

# Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019

*Shaping and reshaping public policies for the promotion of Popular and Solidary Economy at the national level, 2015-2019*

## **María Victoria Deux Marzi**

Magister en Economía Social (UNGS)  
y Doctora en Ciencias Sociales (UBA)  
Docente e investigadora, UNR  
y becaria post doctoral CONICET  
Coordinadora del Observatorio de  
las Políticas Públicas de la Economía  
Popular y Solidaria (OPPEPS)  
mvictoriadeux@gmail.com

## **Resumen**

En el presente artículo nos proponemos reconstruir y analizar las configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria (EPS) en el Estado nacional entre 2015 y 2019. Para ello, en primer lugar nos dedicamos a los *organismos públicos* que gestionan políticas para la EPS, tal como se los relevó entre septiembre de 2017 y noviembre de 2018. En segundo lugar, analizamos las características específicas de las intervenciones que se desarrollan para este sector, esto es, los *programas* implementados para la EPS, destacando los destinatarios a los que se orientan y las principales modalidades de intervención. Todo ello, nos permitirá construir una mirada de conjunto sobre el sentido de las intervenciones del Estado nacional para la EPS en el período en estudio.

## **Fecha de recepción:**

13.7.19

## **Fecha de aceptación:**

30.10.19

**Palabras clave:** economía popular - economía social - políticas públicas - Administración Pública Nacional - Argentina

### **Abstract**

*This article focuses on public policies devoted to the Popular and Solidary Economy (PSE) at the national level as well on the government agencies dealing with them. Following an introduction to the subject, we devote our attention to these agencies, as they were relieved between September 2017 and November 2018. Subsequently we analyze the specific policy interventions on this matter -namely policy programs implemented on PSE, highlighting the recipients to whom they are addressed and the main modalities of government interventions. This approaches enable us to build an overall picture of the scope and meaning of government interventions on this subject during the time span covered by our work.*

**Key-words:** *popular economy - social economy - public policies - National Public Administration - Argentina*

## **Introducción**

En las últimas décadas comenzaron a resonar en Argentina y en América Latina experiencias que se identifican como de *economía solidaria, economía social, economía popular, economía comunal, economía de la solidaridad*, etc. Estas varias formas de denominación han dado lugar a un extenso debate académico cuyos antecedentes datan de mediados del siglo XIX en Europa a partir de los trabajos de Saint-Simon, Owen, Fourier y también de algunas corrientes del marxismo.

Uno de los aspectos de este debate, que al mismo tiempo contribuyen en la definición del campo, refiere a su composición. En líneas generales, en Argentina usualmente se incluye a las organizaciones de la llamada “*economía social tradicional*” y a las nuevas formas de trabajo autogestivo, asociadas con la *economía social* o *solidaria* y, más recientemente, con la *economía popular*.

Los orígenes de las cooperativas y mutuales que conforman la economía social tradicional en Argentina se remontan a finales del siglo XIX, acompañadas por una fuerte impronta de organizaciones sindicales y sociales que buscaban defenderse o autonomizarse de la inseguridad de las condiciones de trabajo generadas por el capitalismo. En la década de 1970 se institucionalizaron y regularon ambas formas organizativas, y se

crearon dos organismos nacionales encargados de su promoción, fiscalización y control: el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) y el Instituto Nacional de Acción Mutual, actualmente unificados en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). En las últimas décadas del siglo XX, el ritmo de creación de las cooperativas, y específicamente las de trabajo, aumentó notablemente como resultado de las condiciones estructurales del mercado de trabajo y la implementación de programas sociales que promovían su conformación como un instrumento eficaz para la creación de empleo y el estímulo a la participación colectiva.<sup>1</sup>

Por otra parte, las nuevas formas de *economía social* o *solidaria* comprenden diversas iniciativas individuales o asociativas y de trabajo autogestionado surgidas en tiempos de crisis económica y social, mayoritariamente como estrategias para hacer frente a la falta de empleo asalariado. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, los emprendimientos individuales, familiares y asociativos, redes de trueque, empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores, ferias y mercados en los que se comercializan los productos de los emprendimientos, cooperativas de base tecnológica o intensivas en conocimiento conformadas por profesionales que eligen la autogestión como una forma de trabajo alternativa al empleo asalariado en relación de dependencia.

