y resignificación de instituciones jurídicas y político-administrativas moldeadas por las lógicas de la ESS. Durante las primeras décadas del siglo XXI, diversos países de la región llevaron adelante reformas constitucionales, leyes de promoción y políticas públicas en torno a la ESS,

evidenciando una continua negociación entre el Estado y las organizaciones del sector, cuyo reconocimiento social y político se manifestó de manera diversa.

Por su parte, Hintze (2010) plantea que la reflexión sobre políticas públicas en ESS oscila entre dos enfoques: uno centrado en la promoción del autoempleo destinado a sectores excluidos del mercado laboral, y otro más integral que entiende a la ESS como parte de un conjunto de políticas socioeconómicas en disputa con los sectores público y privado. Desde esta perspectiva, la autora enfatiza la necesidad de contar con “otro Estado” capaz de desarrollar el potencial de las “otras economías”, no solo mediante un fortalecimiento institucional, sino también a partir de una nueva cultura compartida entre funcionarios y actores de la ESS, basada en la simetría, la autonomía y la cooperación.

La gestión de las políticas públicas se ha visto influida tanto por discursos liberales como por posturas progresistas que promovieron la “participación” de la sociedad civil. Rofman (2007) resume el núcleo de estos debates en la idea de que dicha participación permite ampliar y profundizar la democracia, más allá de los mecanismos representativos, y garantiza una mayor eficacia y transparencia en la acción pública. Asimismo, argumenta que la gestión concertada facilita la construcción de nuevas formas institucionales, especialmente en el ámbito local. Foglia et al. (2022) refuerzan esta línea al señalar que los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada cobran especial relevancia a nivel local por la proximidad entre gobierno y ciudadanía, la comprensión acotada de los problemas y la cercanía con los actores sociales involucrados.

Diversas investigaciones han abordado el rol de los espacios participativos en la gestión de políticas públicas en ESS: Jenkins et al. (2021) en relación con experiencias en Corea del Sur, Canadá, Polonia e Inglaterra; Chamberlain et al. (2011) para Canadá; Dubeux et al. (2011) y Neto (2017) para Brasil; Sterling Plazas (2024) y Muñoz (2025) para municipios del conurbano bonaerense; Bastida et al. (2020) y Chaves et al. (2020) para Galicia y Barcelona, respectivamente. No obstante, sólo el trabajo de Silva y Alencar (2020) indaga con profundidad la dinámica participativa, su importancia política y el grado efectivo de incidencia logrado por los consejos como espacios de política pública. Este abordaje, de gran densidad empírica, constituye el marco en el que se inscribe el presente trabajo.

Desde el enfoque de Lascoumes y Le Galès (2014), se propone redefinir la “acción pública” como el conjunto de interacciones que se despliegan en los distintos niveles de las políticas públicas. A efectos de operacionalizar esta perspectiva, se propone examinar las tomas de posición de los actores en el seno del CPAES, así como en otras instancias vinculadas a las políticas de ESS, considerando a dichos actores en su multiplicidad de recursos, intereses y marcos cognitivos. A partir de esta lectura, se abordarán los instrumentos, modelos de gestión y vínculos intersectoriales.

Las teorías de la ESS han reflexionado sobre estos procesos mediante contribuciones —en su mayoría de origen francófono— que, no obstante, han resonado con fuerza en la producción latinoamericana. Entre estas, destacan las categorías de “co-producción” y “co-construcción” como modelos de gestión. Vaillancourt (2011) define la co-producción como la participación de actores de la sociedad civil y del mercado en la implementación de políticas públicas, mientras que la co-construcción refiere a su intervención en la etapa de diseño, cuando se definen las orientaciones y fundamentos de la política.

En una reelaboración posterior, Vaillancourt (2014) propone tres dimensiones clave: la existencia efectiva de políticas co-construidas, su carácter democrático² y la participación específica de actores de la ESS. Sin embargo, se ha señalado que estas acciones, cuando carecen de una inclusión sustantiva de actores sociales y apoyo político, tienden a permanecer frágiles y con escasa proyección (Combes-Joret et al., 2018). En la misma línea, Mendell y Alain (2015) advierten que las demandas de la ESS tienen baja probabilidad de prosperar si no consideran las prioridades y capacidades estatales.

Fraisse (2018) complejiza esta mirada al afirmar que la co-construcción debe abarcar todas las fases del ciclo de políticas públicas, no solo el diseño inicial, y distingue entre co-decisión y co-gestión. A su vez, destaca que la implementación de estos planes suele depender de votaciones en organismos representativos con funcionarios electos, lo que limita su alcance transformador.

Por otra parte, las contribuciones referidas a los Consejos de Política Pública aportan elementos adicionales para el análisis. Carneiro (2002) los define como espacios públicos de naturaleza híbrida —conformados por representantes estatales y de intereses colectivos—, legalmente definidos y orientados a promover la gestión conjunta con el Estado. Couto et al. (2016) los consideran mecanismos participativos acotados, con estructuras más verticales que otras formas de gestión, y capaces de operar incluso fuera del paradigma de la co-construcción/co-producción. Entre sus funciones se cuentan la rendición de cuentas, la publicidad de las acciones gubernamentales y la canalización de demandas sociales.

Finalmente, el enfoque sobre los instrumentos de política pública completa el marco conceptual. Lascoumes y Le Galès (2007) los conceptualizan como dispositivos técnicos y sociales que estructuran las relaciones entre el Estado y los destinatarios de sus políticas, produciendo efectos propios más allá de los objetivos

² Vaillancourt (2011) distingue entre co-construcción neoliberal (gestión con actores dominantes de la economía de mercado que compiten para la obtención de contratos por parte del Estado), corporativista (incluyendo solamente a ciertos actores que acaparan la gestión por intereses particulares) y democrática (en donde el Estado es un socio que motoriza el diálogo con otros actores de mercado y sociedad civil en espacios públicos, tomando en cuenta sus posturas en la definición de las políticas públicas).

explícitos. Vedung (1998), en una síntesis de las clasificaciones existentes, distingue tres tipos: regulaciones (“garrotes”), incentivos económicos (“zanahorias”) e instrumentos informativos (“sermones”). Estos difieren tanto por el contenido de la acción como por el grado de autoridad necesario para su implementación.

La ESS en la provincia de Santa Fe

La Provincia de Santa Fe se destaca como un territorio especialmente fértil en experiencias vinculadas a la Economía Social y Solidaria (ESS). En el año 2020 concentraba el 10% de las cooperativas activas del país y el 18,5% del total de personas asociadas en Argentina. Además, albergaba cerca del 20% de las mutuales del país y el 37% de sus socios totales. En el plano simbólico, se reconocen capitales nacionales del cooperativismo (Sunchales), del mutualismo (Rosario) y del cooperativismo telefónico (San Genaro), así como la ciudad de Romang como capital provincial del cooperativismo escolar. La intensa participación ciudadana en el sector se expresa en una cifra significativa: el número de personas asociadas a cooperativas y mutuales duplica al total de habitantes de la provincia³ (Carini et al., 2022).

Según datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), en mayo de 2025, el 73% de las cooperativas santafesinas se corresponden con el cooperativismo de trabajo (1.234 entidades). Les siguen en importancia las cooperativas de servicios públicos (12%, 199 entidades), agropecuarias (7%, 114 entidades) y de provisión de servicios (4,5%, 76 entidades), entre otras. Estas organizaciones presentan una fuerte concentración geográfica en los departamentos de Rosario (46%), La Capital (15%) y General Obligado (7,5%). El informe de gestión 2021–2023 del INAES (2023) estimó que el cooperativismo en la provincia generaba 32.799 puestos de trabajo, desagregados entre 19.236 asociados-trabajadores y 13.563 trabajadores en relación de dependencia. En paralelo, las mutuales empleaban a 10.878 personas bajo relación de dependencia, lo que representaba el 31,5% del empleo mutual a nivel nacional. Sin embargo, a partir de 2024 se observa una tendencia sostenida de retracción en la creación de nuevas cooperativas de trabajo y en el registro de nuevas entidades, una dinámica que también se reproduce en Santa Fe.

Para contextualizar adecuadamente este fenómeno, es indispensable considerar los procesos político-institucionales provinciales. Desde la recuperación democrática hasta 2007, Santa Fe fue gobernada por el Partido Justicialista. A partir de ese año y hasta 2019, el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) lideró el

³ Tal como advierte Vuotto (2021), las estadísticas provinciales pueden sobreestimar la densidad asociativa real en Santa Fe, dado que dos importantes cooperativas de seguros con sede en la provincia declaran a sus asociados de todo el país como si se localizaran allí.

Ejecutivo provincial, integrado por el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica, entre otros. Entre 2019 y 2023, el Frente Juntos —una coalición justicialista con participación del Frente Renovador— recuperó la gobernación, en simultaneidad con un gobierno nacional de orientación ideológica afín. Finalmente, en 2023 accede al poder el Frente Unidos para Cambiar Santa Fe, alianza que nuclea a la UCR, el PS y Propuesta Republicana (PRO), entre otros. Este cambio coincide con un contexto nacional de desinstitucionalización estatal de la ESS.