A su vez, en los últimos seis años la denominación *economía popular* adquirió fuerte presencia en el ámbito público, especialmente a partir de la conformación de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular (CETEP) en 2013 y de la aprobación de la Ley 27.345 en 2016 de “Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la Economía Popular”, impulsada por esta y otras organizaciones de trabajadores desocupados, informales o por cuenta propia. Si bien los trabajadores de estas organizaciones pueden no estar asociados para trabajar y producir, sí lo hacen con fines reivindicativos y organizativos. Se trata de una categoría que “reúne a quienes suelen ser definidos como ‘precarios’, ‘externalizados’ o trabajadores ‘de subsistencia’, un sector de la clase trabajadora cuyos medios de producción están a su alcance, y por tanto desde la óptica de la organización tienen la posibilidad de auto-organizarse” (Fernández Álvarez 2016: 73).

Tomando en cuenta estas definiciones y la reciente irrupción en el ámbito público de la economía popular como un actor económico organizado e institucionalizado, en este trabajo nos referiremos a la Economía Popular y Solidaria (EPS), como un sector que reúne a los trabajadores auto-organizados para reproducir sus condiciones de existencia cotidiana, ya sea en el marco de las instituciones propias de la economía social tradicional o de las nuevas políticas e instituciones de economía social, solidaria o popular. Asumir una denominación común a todas las experiencias, incluyendo en la EPS iniciativas de trabajo autogestivo sean o no asociativas, no nos lleva a desconocer la complejidad y diversidad de este campo de prácticas, sino que nos permite poner el foco en las necesidades y problemas comunes, y por lo tanto en las estrategias y políticas que se despliegan o se requieren para su resolución.

Otro de los principales debates que tensionan al campo de la EPS refiere al sentido y los alcances de las trayectorias empíricas y su institucionalización. Pues ambos –sentidos y alcances– modelan y proyectan determinadas definiciones acerca del tipo de políticas de promoción que se realizarán. Advirtiendo el riesgo que implican las clasificaciones polares, Hintze (2010) identifica dos orientaciones “extremas” de las políticas de promoción de la EPS. Por un lado, menciona a las políticas centradas en la promoción del autoempleo como medio para la autosustentación a través de emprendimientos (individuales o asociativos) conformados especialmente por población vulnerable, excluida del mercado de trabajo. En el otro extremo, reconoce un conjunto de políticas basadas en enfoques *socioeconómicos* (Coraggio 2007) que plantean la posibilidad de construir relaciones y formas de trabajo distintas a las propiamente capitalistas. Entre ambos “tipos” de políticas se encuentran una amplia gama de intervenciones que se aproximan más o menos a algunos de estos extremos, cuyos potenciales para incidir en el desarrollo social y productivo de las estrategias de EPS.

Las políticas públicas son aquí identificadas, en un nivel analítico, como el “elemento dinámico” de los acuerdos plasmados en instituciones; incluimos en ellas a las acciones y omisiones (Oszlak y O’Donnell 1976) del accionar de actores estatales y de la sociedad civil. Así, el estudio de las políticas públicas constituye una manera particular de observar el Estado, las clases y grupos o coaliciones políticas “en movimiento” (Oszlak y O’Donnell, 1976), a través del análisis del proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.

En esta línea y siguiendo a Madoery (2016) proponemos analizar las políticas “más allá del juego institucional”, como el conjunto de prácticas tendientes a producir, conservar o transformar un orden social en el que conviven proyectos sociales en disputa. Es por ello que algunos autores se refieren a la “co-construcción” de las políticas e instituciones de la Economía Social y Solidaria (Mendell 2007), enfatizando que se trata de un proceso pluriactoral y dinámico, donde son tan importantes el liderazgo y la fuerza política como la creación de alianzas, la conformación de redes y el diálogo continuos. Entonces, si las políticas de EPS “hacen sociedad” (Grassi 2003), ellas expresan la medida en que una sociedad se aleja o se acerca del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros, incluyendo la capacidad de protección de los mismos; y según sean los objetivos y aspiraciones que las alienten, contribuirán a modelar distintos modos y condiciones de reproducción de la vida.