De acuerdo con Massera y Cardozo (2019), la limitada difusión de políticas públicas nacionales de ESS en la provincia, en comparación con otras jurisdicciones, impulsó el desarrollo de un conjunto propio de herramientas e intervenciones subnacionales, en muchos casos precedentes a los gobiernos del FPCyS. A su vez, Lozeco (2020) señala que ciertas tendencias estructurales, como el crecimiento de cooperativas de trabajo tras la crisis de 2001, se manifestaron tanto a nivel nacional como provincial. Igualmente, iniciativas como la Resolución INAES 1000/2021 (“Renovar”)⁴ dieron lugar a un incremento en la matriculación de cooperativas también en Santa Fe.

En lo que refiere a la arquitectura institucional provincial, si bien distintas áreas materiales han abordado la ESS, los principales espacios de anclaje han sido las carteras de Desarrollo Social (hoy Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano) y Producción (hoy Ministerio de Desarrollo Productivo). En el caso de Desarrollo Social, se retomaron enfoques promovidos a nivel nacional, particularmente el vínculo entre “inclusión social” —orientada a la formación y empleabilidad de poblaciones vulnerables— y el “fortalecimiento de la ESS”, derivado del giro socioproductivo en las políticas públicas iniciado en 2003 (Massera et al., 2018). No obstante, iniciativas como el Plan Nacional “Manos a la Obra” tuvieron menor incidencia en Santa Fe que en otras provincias. En cambio, eventos críticos como la inundación de 2003 en la ciudad de Santa Fe contribuyeron a fortalecer capacidades estatales locales (Enrique, 2022), orientando el foco hacia la promoción de emprendimientos productivos unipersonales, familiares o asociativos como estrategia de inclusión laboral.

Por su parte, el Ministerio de Producción ha sido históricamente el otro eje de institucionalización de la ESS, y el marco institucional donde se inscribe el CPAES. Esta área ha estado más vinculada al cooperativismo y mutualismo tradicional, con experiencias de mayor escala y capacidad tecnológica. Entre sus funciones, se destacan la tramitación y fiscalización de cooperativas y mutuales, las actividades de capacitación y articulación con el INAES y otros organismos (Beckmann, 2018).

⁴ Durante la gestión de Alexandre Roig al frente del INAES (2021 y 2023) se implementó dicha normativa que flexibilizó más de veinte procedimientos, destacándose la digitalización de trámites varios y sobre todo la posibilidad de generar cooperativas de trabajo de tres asociados.

Durante el período 2015–2019 se evidenció un cambio significativo en el enfoque institucional hacia la ESS, sostenido por una “nueva mirada sobre el sector” (Massera y Cardozo, 2017). Enrique (2021) analiza este proceso como resultado del ingreso de cuadros políticos y técnicos, así como de referentes de la ESS previamente vinculados al área de Desarrollo Social, lo cual generó tensiones entre distintas “culturas administrativas” y desafíos normativos, especialmente en torno a la incorporación de nuevos sujetos de política pública.

Entre los aportes académicos más relevantes sobre políticas públicas santafesinas en ESS se destacan los trabajos de Casella (2015), Beckmann (2018), Sosa (2020), Rossler (2023) y Cardozo (2024), quienes abordan críticamente las intervenciones provinciales desarrolladas desde las carteras mencionadas. Las escasas investigaciones que se detienen en el CPAES lo hacen fundamentalmente desde su dimensión formal, como política pública institucionalizada (Cardozo y Beckmann, 2018), o lo interpretan como un espacio de lobby de actores tradicionales de la ESS, sobre todo en relación con la fallida Ley Provincial de Economía Social y Solidaria (Beckmann, 2018; Sosa, 2020). No obstante, el enfoque y el recorte temporal adoptado en esta investigación permite resignificar estas interpretaciones, incorporando las representaciones y dinámicas desplegadas por la pluralidad de actores de la ESS que han participado en dicho espacio.

El Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social como espacio participativo institucionalizado

El CPAES fue creado a mediados del año 1982, en los últimos meses del gobierno militar, en tanto Consejo Asesor de Cooperativas. Posteriormente, fueron incluidas las federaciones de mutuales dentro de sus integrantes. A lo largo de diversas gestiones, en sus más de 40 reuniones, el Consejo incluyó a organizaciones de segundo grado del cooperativismo y mutualismo reuniéndose con distintos funcionarios de la cartera actualmente denominada Ministerio de Desarrollo Productivo. Debe mencionarse que, frente al escenario pandémico de los años 2020 y 2021, los encuentros asumieron un formato virtual.

El recorte temporal adoptado en este trabajo se inicia en septiembre de 2012, momento en que se produce la refuncionalización del CPAES mediante el Decreto N° 2689 del Poder Ejecutivo Provincial, que lo reconoce formalmente como “Consejo Consultivo del Ejecutivo Provincial”. Es relevante destacar que, desde entonces, ninguna gestión ha avanzado en su institucionalización más allá de este acto administrativo, lo que evidencia cierto límite estructural en el diseño institucional del espacio.

El decreto establece la participación, en representación de la Provincia, del Ministro de Producción y de un cargo de rango de subsecretario que, al momento del trabajo de campo, no se encontraba cubierto. En la práctica, y según se desprende de las entrevistas realizadas, la presencia efectiva del ministro fue

esporádica, delegándose habitualmente la representación estatal en funcionarios de menor jerarquía, como subsecretarios, secretarios o directores.

La mencionada refuncionalización de 2012 retomó la convocatoria a organizaciones de la ESS que ya integraban el anterior Consejo Provincial de Cooperativas y Mutuales. En este sentido, Beckmann (2018) señala que tanto la composición original como la configurada a partir de 2012 estuvo fuertemente dominada por entidades representativas de la “Economía Social Tradicional” —principalmente federaciones y algunas organizaciones de primer grado vinculadas a cooperativas agropecuarias, de servicios públicos, seguros, mutuales de salud y de ahorro y crédito—, en desmedro de organizaciones del sector “Emergente” o “Nueva Economía Social”, como las federaciones de cooperativas de trabajo, cuya participación fue significativamente más limitada.

El reglamento interno del CPAES establece que las sesiones deben celebrarse cada tres meses, pudiendo ser convocadas tanto por el Poder Ejecutivo como por al menos un tercio de las organizaciones participantes. Asimismo, la incorporación de nuevas entidades requiere el voto favorable de al menos dos tercios de los miembros y del representante estatal. En la práctica, si bien la periodicidad trimestral se respetó en términos generales, las convocatorias se originaron casi exclusivamente por iniciativa del gobierno provincial, lo cual refuerza la asimetría en la capacidad de agencia dentro del espacio.

Un aspecto central, reiteradamente señalado en las entrevistas, es el carácter no vinculante de las decisiones y recomendaciones emitidas por el Consejo. Este rasgo es percibido por los actores como una limitación estructural para incidir efectivamente en la orientación de las políticas públicas, reduciendo el CPAES a un espacio de intercambio sin atribuciones decisorias sustantivas.

El CPAES en los últimos años nos ha brindado un espacio amplio, cuando se hace el relevamiento, el diagnóstico y todo lo demás sí nos permite expresarlo. Luego no hay forma de canalizarlo. (...) En general, siempre sentimos que estamos en la fase del diagnóstico y en la fase de la expresión de lo que se necesita y no de las acciones concretas. (Entrevista presidenta federación de servicios públicos, marzo 2024)

Desde la dimensión territorial, se observa una marcada concentración de las reuniones del CPAES en las ciudades de Santa Fe y Rosario, los principales centros administrativos y económicos de la provincia. Sin embargo, esta centralidad reproduce desigualdades espaciales en el acceso y la participación de los actores provenientes de zonas más periféricas.

La Provincia de Santa Fe presenta una considerable extensión longitudinal —aproximadamente 720 km de norte a sur y 380 km de este a oeste—, lo que convierte al traslado interno en una dificultad logística relevante, especialmente para las organizaciones radicadas en el extremo norte del territorio. A esta situación se suma una conectividad limitada, ya que la provincia cuenta con una infraestructura

aérea incipiente, restringida mayormente a vuelos entre las ciudades de Santa Fe y Rosario.⁵

Estas condiciones geográficas y de infraestructura condicionan la capacidad efectiva de participación de numerosos representantes del sector, quienes enfrentan mayores obstáculos de tiempo y recursos para asistir a las reuniones presenciales del Consejo. En este sentido, el criterio territorial no sólo configura un aspecto organizativo, sino que incide directamente en el carácter inclusivo y representativo del CPAES.

Yo propuse empezar a hacerlas en el interior. El Funcionario de 2019-2023 tomó el tema. Se empezaron a hacer en Rosario, algunas reuniones, pero no salió de Rosario y de Santa Fe. Ahora con el Funcionario 2023-actualidad volvimos a plantear lo mismo (...) Nos quejamos de Buenos Aires pero el interior de Santa Fe también existe. (Entrevista a presidente federación de servicios sociales, marzo de 2024).