Un paso previo a este tipo de reflexión es el diagnóstico de lo existente, identificando los organismos donde las políticas se asientan. Con este propósito, en trabajos anteriores (Hintze y Deux Marzi, 2007; Hintze, Deux Marzi y Costa, 2010) constatamos que en todas las provincias de Argentina existían organismos dedicados a la EPS. En 2010, un poco más de la mitad de estos organismos (el 56%) orientaban su accionar a la *economía social tradicional*, asumiendo el control y fiscalización de cooperativas y mutuales en todas las provincias del país, CABA y en el nivel nacional representado por el Instituto Nacional

de Asociativismo y Economía Social (INAES). Las políticas dedicadas a promover y fortalecer otro tipo de organizaciones basadas en nuevas formas de trabajo asociativo autogestionario (emprendimientos, ferias, empresas recuperadas, etc) si bien tenía un desarrollo incipiente, en pocos años (desde 2003 hasta la fecha del estudio en 2010) se habían establecido en 3 organismos del gobierno nacional y en 14 provincias del país. En el contexto post-crisis de 2001-2002, signado por altos niveles de desempleo y pobreza, y en especial a partir de 2003, se dio un proceso de crecimiento explosivo de los organismos dedicados a estas nuevas formas de (auto)empleo, y sus políticas estuvieron principalmente orientadas a atender las necesidades de trabajo e ingresos (Hopp 2013). Luego de esta primera manifestación exponencial el número de organismos y programas continuó en aumento, como muestran los resultados del relevamiento que presentamos en este artículo.

En este escenario y a pesar de la relevancia que en los últimos años ha adquirido la EPS en sus diferentes expresiones, aún no existe un ámbito de relevamiento y análisis sistemático de estas intervenciones públicas (estatales y de las organizaciones sociales) orientadas a la promoción del sector, ni un campo consolidado de investigación crítica sobre los efectos de las políticas públicas sobre las fuentes de trabajo e ingresos por ellas generadas. Por estos motivos, este trabajo presenta los primeros resultados de una investigación mayor, que institucionalizamos como *Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria*, en la búsqueda de construir un ámbito de información y reflexión acerca de las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina, en el período 2015-2019.

En el presente artículo nos proponemos reconstruir el mapa de organismos públicos nacionales que gestionan políticas para la EPS y caracterizar las políticas y programas que llevan adelante. Para ello, y retomando la tradición de trabajos anteriores (Hintze y Deux Marzi, 2007, 2011), comenzamos preguntándonos por el lugar de la estructura organizativa del gobierno nacional en el que se encuentran las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria (EPS). Ello significa, en primer lugar, poner la mirada donde las intervenciones se generan y asientan, y en segundo lugar, reconocer los procesos de institucionalización de las políticas. En el marco de la estructura organizativa del Estado, la importancia y visibilidad de las intervenciones y los recursos de los que disponen, guarda relación con la jerarquía institucional de los organismos que las implementan y con el sector del estado en el que se inscriben (economía, producción, desarrollo social, por ejemplo).

Seguidamente nos preguntamos acerca de las características específicas de las intervenciones que se desarrollan para este sector. Con ello buscaremos reconocer los sujetos a los que se destinan los programas de EPS, las herramientas que ponen a disposición y el objeto sobre el que se proponen intervenir. Entendemos por programa al conjunto de acciones que se orientan a objetivos definidos conforme un determinado diagnóstico de una situación o problema (Chiara, Di Virgilio 2009). Ello nos permitirá reconocer el

sentido que desde el Estado nacional se atribuye a la EPS, y el perfil predominante de las intervenciones para el sector.

El relevamiento en que se basa este trabajo<sup>3</sup> ha sido realizado recurriendo primordialmente a fuentes secundarias. Para ello relevamos las páginas web de todos los organismos públicos nacionales vinculados con la EPS. Cuando la información obtenida por estas vías resultó insuficiente, se la complementó con partes de prensa, noticias institucionales y notas periodísticas y documentos oficiales. Recurrimos también a fuentes primarias para validar y ampliar la información previamente obtenida. Con este propósito, entrevistamos a responsables de las áreas y unidades organizativas vinculadas con la EPS, y a informantes claves cuando no pudimos acceder a los funcionarios o autoridades.

La información relevada refleja dos momentos de los organismos públicos nacionales de EPS y sus políticas: septiembre de 2017 y noviembre de 2018. La decisión de reiterar el relevamiento estuvo fundada en los profundos cambios ocurridos en los organismos de la Administración Pública Nacional (APN)<sup>4</sup> durante el segundo año de este estudio. Esos cambios fueron especialmente motivados por dos hechos particulares: la sanción del Decreto N° 174/2018 de marzo de ese año, por el cual se aprobó el “Organigrama de aplicación de la Administración Nacional Centralizada” y con el que el gobierno buscó reducir el gasto fiscal a partir del achicamiento del aparato estatal, y la implementación en el mes de junio de un nuevo “plan de ajuste” enmarcado en los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional por el cual Argentina se comprometió a llevar adelante una “política de austeridad” (institucionalizada a través del Decreto N.° 801/18 de septiembre de este año). A la fecha en que se escribe este artículo, los organismos públicos de EPS y sus intervenciones siguen mutando, aunque contradictoriamente a lo anunciado, ello no significa que se reduzca su número ni que cesen las designaciones de funcionarios a cargo. Como veremos más adelante, la reestructuración del estado y las designaciones transitorias se están convirtiendo en sello de la actual gestión.

A esta singularidad atribuimos algunos de los límites de este relevamiento: estamos analizando y caracterizando organismos y políticas en permanente transformación. Al mismo tiempo, ubicamos otras limitantes del análisis derivadas de la propia metodología de abordaje: estamos relevando aquello que los documentos –y los integrantes– de los propios organismos *dicen* respecto de sus objetivos, los destinatarios de sus políticas, las herramientas y programas que gestionan.

Cabe destacar que no todas las políticas analizadas, con orientaciones muy diferentes, dirigen explícitamente sus acciones hacia la promoción de los mismos sectores, aunque definan sus destinatarios o pongan a disposición herramientas que pueden ser utilizadas por aquellos/éstos para sus propios fines y propósitos. Por este motivo hemos incluido en este relevamiento bajo la denominación EPS tanto a aquellos organismos

y programas que, incluso sin identificarse con esta y otras denominaciones similares, orientan sus acciones a todos o algunos de los sujetos que la componen. Con ello nos referimos a las organizaciones asociativas (constituidas formalmente, como cooperativas o mutuales, y a los emprendimientos asociativos sin personería jurídica) y a las entidades de apoyo a la EPS (como las incubadoras y las organizaciones sin fines de lucro que asisten, financian y promueven el desarrollo de emprendimientos y organizaciones autogestivas, incluidos en lo que en América Latina se denomina economía social o solidaria); a los *emprendimientos* individuales y familiares (típicos de la economía popular), desarrollados en ámbitos urbanos, y aquellos impulsados por agricultores familiares. Finalmente, cabe aclarar que las intervenciones que se identifican con la economía popular definen prioritariamente la población a la que se orientan en términos de su vulnerabilidad social y económica, aunque esto también aparece en algunos programas orientados a lo asociativo y autogestionario.<sup>5</sup>

Siguiendo estos criterios de análisis, en el siguiente apartado nos dedicamos a los organismos públicos que gestionan políticas para la EPS, tal como se los relevó en el periodo indicado. Ello nos llevó a poner la mirada en la estructuras del Estado donde las intervenciones se generan y asientan, en los cambios ocurridos en ese periodo y en sus efectos en los procesos de institucionalización de las políticas. A continuación analizamos las características específicas de las intervenciones que se desarrollan para este sector, esto es, los programas implementados para la EPS, destacando los destinatarios a los que se orientan y sus principales modalidades de intervención (formación y capacitación; asistencia técnica; financiamiento; fortalecimiento institucional, entre otras). Todo ello, nos permitió construir una mirada de conjunto sobre el sentido de las intervenciones del Estado nacional para la EPS.