Tabla I. Composición del Consejo Provincial Cooperativo a la fecha del 28/2/25

Organización	Tipo de organización	Sector
Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)	Cooperativa de Segundo grado	Agropecuario
Federación Autogestión, Cooperativismo y Trabajo (ACTRA)	Cooperativa de Segundo grado	Trabajo
Federación de Cooperativas de Emprendimientos Múltiples para el Desarrollo Regional (FECOOPDER)	Cooperativa de Segundo grado	Educación
Federación de Cooperativas Federadas	Cooperativa de Segundo grado	Agropecuario
Federación de Cooperativas Prestadoras de Servicios Sociales, Asistencia y Comunitarios (FECOSE)	Cooperativa de Segundo grado	Servicios esenciales (servicios sociales)
Federación de Telecomunicaciones (FECOTEL)	Cooperativa de Segundo grado	Servicios esenciales (telecomunicaciones)
Federación de Cooperativas Agropecuarias (UNCOGA)	Cooperativa de Segundo grado	Agropecuario
Federación de Entidades Mutualistas de la Provincia de Santa Fe	Federación de mutuales	Mutuales de varios objetos sociales
Federación de Subdistribuidores de Gas (FESUBGAS)	Cooperativa de Segundo grado	Servicios esenciales (gas natural)
Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC)	Cooperativa de Segundo grado	Ahorro y crédito
Junta Intercooperativa de Productores de Leche (JIPL)	Cooperativa de Segundo grado	Agropecuario

⁵ La falta de antelación en la delimitación de las reuniones fue dirimida recién a partir del año 2025, ensayándose una cronograma estimativo por iniciativa de las organizaciones de la ESS.

Federación Nacional de Cooperativas de Agua Potable y Otros Servicios Públicos (FENCAP)	Cooperativa de Segundo grado	Servicios esenciales (agua potable y saneamiento)
Federación Nacional de Cooperativas Eléctricas (FACE)	Cooperativa de Segundo grado	Servicios esenciales (energía eléctrica)
Federación Santafesina de Cooperativas de Electricidad, Obras y Servicios Públicos (FESCOE)	Cooperativa de Segundo grado	Servicios esenciales (energía eléctrica)
Federación Santafesina de Entidades Mutualistas "Brigadier López"	Federación de mutuales	Mutuales de varios objetos sociales
Sancor Cooperativas Unidas Limitadas - SANCOR CUL	Cooperativa de Segundo grado	Agropecuario
Agricultores Federados Unidos (AFA)	Cooperativa de Primer Grado	Agropecuario
Casa Cooperativa de Provisión Sunchales	Cooperativa de Primer Grado	Educación
Fundación Sancor Seguros	Fundación dependiente de Cooperativa de Primer Grado	Educación
Sancor Seguros	Cooperativa de Primer Grado	Seguros
La Segunda Seguros	Cooperativa de Primer Grado	Seguros
Unidad de Gestión: Cooperativismo, Mutualismo y Microempresadismo Escolar	Unidad de Gestión	Estado
Banco BICA	Cooperativa de primer grado (dentro de un grupo económico)	Ahorro y crédito
COINAG	Cooperativa de primer grado (dentro de un grupo económico)	Ahorro y crédito
Banco CREDICOOP	Cooperativa de primer grado (banco cooperativo)	Ahorro y crédito
Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo	Organización de profesionales en ESS	Universidad/ Instituto/ Colegio
Federación Argentina de Cooperativas Apícolas y Agropecuarias (FACAAL)	Cooperativa de Segundo Grado	Agropecuario
Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento (FACTTIC)	Cooperativa de Segundo Grado	Trabajo
Federación de Cooperativas y Comunas de Agua Potable (FECCAFE)	Cooperativa de Segundo Grado	Servicios esenciales (agua potable)
Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA)	Cooperativa de Segundo Grado	Trabajo
EDUCOOP	Cooperativa de Primer Grado	Educación
La Cordial	Cooperativa de Segundo Grado	Trabajo

Enrique, E.

Federada Salud	Mutual de primer grado	Salud
Jerárquicos Salud	Mutual de primer grado	Salud
San Cristóbal	Mutual de primer grado	Ayuda económica
AVALIAN	Cooperativa de primer grado	Salud
Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO)	Cooperativa de tercer grado	Agropecuario
Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR)	Cooperativa de tercer grado	Varios
Red Mayo	Cooperativa de segundo grado	Trabajo
Santa Fe de la Vera Cruz	Cooperativa de segundo grado	Trabajo
Cooperativa de Provisión de Servicios de Diarios y Periódicos de Santa Fe DYPSA	Cooperativa de primer grado	Trabajo
Federación de Cooperativas de Trabajo Santa Fe Trabaja Ltda.	Cooperativa de segundo grado	Trabajo
Federación de Mutuales Sindicales Asociadas (FEMUSA)	Mutual de Segundo Grado	Mutual
Federación Santafesina de Cooperativas de la Economía Popular (FESACEP)	Cooperativa de segundo grado	Trabajo
Asociación Mutual Empleados de Comercio de Rosario	Mutual de Segundo Grado	Mutual
Federación de Cooperativas Unidas	Cooperativa de segundo grado	Trabajo
Federación Santafesina de Mutuales prestatarias de ahorro y préstamo	Mutual de Segundo Grado	Mutual de ahorro y crédito
Universidad Nacional del Litoral	Universidad	Universidad/ Instituto/ Colegio
<u>Universidad Católica de Santa Fe</u>	<u>Universidad</u>	<u>Universidad/ Instituto/ Colegio</u>
<u>Universidad Nacional de Rafaela</u>	<u>Universidad</u>	<u>Universidad/ Instituto/ Colegio</u>

Fuente: elaboración propia a partir de documentación interna del CPAES

Tal como se observa en la Tabla 1, la conformación actual del CPAES refleja un predominio de organizaciones de segundo grado, junto con un crecimiento sostenido de entidades representativas del cooperativismo de trabajo. Esta tendencia contrasta con la composición predominante hasta el año 2019, cuando el espacio estaba mayormente integrado por cooperativas de servicios públicos, agropecuarias y mutuales, vinculadas históricamente al perfil más tradicional de la ESS santafesina.

Cabe señalar, sin embargo, que una fracción minoritaria de las organizaciones integrantes no ha registrado participación en las reuniones en los últimos años, lo que plantea interrogantes sobre su grado efectivo de involucramiento en el funcionamiento del Consejo.

Instrumentos y modelos de gestión: análisis de la gestión de políticas públicas en ESS

En relación con los instrumentos identificados, se retoma la tipología propuesta por Vedung (1998), que clasifica las herramientas de política pública en “garrotes” (sticks), “zanahorias” (carrots) y “sermones” (sermons), para analizar las modalidades de intervención desarrolladas por las gestiones provinciales desde 2012 hasta la actualidad.

Los “garrotes”, entendidos como instrumentos de carácter coercitivo o mandatos con alto grado autoritativo, no revisten un papel central en el marco del CPAES, dado que este Consejo no constituye un órgano regulador en sentido estricto dentro del campo de la ESS. Sin embargo, su reglamento contempla entre sus funciones la posibilidad de impulsar propuestas de acción, medidas normativas o reformas legislativas, lo que podría enmarcarse en una función indirecta de tipo normativa. Esta atribución se ve reforzada en la práctica por la presencia recurrente de representantes técnicos de la Secretaría de Cooperativas, Mutuales y Emprendedurismo, autoridad reguladora provincial del sector, que acompaña a la autoridad política de turno en las reuniones del Consejo.

A pesar de su potencialidad como ámbito de interlocución público-asociativa, los datos relevados a partir del trabajo de campo permiten afirmar que, en la percepción de las organizaciones de la ESS, el CPAES no ha funcionado como un canal efectivo de incidencia en materia normativa o regulatoria, con la excepción de ciertas reuniones de trabajo puntuales con entes reguladores de servicios públicos (Cecchi, 2020). Incluso en los casos donde se sancionaron leyes con impacto directo sobre el sector —como la Ley Provincial de Empresas Recuperadas—, no se registran instancias de deliberación ni de acompañamiento articulado por parte del Consejo.

No obstante, puede reconocerse una función de expresión y posicionamiento institucional, en tanto espacio donde los actores del sector canalizan demandas para que el Estado provincial tome postura frente a determinadas regulaciones. Se destacan entre ellas el reclamo por la reglamentación de la Ley N° 14.200, que habilita la contratación pública de cooperativas de trabajo para obras, la propuesta desde el sector del crédito cooperativo para promover la modificación de la Ley de Entidades Financieras, y diversos pedidos de adecuación normativa en el ámbito de los servicios públicos.