## **Los organismos públicos de promoción de la Economía Popular y Solidaria**

El propósito de mapear las políticas para la EPS nos coloca frente a un primer interrogante: *¿en qué lugar de la estructura organizativa del gobierno nacional se encuentran las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria?*

En la búsqueda de las posibles respuestas, situamos la mirada en la estructura de la APN en noviembre de 2018, y reconstruimos sintéticamente los principales cambios producidos en el período estudiado (septiembre de 2017 - noviembre de 2018), especialmente a partir de la sanción de los Decretos N° 174 y 801 ambos de 2018. Si bien acotamos el período de relevamiento a 14 meses, no desconocemos que desde el inicio de la actual gestión de la Alianza Cambiemos en diciembre de 2015 las políticas e intervenciones para la EPS experimentaron modificaciones y reestructuraciones; situación que a esta altura de los acontecimientos se está convirtiendo en una “marca de época”, como señalamos en la introducción.

Una de las medidas con mayores repercusiones en la estructura de la APN fue la fusión de Ministerios, algunos de ellos vinculados con políticas para la EPS y los sectores sociales más vulnerables, como eran el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que pasó a ser parte del ahora llamado Ministerio de Producción y Trabajo, y el Ministerio de Salud, que se reubicó como Secretaría de Gobierno bajo la órbita del actual Ministerio de Salud y Desarrollo Social (Decreto N° 801/18). Como resultado de esta reestructuración, las intervenciones orientadas a la EPS se ubican predominantemente en cabeza de dos Ministerios: el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS); y el Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT) que recientemente aunó las áreas de trabajo y agroindustria a la de producción, bajo la forma de Secretarías de Gobierno de Trabajo y Empleo y Secretaría de Gobierno de Agroindustria, respectivamente. En tercer lugar, identificamos un único programa radicado en un organismo diferente a los anteriores, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Se trata del Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias, con características singulares y de fuerte impacto en las universidades nacionales. A él haremos referencia en el apartado donde nos enfocamos en las intervenciones para la EPS.

Así, a fines de 2018 el MSyDS contaba con un área específicamente orientada a la EPS, la Secretaría de Economía Social, compuesta por 3 Direcciones Nacionales, 9 Direcciones y 20 Coordinaciones, además de los dos organismos desconcentrados, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI). Asimismo, reunía a la mayoría de las intervenciones para el sector (15 programas), 11 en cabeza de la Secretaría, 3 a cargo del INAES y 1 de CONAMI. Por su parte, en el MPyT las unidades organizativas no se denominan en referencia a la EPS aunque pueden reconocerse tres grupos de organismos e intervenciones según los sujetos a los que se orientan: (i) los dedicados a emprendimientos, encabezados por la Secretaría de Emprendedores y PyMEs de la que dependen 8 unidades organizativas destinadas a promover el emprendedorismo a partir de la implementación de 3 programas; (ii) los organismos e intervenciones vinculados con el trabajo en unidades productivas autogestionadas y de Economía Popular, de la Dirección de Empleo, que si bien no cuentan con unidades organizativas específicamente dedicadas a la EPS, implementa dos programas destinados a esta población; (iii) los organismos e intervenciones de apoyo a la agricultura familiar y emprendedores rurales, a cargo de la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial, que reúnen 5 unidades organizativas orientadas a esta población y dos programas. Estas tres áreas guardan relación con la anterior organización ministerial, en tanto, la primera, dedicada a la promoción del emprendedorismo, estuvo tradicionalmente a cargo de la cartera de Producción, y las dos últimas correspondían a la cartera del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y al Ministerio de Agroindustria respectivamente, como sintetiza el siguiente cuadro (Cuadro 1 en el Anexo).

Por su parte el Cuadro 2 del Anexo resume la cantidad de unidades organizativas dedicadas a la EPS en septiembre de 2017 y noviembre de 2018, según el sector del estado al que pertenecen. Como se observa, contrariamente a la intención de “achicamiento” declarada por las medidas de reestructuración, las unidades organizativas dedicadas a la EPS crecieron cuantitativamente, al igual que toda la estructura de la APN.<sup>6</sup> Este crecimiento absoluto en el conjunto de organismos se explica por el aumento relativo de las unidades organizativas de las áreas de desarrollo social y de producción, específicamente aquellas coordinadas por la Secretaría de Emprendedores y PyMes. Las dependencias de del área de desarrollo social dirigen sus acciones a una amplia diversidad de sujetos de EPS comprensiva de las personas en situación de vulnerabilidad social, los emprendedores familiares, las organizaciones asociativas y las entidades de apoyo a la EPS. En términos cuantitativos pasaron de 29 en 2017 a 35 en noviembre de 2018, aunque a la vez perdieron jerarquía institucional, como veremos más adelante. En el área de producción, el incremento en el número de unidades organizativas se dio exclusivamente en el marco de la Secretaría de Emprendedores y PyMEs, como ya mencionamos, cuyas acciones para la EPS se enfocan en el apoyo a emprendedores. En términos cuantitativos pasaron de seis a nueve, crecimiento que también estuvo acompañado por la desjerarquización de las unidades organizativas preexistentes.

Por otra parte, las reducciones se manifiestan en las áreas dedicadas a la agricultura familiar y al trabajo autogestionado y de la economía popular. Los organismos que más se redujeron fueron los dedicados a la agricultura familiar, al pasar de diez unidades organizativas en 2017 a cinco en noviembre de 2018. Asimismo, el sector del Estado dedicado a los trabajadores autogestionados y de la economía popular también perdió institucionalidad al desintegrarse la subsecretaría dedicada al “sector social de la economía”, y reubicar las intervenciones para esa población bajo la órbita del sector de la producción, tradicionalmente focalizado en la promoción del emprendedorismo.

En lo que refiere a la jerarquía institucional, el cuadro 3 del Anexo es ilustrativo de la desjerarquización de la EPS dentro de la APN. Ello se produce por tres movimientos simultáneos: la supresión de algunas unidades organizativas de mayor jerarquía (una Secretaría y dos Subsecretarías), el corrimiento de nivel de unidades organizativas preexistentes, lo que implicó el reemplazo de Subsecretarías, Direcciones Nacionales y Direcciones de nivel por reparticiones análogas de menor jerarquía,<sup>7</sup> y la creación de 23 Coordinaciones, en algunos casos en reemplazo de las Direcciones. Al mismo tiempo, el cuadro registra la desaparición del INTI del conjunto de organismos desconcentrados a partir de la desintegración del área específica orientada a la economía popular.

Como resultado, a fines de 2018 la estructura organizativa de la APN dedicada a la EPS tiene mayor tamaño y menor jerarquía que el año anterior, al tiempo que se concentra en cabeza de dos Ministerios. El nombramiento de funcionarios y puestos directivos no

cesó con la reestructuración impulsada por el decreto del mes de marzo, ni las fusiones y ajustes impulsadas desde junio e institucionalizadas en septiembre. Por el contrario, las designaciones transitorias continúan a la fecha en que se escribe este artículo, convirtiéndose en la marca característica de un modelo de gestión altamente cambiante. Consecuentemente, los circuitos administrativos por los que transitan los expedientes de los diferentes programas se ven interrumpidos como efecto de estos cambios y nombramientos. Según las entrevistas realizadas en 2017 y las consultas reiteradas hacia fines de 2018 la suspensión de los procedimientos que “mueven” los expedientes de un área a la siguiente alcanzaba a seis meses en el caso del MSyDS. Todo ello va coagulando un proceso de institucionalización de la EPS en el Estado nacional que pierde jerarquía al tiempo que gana complejidad burocrático-administrativa, asentado en un modelo de gestión altamente cambiante, con permanentes designaciones de directivos y sucesivas interrupciones de los circuitos administrativos, como resultado de dichos cambios.