Cabe señalar que algunas de estas demandas exceden la jurisdicción provincial y deben resolverse en instancias nacionales. Tal es el caso de ciertas mutuales y cooperativas de servicios públicos, que han apelado al CPAES como interlocutor institucional, con resultados dispares. Por su parte, otras entidades, debido a sus características específicas, canalizan estas cuestiones a través de circuitos alternativos de gestión.

La primera vinculación que tuve como presidenta con alguien de la Secretaría de Energía de Nación y del ente regulador nacional me la hizo el INAES a través

de una mesa de trabajo. Algo que nunca sucedió a nivel provincial, las autoridades provinciales nunca pudieron generar una reunión a nivel nacional. (Entrevista con presidenta de federación de servicios públicos, julio 2023).

En cuanto a políticas públicas en sí, la gestión no logró en el ámbito del seguro porque hablamos de cooperativas mucho más grandes. Las aseguradoras tenemos otras asociaciones que nos agrupan y las fuerzas por cuestiones públicas vienen de este otro lado y no en el marco del cooperativismo. (Entrevista con gerente de cooperativa de seguros, octubre 2023).

En cuanto a los instrumentos económicos o “zanahorias”, estos se caracterizan por su bajo grado de coercitividad, al centrarse en el otorgamiento —o privación— de recursos materiales. Pueden asumir diversas formas, como transferencias monetarias directas, provisión de bienes o servicios, beneficios impositivos, acceso preferencial al crédito o a mercados públicos. Para Vedung (1998), las herramientas fiscales ocupan un lugar central dentro de esta categoría. Desde una perspectiva específica de la ESS, Chaves et al. (2020) enfatizan el apoyo financiero y técnico, así como el acceso a mercados públicos. Por su parte, Muñoz (2025) introduce una distinción analítica entre acciones orientadas a la “comercialización”, al “fortalecimiento de la reproducción” y al “financiamiento directo”, diferenciando entre microcréditos y subsidios.

En el período analizado, todas las gestiones provinciales desplegaron instrumentos de esta índole dirigidos al sector de la ESS, y no exclusivamente desde las áreas encargadas del CPAES (ya sea Subsecretaría, Dirección o Secretaría correspondiente). Entre las iniciativas más relevantes se encuentran las exenciones impositivas a mutuales y cooperativas, particularmente entre 2015 y 2019. En este marco, se destaca la exclusión del Impuesto sobre los Ingresos Brutos para ciertas entidades, una demanda impulsada desde el CPAES y asumida por el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) como compromiso de campaña. Esta política implicó una renuncia fiscal estimada en \$1.000 millones anuales a valores de diciembre de 2019 (aproximadamente U\$S 15 millones) (Cecchi, 2020).

En relación con el cooperativismo de servicios públicos, durante la gestión 2015–2019 se propuso una reforma a la Ley N° 13.414 que contemplaba la creación del Fondo para la Electrificación Rural, incluyendo un componente compensador específicamente orientado a cooperativas, con el fin de financiar obras de infraestructura (Cecchi, 2020). Más recientemente, a comienzos de 2025 y a partir de solicitudes del sector, se abrió la posibilidad de acceso a créditos a tasa subsidiada mediante el Fondo para Infraestructura Energética, por un total de \$1.500.000.000. Esta propuesta se distingue por un aspecto novedoso: la gestión de los fondos estaría a cargo de la autoridad provincial competente en articulación con un banco cooperativo, definiéndose los criterios de acceso y los destinos crediticios en el seno del CPAES.

No obstante, estos “reclamos históricos del sector” no siempre se formularon colectivamente ni fueron objeto de una elaboración deliberativa en el marco del CPAES. En varios casos, su incidencia efectiva estuvo más vinculada a iniciativas de acción pública sectorial o a gestiones individuales, antes que a un proceso institucionalizado de deliberación y construcción consensuada. En este sentido, no resulta posible caracterizar al CPAES como un espacio de “co-construcción” de políticas públicas en el sentido pleno del término.

Aun con estas limitaciones, el Consejo operó en ocasiones como una instancia de visibilización —una suerte de “vidriera” o “tribuna” para las organizaciones de la ESS— desde donde canalizar demandas puntuales. En estos casos, la posibilidad de resolver ciertos planteos estuvo mediada por el grado de articulación entre las autoridades políticas responsables del área y el resto de la gestión ejecutiva provincial. En consecuencia, puede afirmarse que el CPAES funcionó, en determinadas coyunturas, como una “caja de resonancia” de los reclamos sectoriales, aunque sin constituirse necesariamente en un dispositivo institucional de participación vinculante o en un canal estable de formulación de políticas públicas.

Muchas veces se ha utilizado como "tribuna" para desarrollar o llevar adelante acciones de Gobierno pensadas por el propio Gobierno para con el sector y no tomado como debería ser donde el Gobierno o el funcionario de turno se siente a escuchar al sector. Porque el desarrollo de las políticas del sector cooperativo-mutual está del lado de las entidades de base (Entrevista representante del sector mutual, octubre 2024).

Funciona como una “vidriera” de la gestión (...) es un aspecto transversal a todas las gestiones, son los problemas con las políticas públicas que se generan para el sector. (Entrevista a dos gerentes de la banca cooperativa, noviembre 2023).

Durante la gestión peronista 2019-2023 se implementó una batería de medidas correspondientes a los denominados “medios económicos” para el sector, entre las que destacan el Fondo Cooperativo; el Fondo Solidario Pandemia, constituido por mutuales de Santa Fe en conjunto con el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología; y el Fondo Solidario Agropecuario, también con participación de mutuales y dicha cartera. Sin embargo, el CPAES no pareció tener un rol significativo ni en el diseño ni en la ejecución de estas políticas, que alcanzaron de manera sectorial a determinados actores.

En relación con el acceso a líneas de financiamiento, todas las gestiones analizadas difundieron estas oportunidades en el ámbito del CPAES, aunque en ciertos casos la implementación siguió un enfoque “co-producido”, donde entidades como bancos cooperativos y mutuales de ahorro y crédito participaron activamente en la gestión conjunta.

Respecto de los instrumentos orientados a la comercialización, durante las gestiones 2011-2019 se evidenció un interés creciente en la visibilización de las

cooperativas en los mercados. A partir del Decreto 2690/2012, se crearon tres sellos distintivos: “100% Cooperativa”, “Compre Cooperativa” y “De origen cooperativo santafesino”⁶. Aunque la demanda para estos sellos surgió desde el propio movimiento cooperativo, inspirado en iniciativas similares en otros países, la promoción y asignación de los mismos encontró un espacio institucional dentro del CPAES (Cecchi, 2020) y se mantuvo en gestiones posteriores.

Por otra parte, a partir de 2013, las cooperativas y mutuales tuvieron la posibilidad de prestar servicios de sepelio al Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS), que hasta entonces contrataba exclusivamente a empresas capitalistas. Este avance fue canalizado a través del CPAES, aunque la ejecución efectiva estuvo a cargo de la Dirección de Cooperativas.

No fue fácil pero pudimos ir abriendo puertas y al menos poder lograr que todos los afiliados de IAPOS pudiesen optar entre la prestación de una empresa privada o de una cooperativa o mutual. Antes de eso no se podía, había una exclusividad. Pudimos romper con eso, pero fue así gracias a la gestión que se hizo propiamente de la Dirección de Cooperativas. (Entrevista a gerente de federación de servicios sociales, noviembre 2023).

Durante la gestión 2019-2023, el CPAES recibió la presentación del Programa de Inserción Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, cuyo objetivo era que cooperativas y mutuales recibieran un subsidio económico al contratar a trabajadores desocupados y/o con discapacidad. Aunque no se disponen de datos sobre los resultados concretos de esta intervención, se destaca la vinculación de los instrumentos subnacionales con las políticas nacionales durante este período.

Por otro lado, en la gestión iniciada en 2023, se invitó a los actores del CPAES a implementar conjuntamente —aunque sin participación en el diseño— el Programa de Desarrollo de Proveedores del Ministerio de Desarrollo Productivo provincial, orientado a aumentar el limitado número de prestadores de bienes y servicios de la Economía Social y Solidaria (ESS) en las compras públicas.

Asimismo, se presentó el Programa de Asistencia Técnica para la Innovación, mediante el cual el Gobierno Provincial se haría cargo de los honorarios correspondientes a capacitaciones y asistencia técnica solicitadas u ofrecidas por cooperativas y mutuales.

Cabe señalar que, a partir de diciembre de 2023, las políticas públicas nacionales dirigidas a la ESS prácticamente desaparecieron. En todos los casos mencionados, la constante fue una implementación conjunta y abierta, pero con escasa o nula participación del CPAES en el diseño de las políticas.

⁶ El primero de ellos se destinó a aquellas entidades que cumplimentasen los siete principios de la doctrina cooperativa sirviendo como requisito para la gestión del segundo y tercero que pretendían respectivamente identificar aquellas organizaciones cuya casa central se radicase en territorio santafesino y garantizar el origen cooperativo de determinados productos (Massera y Cardozo, 2019).

Cabe destacar el rol central que desempeñan los medios económicos como instrumentos de política pública en la generación de empleo en el sector de la ESS. A modo ilustrativo, estos instrumentos explican en gran medida el incremento del 107 % en los “puestos de trabajo u oportunidades de autoempleo” registrados en el sector asociativo de la provincia entre 2019 y 2023 (Dirección de Cooperativas y Mutuales, 2023). Si bien muchas de las iniciativas provinciales y nacionales presentadas en el seno del CPAES fueron diseñadas en otras instancias, las líneas de financiamiento, las capacitaciones y el acceso a mercados públicos desempeñaron un papel clave en la creación de empleo. La implementación articulada de estas acciones otorga al CPAES una función relevante como órgano de consulta y asesoramiento, y permite pensar su incidencia desde una perspectiva que integra tanto el fortalecimiento del trabajo autogestionado como del empleo asalariado dentro del universo de la ESS.

Finalmente, se presentan los instrumentos de información o “sermones”, que suelen tener una mayor representatividad para el sector de la Economía Social y Solidaria (ESS). Según Vedung (1998), estos instrumentos poseen el menor grado de fuerza vinculante y buscan influir mediante la transferencia de conocimiento y la comunicación de argumentos razonados y persuasivos. En su investigación sobre municipios del Conurbano Bonaerense, Muñoz (2025) agrupa los “sermones” en categorías más amplias como “formación y conocimiento” y “participación y difusión”, destacando el papel de mesas y foros locales, así como las acciones orientadas a la vinculación y visibilización del sector⁷.

Enmarcados dentro de los “sermones”, y a partir de ciertos estudios españoles, se destaca la relevancia de los instrumentos “cognitivos” y aquellos “de apoyo a la creación y desarrollo de capital social y participativo” (Bastida et al., 2020; Chaves Ávila et al., 2020). Estos instrumentos informativos trascienden la escala micro, restringida al ámbito organizacional, y tienden a proyectar la construcción de “ámbitos cognitivos” y/o enfoques ecosistémicos para la Economía Social y Solidaria (ESS).

En el marco del CPAES, durante la gestión 2015-2019 del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), se priorizó una demanda recurrente de los representantes del sector: la educación y capacitación de cuadros directivos de la ESS. Además de los programas desarrollados por el Ministerio de Producción —como el Programa Provincial de Promoción de la Economía Social, el Programa de Tutores Locales de Asociativismo, y la constitución de cooperativas y mutuales escolares, entre otros—, cabe destacar como un hito la creación en 2016 de la Cooperativa de Servicios Educativos, de Capacitación, Investigación, Desarrollo e Innovación (EDUCOOP), bajo una lógica de co-construcción. Esta entidad público-privada fue

⁷ Para una tipología de municipios del Conurbano Bonaerense en base al tipo de políticas públicas en ESS desplegadas, consultar Muñoz (2021).

fundada mediante una acción conjunta de los Ministerios de Educación y Producción, junto con 18 cooperativas de primer y segundo grado, con el propósito de fomentar la educación cooperativa en todos los niveles del sistema educativo nacional y provincial, y promover la capacitación de los recursos humanos en el sector cooperativo. Tras su constitución, EDUCOOP fue incorporada al CPAES como organización representativa de la ESS.

La gestión 2015-2019 promovió la participación del CPAES en el Consejo Económico Social en 2016, espacio consultivo presidido por el Poder Ejecutivo Provincial. Este espacio consultivo reúne a múltiples actores de la sociedad civil, incluyendo representantes del sector empresarial, religioso, sindical y educativo. Los miembros del CPAES participaron en representación del sector asociativo, proponiendo reformas como la Ley Provincial del Agua. Asimismo, se resaltan la organización conjunta entre el CPAES y el Ministerio de Producción de la Primera Exposición del Movimiento Cooperativo Santafesino (ExpoCoop) en 2017, así como la realización del Primer y Segundo Congreso Santafesino de Cooperativas en 2014 y 2018, respectivamente.

La gestión 2019-2023 se caracterizó por adoptar y promover el enfoque del “Ecosistema Asociativo”⁸ como marco para las intervenciones en ESS. En este marco, el CPAES experimentó una serie de transformaciones orientadas a materializar este enfoque. Entre los cambios más significativos se destacan la incorporación de universidades e institutos de investigación, así como el ingreso de organizaciones de la ESS que no respondían al perfil tradicional del Consejo, ampliando así la base representativa del órgano. Asimismo, se implementó la paridad de género en la designación de representantes y se creó la Comisión de Género como espacio de participación institucionalizada, resultado de un proceso de co-construcción entre actores estatales y del sector asociativo.

En términos de articulación territorial, se promovió la creación de un bloque de integración regional de la denominada “Región Centro”, con el objetivo de fortalecer los vínculos entre organismos estatales y organizaciones de la ESS de las provincias de Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe. Este proceso buscó fomentar instrumentos de tipo “cognitivo” y generar capital social a través de la vinculación interinstitucional y la consolidación de redes. Sin embargo, esta orientación — centrada en la construcción de espacios de articulación sectorial y territorial—

⁸ El origen del enfoque del “Ecosistema Asociativo” puede rastrearse en una propuesta elaborada por una trabajadora de planta permanente del área de Ciencia de la Provincia de Santa Fe, quien retomó la noción de “ecosistema” proveniente de los enfoques sobre innovación tecnológica, incorporándole deliberadamente el adjetivo “asociativo” con el objetivo de subrayar el papel estratégico de las cooperativas y mutuales provinciales en la construcción de entramados productivos y sociales. Esta conceptualización fue retomada por el director provincial a cargo del área, quien la adoptó como marco orientador de las políticas destinadas al sector, constituyéndose en el telón de fondo para caracterizar y dar coherencia a las diversas acciones impulsadas durante la gestión.

implicó, en ciertos casos, una pérdida de interlocución directa con niveles decisorios superiores del aparato estatal. La virtual desactivación del Consejo Económico y Social durante este período puede leerse en ese sentido, como reflejo de un corrimiento respecto de los espacios tradicionales de concertación con mayor centralidad política.

En esta gestión (2019-2023) el Director hizo mucho foco en eso, que nos vinculáramos entre nosotros y que nos reconociéramos como un ecosistema asociativo en la provincia pero tuvimos cero contacto con gobernación o con el ministro incluso. Creo que en la sesión de lanzamiento del Consejo estuvo el ministro, en las otras, no. (Entrevista gerente mutual de salud, noviembre 2023).

En lo concerniente a las instituciones de ciencia y técnica, las universidades desempeñaron un rol relevante mediante la firma de convenios y la provisión de equipos técnicos en distintas instancias de implementación de políticas públicas orientadas al sector asociativo. No obstante, destaca especialmente el papel del Instituto Cooperativo de Enseñanza Superior (ICES), dependiente de la Fundación Sancor Seguros, en la producción de estudios técnicos que fueron presentados en el ámbito del CPAES. Si bien dichos estudios no incorporaron propuestas de política pública, su circulación y validación en este espacio dan cuenta de una función de respaldo técnico-institucional que opera como instrumento cognitivo relevante.

La firma de convenios entre actores de la ESS y de actas de acuerdo entre ministerios de diversa índole así como la exposición sobre las políticas públicas y la ejecución de fondos presupuestarios relacionados con el sector a la manera de *accountability* representan otros de los “sermones” identificados.

Nosotros desde ICES no tenemos directamente impacto en la definición de políticas públicas, no es que a partir de esto se dice “se detectó la necesidad de generar una política pública vinculada a tal cosa, por lo tanto deberá avanzarse en ...” porque nos quedamos exclusivamente en el rol académico. Después la Dirección seguramente toma los indicadores, los abordajes y los estructura. (Entrevista con dos representantes de ICES, octubre 2023).

En líneas generales, y en lo referido a los instrumentos de política pública desplegados, puede afirmarse que revisten mayor relevancia los medios económicos y la información. A lo largo de las distintas gestiones, se observa una actitud relativamente estable: en numerosos casos, las políticas públicas vinculadas al sector de la ESS fueron diseñadas en otras instancias —frecuentemente a nivel nacional o ministerial— y presentadas en el CPAES con el objeto de articular su implementación, sin que ello implicara una participación sustantiva del sector en su formulación.

A menudo se señala que los “sermones” constituyen los instrumentos más utilizados en el ámbito de la ESS, tanto por su bajo nivel de fuerza autoritativa como por la menor exigencia en términos de recursos fiscales. Sin embargo, este trabajo se inscribe dentro de una línea que revaloriza el papel de los instrumentos

cognitivos y de apoyo a la creación y fortalecimiento del capital social y participativo. Desde esta perspectiva, tales herramientas no deben ser concebidas como políticas de segundo orden, sino como vectores estratégicos para una consolidación a escala meso del sector, al posibilitar la articulación interorganizacional, la circulación de saberes y la construcción de marcos interpretativos compartidos.