### **Las intervenciones para la promoción de la EPS**

En este apartado nos dedicamos a las características específicas de las intervenciones que se desarrollan para este sector, reconociendo los sujetos a los que se destinan, las herramientas que ponen a disposición, los objetos de intervención y los propósitos que los inspiran. A diferencia de lo que ocurre con la estructura de la APN dedicada a la EPS, los programas no han experimentado grandes cambios durante el periodo tomado en consideración, con las excepciones que mencionaremos seguidamente. Por estos motivos, considerando que el número de programas dedicados a la EPS no se ha modificado sustantivamente y reconociendo que la información a la que pudimos acceder no nos permitió registrar otro tipo de cambios, como los que ocurren en el diseño e implementación de estas intervenciones, en este apartado nos referimos a las características de las intervenciones en septiembre de 2018.

No fueron numerosos los cambios en los programas para la EPS durante 2018. Unos pocos dejaron de implementarse mientras que otros se unificaron bajo el denominado “Hacemos futuro”. Dentro del primer grupo relevamos el programa Nodos de Innovación Social, a cargo de la ya disuelta Dirección de Innovación Social, de la Secretaría de Emprendedores y PyMES del Ministerio de Producción y Trabajo. Este programa brindaba asistencia técnica para mejorar las capacidades productivas del territorio, a partir de la conformación de entramados productivos integrados por emprendedores y productores de EPS. Al mismo tiempo, el recorte en las estructuras del estado dedicadas a la agricultura familiar se tradujo en algunos casos en la suspensión de intervenciones y programas. En particular, a fines de 2017 se cerraron 880 grupos de Cambio Rural pertenecientes al ex Ministerio de Agroindustria dedicados a los agricultores familiares en transición a la capitalización, “para concentrar las intervenciones de este área del Ministerio en los productores capitalizados y en las PyMES”<sup>8</sup>. A comienzos de 2018, el programa de Tecnología Industrial para

la Agricultura Familiar del Instituto de Tecnología Industrial (INTI) quedó suspendido, luego del vaciamiento del área que lo implementaba.<sup>9</sup> Finalmente, otro gran golpe para la agricultura familiar tuvo lugar en junio de ese año, cuando el ya disuelto Ministerio de Agroindustria confirmó el fin del Monotributo Social Agropecuario, herramienta impositiva y de protección social, creada en el año 2009 con el objetivo de formalizar la comercialización de los agricultores familiares, garantizándoles a su vez el acceso a una Obra social y aportes previsionales, sin costos para los productores incluidos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).

Por otra parte, a comienzos de 2018, se crea en la órbita de la Secretaría de Economía Social del MSyDS el programa Hacemos Futuro, que unifica los anteriores Argentina Trabaja, Desde el Barrio y Ellas Hacen. No solo se trata de la fusión de intervenciones sino también, y principalmente, de un cambio en su rumbo y orientación: el nuevo programa se separa de las acciones de Economía Social (explicitado tanto en la normativa como en el sitio web del Ministerio), enfatiza la formación laboral para fomentar la empleabilidad y la cultura del trabajo de los destinatarios, y elimina la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas que se realizan en el marco del programa. El nuevo programa sigue ofreciendo una transferencia condicionada de ingresos, pero en este caso la contraprestación ya no implica el trabajo colectivo en una cooperativa sino la terminalidad educativa primaria y secundaria, la formación integral, y la actualización anual de información del destinatario.

En lo que sigue del apartado nos ocuparemos de las intervenciones que continúan vigentes, y del recién presentado Hacemos Futuro. Para ello, en el siguiente cuadro sintetizamos los 23 programas relevados y sus destinatarios, organizados según el sector del Estado en el que se inscribe el organismo que encabeza su implementación.