En esta clave, resulta posible establecer una vinculación entre los dos objetivos específicos de este trabajo: por un lado, el análisis de las formas de institucionalización del sector en el marco del CPAES; y por otro, la identificación de instrumentos que han buscado fortalecer su integración interna. En efecto, algunas de las intervenciones relevadas no sólo se orientaron a resolver demandas puntuales, sino que procuraron contribuir a la integración del sector asociativo en el marco del CPAES.

Dinámicas de vinculación intersectorial en el CPAES

Hacia la innovación institucional

A pesar de la tónica recurrente del CPAES, este no solo funcionó como espacio de difusión de políticas públicas —habilitando en varios casos su co-producción—, sino que también desplegó una serie de innovaciones institucionales en torno a la relación entre los actores de la ESS. A partir de la gestión 2019-2023, bajo el enfoque del Ecosistema Asociativo, se buscó promover el crecimiento en escala del sector de la ESS y, al mismo tiempo, propiciar las vinculaciones en su interior. En esta dirección, se consolidó la progresiva incorporación de federaciones de cooperativas de trabajo, así como de universidades e institutos con sede en la provincia.

Asimismo, tras un incidente específico en el que se manifestó una abierta discriminación contra la presidenta de una federación, surgió desde las mujeres de ciertas organizaciones la necesidad de establecer la paridad de género entre los representantes, lo que derivó finalmente en la constitución de la Comisión de Género. La demanda fue recibida positivamente por los agentes estatales, quienes destinaron parte del equipo técnico a coordinar el trabajo con la comisión resultante.

La primera reunión fue en Rosario, (...) había una mesa establecida para los representantes y era la primera vez que yo iba como presidenta (...) ya estaban determinados los lugares en esa mesa de cómo se iban a sentar los representantes, el ministro y el director. Me tuve que sentar afuera aunque era también presidenta de una federación. Vos veás una foto y era la mesa de los varones de la ESS, todos mayores de 60 años Djimos: ¿por qué no se da una Comisión de Género? Para que el CPAES tenga un lugar de trabajo en serio sobre la cuestión de género para que eso que me había pasado a mí no le pase

a ninguna otra mujer representante de la ESS. (Entrevista a presidenta de federación de servicios públicos, julio 2023).

En mi trabajo junto a la Comisión de Género la integración la pude ver con las mujeres que forman parte en cada uno de los eventos, reuniones, jornadas etc. Conformamos la Comisión en el 2021, plena pandemia, y era la primera vez que se conocían y conocían el trabajo de sus entidades a escala provincial. Se exigió que la participación al Consejo debía ser paritaria, lo que permitió por primera vez, que las mujeres participaran activamente del espacio (Entrevista a agente estatal del Ministerio de Producción, mayo 2023).

A pesar de que el reglamento creado en 2012 establecía la posibilidad de crear comisiones específicas, la Comisión de Género se constituyó en el primer espacio transversal a las organizaciones que logró cierto grado de consolidación en el tiempo. A partir de estas vinculaciones, se implementaron al interior de las organizaciones intervenciones vinculadas con la cuestión de género y se gestionaron encuentros entre mujeres de la ESS en conjunto con representantes nacionales (INAES, gestión 2019-2023) y provinciales.

A pesar de que el reglamento creado en 2012 establecía la posibilidad de crear comisiones específicas, la Comisión de Género se constituyó en el primer espacio transversal a las organizaciones que logró cierto grado de consolidación en el tiempo. A partir de estas vinculaciones, se implementaron al interior de las organizaciones intervenciones vinculadas con la cuestión de género y se gestionaron encuentros entre mujeres de la ESS en conjunto con representantes nacionales (INAES, gestión 2019-2023) y provinciales⁹.

El último elemento presentado reviste una enorme importancia para el enfoque subnacional, ya que refiere a la postura adoptada por el CPAES ante la Ley 14.384, que declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Frente al conocimiento de los artículos a modificar y de los nuevos temas a incluir (entre los que se destacan los “mecanismos de participación ciudadana y de democracia semidirecta”, el “derecho al agua”, la “educación” y los “servicios públicos”, entre otros), representantes del CPAES propusieron que el órgano bajo estudio sea reconocido como instancia de consulta en materia de cooperativas y mutuales para este proceso. De hecho, una de las universidades integrantes del espacio desarrolló trabajos de investigación comparada de constituciones provinciales con el fin de analizar el rol que ocupaban en ellas los actores de la ESS, además de las potencialidades existentes en Santa Fe.

En los primeros meses de 2025, a partir del liderazgo de ciertos referentes, se gestionaron desde el CPAES reuniones específicas para la realización de

⁹ Se crearon la Comisión de Producción, Trabajo e Innovación, la Comisión de Juventudes, la Comisión Normativa y Tributaria, la Comisión de Servicios Esenciales y la Comisión de Educación. Algunas se encuentran en funcionamiento mientras que otras están inactivas.

comunicaciones a convencionales constituyentes y propuestas unificadas dentro del sector de la ESS. Como consecuencia, se elaboró un documento con propuestas de modificación de cláusulas por la Comisión Normativa y Tributaria del CPAES, el cual será presentado públicamente en el Congreso Internacional de Cooperativas de la Provincia de Santa Fe a finales del mes de junio de 2025. Este dato reviste un elemento central, ya que en las tentativas previas de reforma constitucional la incidencia se había ensayado por organizaciones y federaciones particulares, sin apelarse al CPAES como espacio aglutinador ni a la pertenencia común a la ESS.

A muchos nos habrá pasado que nos han venido a ver en forma personal futuros congresales de distintos partidos y a todos les he dicho que no sólo no debemos partidizar el tema cooperativo y mutual, sino que nosotros representamos a todo el sector cooperativo y mutual, que es transversal. Por lo tanto, que nos tomen como órgano de consulta (Intervención en el CPAES de representante de universidades, febrero 2025).

El CPAES como telón de posiciones reactivas

A diferencia de los instrumentos esbozados anteriormente y de las iniciativas gestadas al calor de cierta preparación, el elemento “reactivo” indica la toma de posición frente a una supuesta amenaza externa al CPAES, a veces liderada conjuntamente con los representantes estatales y otras asumiendo primacía las propias organizaciones. Acerca de estas vinculaciones intersectoriales, el primer hito refiere al ya mencionado proyecto de Ley Provincial de Economía Solidaria, que fue vetado en dos ocasiones, en 2015 y 2016, y que luego perdió estado parlamentario. Si bien el CPAES nunca acompañó formalmente el proceso, algunos de sus integrantes formaron parte inicialmente, disminuyendo eventualmente su participación. La cuestión más importante reside en las observaciones formuladas por estos actores, cristalizadas en el documento “Posición Institucional del Consejo Provincial de Asociativismo y Economía Social de Santa Fe sobre el anteproyecto de Ley Federal de Economía Solidaria”, elaborado por una comisión ad hoc en el año 2015. En síntesis, se sugiere de manera unánime dentro del CPAES realizar ciertas modificaciones en el proyecto de ley, de matiz técnico-jurídico, en lo referido a cooperativas y mutuales.

De todas maneras, en negociaciones posteriores se excluyeron del proyecto a los sujetos cooperativos y mutuales del CPAES, con excepción de las cooperativas de trabajo y aquellas que voluntariamente peticionasen para ser incluidas, así como los recursos provenientes tanto del fondo de educación cooperativa como de la Caja de Asistencia Social Lotería de Santa Fe, asunto que generó rispideces con mutuales de pensionados sociales (Sosa, 2020). Si bien luego de estas modificaciones el CPAES no opuso mayor resistencia, al menos públicamente, finalmente los proyectos naufragaron. Beckmann (2018) y Sosa (2020) resaltan el carácter de “lobby” del CPAES, principalmente a partir de las experiencias de la fallida ley de

ESS y de su papel como canalizador de demandas de las cooperativas y mutuales tradicionales, antes de su apertura a experiencias emergentes.

Siempre la pregunta es si esa posición institucional es del oficialismo de turno o si realmente hubo una discusión, cuántos representantes hubo, quiénes tomaron la palabra. Eso es lo que importa, porque yo en un acta te puedo poner cualquier cosa. Hay que ver si hubo realmente una discusión, si en el acta figura cuál fue la posición de cada una o si fue solo una declaración que después se firmó (Entrevista presidente de federación de servicios públicos).

Yo fui un día a la legislatura, pero nosotros no participamos institucionalmente de eso porque nunca nos invitaron (...) No hubo lobby en contra, nosotros no al menos. (Entrevista representante de federación de mutuales, octubre 2024).

Por otro lado, a finales de 2017 y durante 2018 se desplegaron los esfuerzos más ambiciosos en torno a una acción reactiva conjunta, debido a la pretensión del gobierno nacional encabezado por Mauricio Macri de gravar con el Impuesto a las Ganancias a las cooperativas y mutuales de actividades financieras y de seguros. Se llevaron a cabo sesiones extraordinarias y ampliadas del CPAES, encabezadas por el gobernador de Santa Fe, Miguel Lifschitz, y acompañadas por el ministro de Producción y representantes nacionales de varias organizaciones de la ESS. Además de la redacción de un documento compartido, se impulsó la movilización de los sectores de la ESS y la convocatoria a los legisladores nacionales por Santa Fe.

La única acción concreta que podemos mencionar es que se convocó a todo el movimiento cooperativo y mutual de la provincia cuando se intentó quitar la exención de impuestos a la Ganancias y se sacó un documento donde firmaron todos. O sea, sirvió como nexo para unir a todos y hacer un documento en conjunto que firmó la Dirección de Cooperativas y todos los integrantes del CPAES (Representante de cooperativa agropecuaria, noviembre 2023).

En los documentos se manifestó el rechazo a la equiparación de las entidades asociativas con empresas de capital, destacándose que en ese mismo 2017 se había efectuado un “blanqueo” de capitales por casi 120 mil millones de dólares por iniciativa del gobierno nacional. En este sentido, el gobernador Lifschitz propuso sustituir el impuesto a las cooperativas y mutuales por un 1% sobre los capitales declarados en el exterior (Cecchi, 2020).

De todas maneras, la acción pública de las organizaciones no se limitó a Santa Fe, encontrando amplio eco en federaciones nacionales y en provincias como Entre Ríos y Córdoba. El proyecto de reforma tributaria del gobierno nacional finalmente no resultó exitoso, ya que se retiraron los artículos 23 y 24 del proyecto elevado, los cuales suprimían las exenciones a dichas cooperativas y mutuales.

Se destacan de estas movilizaciones la incidencia lograda sobre legisladores de diferentes bancadas, así como el involucramiento de sectores dentro de la ESS que no iban a resultar directamente afectados por este gravamen.

Finalmente, las afirmaciones vertidas durante los primeros meses de 2024 por representantes del gobierno nacional tuvieron eco en las reuniones del CPAES. En este sentido, se procedió a la suspensión de más de 11 mil cooperativas de trabajo y a la intimación a casi 8 mil para regularizar su situación en un plazo de 30 días.

Dentro del CPAES, esto no concitó el mismo grado de movilización que en episodios anteriores, existiendo visiones disímiles acerca de la necesidad de emitir un documento común. Además del intercambio de opiniones suscitadas, cobra relevancia la comunicación de las acciones realizadas por FACTTIC junto con una asociación civil para brindar pasos a seguir y canales de asistencia para identificar a las cooperativas afectadas y resolver el problema antes del plazo estipulado.

Tenemos que conocer para integrar los esfuerzos en esta concepción de si hay una matrícula comprometida en alguna intimación y no posee los recursos para rectificar las solicitudes por parte de INAES (...) Matrícula de cooperativa de trabajo que se cae en realidad es retrotraer a la informal (...) Nos ponemos a disposición y, como se dijo recién junto con el área provincial para el asesoramiento, porque vi que había un término de treinta días. (Intervención CPAES abril 2024, Presidente federación de cooperativas de trabajo).

Reflexiones finales

La hipótesis de este trabajo señaló que el marco institucional del CPAES es proclive a la implementación de un conjunto de políticas públicas, a la vez que se centra en instrumentos de transmisión de información (“sermones”). Dicha conjetura se formuló luego del análisis del reglamento, que, entre varias cuestiones, acentuaba el carácter “no vinculante” de las decisiones del espacio y el hecho de que su composición y convocatoria respondían en gran parte a iniciativas del Gobierno Provincial.

Entre las características “deseables” mencionadas por Hintze (2014), el CPAES articula políticas públicas en un “sentido amplio” y mantuvo en algunas ocasiones una intersectorialidad junto con otras áreas provinciales y nacionales. Sin embargo, se otorga mayor importancia a las relaciones urdidas dentro del CPAES para su utilización como caso específico que contribuye a las literaturas sobre consejos de políticas públicas y modelos de gestión de co-construcción y co-producción.

Para dotar de inteligibilidad analítica a la agencia dentro de estos espacios de participación ciudadana institucionalizada, se empleó la noción de “acción pública”. Su operacionalización permitió comprender los instrumentos y modelos de gestión, brindando énfasis a la acción pública entre representantes del Estado, de las organizaciones de la ESS y de las vinculaciones intersectoriales del propio sector. En torno a los instrumentos de políticas públicas, se centraron en la información (“sermones”) y, en ciertos momentos, en los medios económicos (“zanahorias”). Complementar esto con los modelos de gestión permite apreciar que, en múltiples ocasiones, el diseño de la política pública ya se encontraba realizado y solo se

requería, en el mejor de los casos, la implementación conjunta o incluso su mera comunicación, además de la concepción del consejo como receptáculo de demandas (“tribuna”).

El hecho de que las decisiones no sean vinculantes se articula con la concepción del CPAES como un elemento dentro de una política más amplia sobre el asociativismo, enmarcada en la cartera de Desarrollo Productivo. No podría rechazarse de plano la caracterización del “lobby” en los actores de la ESS, pero esto debería reconstituirse a partir de las estrategias singulares de cada organización o limitarse a tesis específicas. La crítica al espacio por parte de los actores le resta credibilidad para ser concebido como un núcleo de presión constante por parte de un selecto número de representantes de la ESS. Tampoco podría aseverarse una relucencia transversal a todas las gestiones de ceder parte de su poder sobre estos asuntos.

Si bien se considera que la apelación a los “sermones” (incluyendo también las acciones de “rendición de cuentas”) implica menos costes asociados a la disponibilidad de recursos y conflictos en el seno del Estado para disputar fondos y/o regulaciones, la ESS reviste otro potencial: la generación de vínculos intersectoriales. Aunque existen organizaciones que no necesitan del CPAES para establecer relaciones con otras, se evidencia en otros casos la relevancia del espacio para la vinculación y la posible acción en conjunto posterior.

La entrada de entidades de la Nueva Economía Solidaria a partir de 2019, junto con la creación de comisiones —especialmente la de Género—, oxigenaron el espacio. Asimismo, la participación unificada frente a la reforma constitucional provincial es un indicio de la cohesión del sector, sin restar por ello la importancia de ciertos referentes y referentes claves de la ESS en el proceso. Los elementos “reactivos” indican la toma de posición en común entre representantes estatales y de la ESS frente a amenazas externas, tanto a nivel provincial (proyecto de Ley de ESS) como nacional (intento de gravar con impuesto a las ganancias durante el gobierno de Macri y suspensión masiva de matrículas de cooperativas en 2024). Si bien se trata de estrategias que exceden lo que acontece al interior del CPAES y no presentan un talante propositivo, son indicadores del grado de organización de los actores de la ESS.

Dado que se señaló el carácter instrumental del estudio de caso, se realizan una serie de consideraciones a propósito de los espacios participativos de gestión conjunta para la ESS. En primer lugar, de manera aún más evidente para las organizaciones y proyectos políticos de la ESS, se resalta que estos mecanismos requieren autonomía frente a los órganos estatales, pero a su vez dependen del propio Estado para efectivizarse. El apoyo político desde las esferas gubernamentales y la dotación de un presupuesto acorde para el financiamiento de las políticas públicas son requisitos no solo para la creación de instrumentos para

el sector, sino también para su participación tanto en el diseño como en la implementación de las mismas.

En segundo lugar, se asume la postura de no deificar la co-construcción ni de rechazar la co-producción, recordando que, en determinadas circunstancias, ambas pueden resultar complementarias. La impronta democrática de la co-construcción puede volverse estéril ante la ausencia de apoyo político y de estructuras institucionales adecuadas, como lo evidencia el fallido proyecto provincial de Ley de Economía Social y Solidaria mencionado anteriormente. Por su parte, la co-producción podría resultar más adecuada en contextos donde no existan ni el grado de participación, ni los tiempos ni los recursos necesarios para asegurar procesos de co-construcción sostenidos.

En tercer lugar, la relación intersectorial al interior de la ESS puede ser promovida por el Estado mediante espacios como el CPAES. Sin embargo, aun en contextos de restricciones institucionales, las acciones públicas conjuntas pueden adquirir un carácter innovador o bien adoptar un perfil marcadamente “reactivo”. La cohesión interna del sector, en tanto representación del mundo asociativo, así como el papel desempeñado por sus dirigentes, constituyen elementos clave para la acción pública de la ESS, tanto dentro como fuera de ámbitos como el CPAES

Referencias

- Altschuler, B., & Pastore, R. (2015). Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, 7, 109-128.
- Bastida, M., Vaquero García, A. & Oliveira Blanco, A. (2020). Estudio de las políticas públicas en Economía Social en la Comunidad Autónoma de Galicia. En Chaves Ávila, R. (dir.). *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la Economía Social en España* (pp. 195-244). Tirant lo Blanch.
- Beckmann, E. (2018). *La promoción de la Economía Social y Solidaria como estrategia de política pública. Propuestas, actores y modos de relacionamiento en la provincia de Santa Fe (2011-2015)* (Tesis de Maestría en Economía Social). Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Campos, H. (2021). La política subnacional desde una perspectiva sociológica. Reflexiones epistemológicas a partir del estudio de prácticas políticas en Santiago del Estero. *Revista Latinoamericana De Metodología De Las Ciencias Sociales*, 11(2), e099. <https://doi.org/10.24215/18537863e099>.
- Cardozo, L. (2024). Reescalamiento de las políticas de economía social y solidaria en la provincia de Santa Fe en el periodo 2004-2015. *Geográfica Digital*, 21(42), 211–236.
- Cardozo, L. G. & Beckmann, E. (2018). *Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe (noviembre 2018)*. Informe

- elaborado en el marco del Proyecto “Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina (2017/2018)” Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Carini, G. F., Frutero Lull, R. & Riberi, L. (2022). Cooperativas, mutuales y políticas de desarrollo local: una aproximación al tejido asociativo de la provincia de Santa Fe, Argentina. *Cooperativismo & Desarrollo*, 30(124), 1-19.
- Carneiro, C. B. L. (2002). Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista De Administração Pública*, 36(2), 277-292.
- Casella, M. (2015). El desafío de construcción de una política de promoción de la economía social y solidaria.: El caso del gobierno de la provincia de Santa Fe. + E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 142-149.
- Cecchi, A.L. (2020). Rendición de cuentas. *La promoción Cooperativa y Mutual en el Gobierno Progresista (2011-2019)*. Editorial Dunken.
- Chaves, R., Via-Llop, J., & Garcia-Jané, J. (2020). *La política pública de fomento de la economía social y solidaria en Barcelona (2016-2019)*. UNRISD Working Paper.
- Coraggio, J. L (2013b). La presencia de la Economía Social y Solidaria(ESS) y su institucionalización en América Latina. <https://cdn.unrisd.org/assets/legacy-files/301-info-files/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/JL%20Coraggio.pdf>
- Combes-Joret, M., Lethielleux, L., & Reimat, A. (2018). Cooperation strategies between public and social economy organisations: how to cooperate without losing your" soul". Bance, P. (dir.) *Providing public goods and commons.Towards co production and new forms of governance for a revival of public action* (pp. 185-205). CIRIEC Studies Series.
- Couto, B., Foglia, C., & Rofman, A. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. Rofman (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio* (pp. 73-118). Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dubeux, A. M., Sarria Icaza, A. M., de Siqueira Medeiros, A. J., Cavalcanti Cunha, G., & Paes de Souza, M. (2011). Estudio de casos brasileños: La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil. Foro Internacional sobre la Economía Social y Solidaria – FIESS. Montréal: Chantier de l'Économie Sociale.
- Duverger, T. (2023). *L'économie sociale et solidaire*. La Découverte.
- Enrique, E. J. (2021). La institucionalización estatal de la Economía Social y Solidaria: Un análisis de las trayectorias de los agentes en el Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Fe. *Otra Economía*, 14(26), 152-175.
- Enrique, E. J. (2022). La Economía Social desde el Estado. Un análisis de las trayectorias de los agentes estatales vinculados a las políticas de Economía

- Social en el gobierno de la Provincia de Santa Fe (2011-2019). *Pampa*, (25), e0045.
- Foglia, C., Rofman, A. R., & Rosa, P. C. (2023). El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana: La experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran Buenos Aires. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21, (40), 114-135
- Fraisse, L. (2018). *La co-construction de l'action publique: définition, enjeux, discours et pratiques*. Fondation maison des sciences de l'homme. <http://www.fmsh.fr/fr/college-etudesmondiales/29887>
- Gueslin, A. (1987). *L'Invention de l'économie sociale. Le XIXe siècle français*. Economica.
- Herrera, E. (1972). *Los consejos económicos y sociales*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO/CICCUS.
- Hintze, S. (2014). Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria. En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. *La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital* (pp. 247-263). Quito: IEPS-MIES.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (2023). *Informe de gestión. Ejercicios 2021/22/23*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/12/inaes_informe_gestion_21-23.pdf
- Jenkins, H., Yi, I., Bruelisauer, S., & Chaddha, K. (2021). Guidelines for Local Governments on Policies for Social and Solidarity Economy. UNRISD.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments. From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2014). *Sociología de la acción pública*. El Colegio de México.
- Laville J.L & Fraisse, L. (2024).. Économie sociale et solidaire, territoires et action publique. En Fraisse, L., Henry, M.C. & Laville J.L. (comp.) *Les politiques locales de l'économie sociale et solidaire* (pp. 17-47). Érès.
- Lozeco, J. (2020). El cooperativismo de trabajo: autogestión y democracia. Aproximaciones al sector en la provincia de Santa Fe. En Tealdo J.C. (comp.) *Economía Social y Solidaria: mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista*. (pp. 41-52). Ediciones UNL.
- Massera, M. & Cardozo, L. G. (2017) "Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la ESS en la provincia de Santa Fe". Artículo presentado en el XIII Seminario Internacional PROCOAS, São Paulo, 9, 10 y 11 de octubre.

- Massera, M.; Logiodice, L. & Rey, M.F. (2018). Políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria. Un análisis de las herramientas nacionales. <https://fce.unl.edu.ar/jornadasdeinvestigacion/trabajos/uploads/trabajos/79.pdf>.
- Massera, M., & Cardozo, L. (2019). Producción de políticas a escala subnacional: Institucionalización de la economía social y solidaria en la provincia y el municipio de Santa Fe. *Temas y Debates*, 37, 119–134.
- Maxwell, J. A. (2012). *Qualitative research design: An interactive approach* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Mendell, M., & Alain, B. (2015). Enabling the social and solidarity economy through the co-construction of public policy. Utting, P. (Ed.) *Social and solidarity economy: Beyond the fringe*. Zed Books.
- Merlinsky, M. (2008). Agregando valor a los estudios de caso: Reflexiones desde la trastienda de la investigación. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9529/ev.9529.pdf
- Molina, M. (2013). Mesas de trabajo en San Martín: un ejemplo de políticas públicas participativas. Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas, (8).
- Muñoz, R. (2021). La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Una propuesta de tipología de municipios del Conurbano Bonaerense *Otra Economía*, 14(26), 31-48.
- Muñoz, R. (2025). *La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Aprendizajes y desafíos en los municipios del Conurbano Bonaerense en perspectiva comparada*. Buenos Aires. Buenos Aires: Teseo.
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis de Gialdino (coord.). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-237). Gedisa.
- Neto, A. S. C. (2017). Políticas de escala e a conformação de estratégias-rede das ações coletivas no espaço sisaleiro da Bahia. *GEOgraphia*, 19(41), 39-53.
- Noriega, M.V. & Tealdo, J. (2020) Economía Social y Solidaria: Una alternativa económica y social consolidada en el territorio pero de débil institucionalidad normativa en la Provincia de Santa Fe en Tealdo (comp.) *Economía social y solidaria : mapeos, experiencias y políticas en Santa Fe y Reconquista Santa Fe* (pp.225-240). Ediciones UNL.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Revista Redes* 2, (4), 99-128.
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *Cadernos Gestão Social*, 1(1), 84-97.

- Rossler, G. (2023). Políticas públicas de Economía Social y Solidaria a nivel nacional y subnacional. Enfoques teóricos metodológicos. *Revista Idelcoop*,(239), 88-107.
- Silva, S. P. & Alencar, J. L. O. (2020). Representação socioestatal e deliberação participativa em políticas públicas: o Conselho Nacional de Economia Solidária na percepção de seus conselheiros. Silva, S. P. (org.) *Dinâmicas da economia solidária no Brasil: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas* (pp.299-325). Brasília: IPEA.
- Sosa, L.I. (2020). *Los mecanismos de participación en el proceso de elaboración y debate del proyecto de ley de Economía Social y Solidaria (ESS) de la provincia de Santa Fe (2011-2015)*. (Tesis de Maestría en Entidades de la Economía Social) Universidad Nacional de Rosario, Argentina..
- Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Sage Publications.
- Sterling Plazas, S. (2024). Configuración de interfaces con el estado. Mesa de Empresas Recuperadas del municipio de San Martín. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 16(20), 83-109.
- Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (3), 1-38.
- Vaillancourt, Y. (2014). Note de recherche sur l'apport de l'économie sociale et solidaire dans la co-construction démocratique des politiques publiques: réflexions ancrées dans des expériences canadiennes, québécoises et latino-américaines.
https://depot.erudit.org/dspace/bitstream/005821dd/1/CRISES_ET1406.pdf
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and Theories. En Bemelmans-Videc, M.L Rist, R.C & Vedung, E. (eds.). *Carrots, Sticks & Sermons: Policy instruments & their evaluation* (pp. 21-58). New Brunswick:Transaction Publishers.
- Vuotto, M. (2021). El movimiento cooperativo argentino y sus organizaciones: trayectoria y perspectivas. *Deusto Estudios Cooperativos*, (18), 27-51.