Una revisión de los programas para la EPS por el sector del Estado que los ejecuta nos muestra que el sector social concentra la mayoría de los programas (15), todos a cargo del MSyDS y sus organismos desconcentrados. Entre sus destinatarios identifican una amplia heterogeneidad de situaciones que van desde cooperativas, mutuales y entidades de apoyo a la EPS (como las Incubadoras), hasta personas en condiciones de vulnerabilidad social (Cuadro 4 en el Anexo).

El sector dedicado a la producción reúne siete programas, tres de ellos a cargo de la Secretaría de Emprendedores y PyMEs del MPyT. Ellos definen sus destinatarios prioritariamente en términos de emprendedores y PyMEs, aunque una de sus líneas de acción incluye a las cooperativas. Otros dos programas, surgidos en la órbita del anterior Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social hora fusionado con el sector de la producción, se orientan a organizaciones de trabajadores y productores asociados, ya sea que provengan de procesos de recuperación de empresas, de cooperativas creadas en el

marco de programas sociales, o como emprendimientos integrantes de organizaciones y movimientos sociales. Los únicos dos programas que permanecen vigentes para la agricultura familiar y los emprendedores rurales son los concursos de proyectos de jóvenes llamados “Agroemprende”, realizados eventualmente y en algunas provincias del país, y el programa Prohuerta, que incluye entre sus destinatarios a la población urbana y periurbana en condiciones de vulnerabilidad social. Ya nos referimos en el apartado anterior al programa Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, implementado por la Secretaría de Políticas Universitarias. Se trata de un programa diferente a los anteriores, en primer lugar porque es la única intervención para la EPS en el ámbito de la educación, y al mismo tiempo porque financia proyectos de economía social y solidaria en las Universidades en vinculación con entidades del sector.

El cuadro 5 del Anexo muestra distribución de los programas de acuerdo a sus destinatarios. Trece programas (casi el 60% del total) están destinados a organizaciones asociativas, esto es, agrupaciones de personas que se asocian para trabajar, producir, comercializar, auto-proveerse de servicios, infraestructura, etc. de manera estable, formalizadas bajo la figura de cooperativas o mutuales, o de carácter informal. Ocho intervenciones (36%) se orientan a la promoción de emprendimientos individuales o familiares urbanos, considerados como estrategias individuales de autoempleo. Les siguen los programas orientados a las entidades de apoyo a la EPS (cuatro programas) como las universidades, las incubadoras, las organizaciones sin fines de lucro que brindan capacitación, financiamiento, entre otros servicios. Finalmente, dos programas se orientan a los emprendedores y productores rurales y el mismo número a personas en situación de vulnerabilidad social (representan el 9% cada uno).

Luego de este repaso cuantitativo de las intervenciones para cada tipo de sujeto de la EPS es importante hacer dos observaciones puntuales. En primer lugar, si bien los sujetos asociados reciben una mayor cantidad de intervenciones, en términos de la cobertura de los programas, las dos intervenciones orientadas a la población en situación de vulnerabilidad social –los programas Hacemos Futuro y Proyectos socioproductivos comunitarios– reúnen a la mayor cantidad de destinatarios.<sup>10</sup> En segundo lugar, notamos que en un sentido opuesto al de los agricultores familiares, que han perdido protagonismo en el período analizado, en los últimos años viene cobrando fuerza un nuevo sujeto destinatario de estas políticas: las entidades de apoyo a la EPS. Se trata de organizaciones, redes, movimientos y universidades que participan en la implementación de estas políticas brindando financiamiento, capacitación y/o asistencia técnica a emprendimientos individuales o asociados. Algunos programas se implementan “de hecho” a partir de la actuación de este tipo de organizaciones, como es el caso del programa “Proyectos productivos comunitarios” (conocido como “Salario social complementario” dirigido a integrantes de la economía popular) en el que las organizaciones del sector y movimientos actúan representando a los sujetos destinatarios. Otros, prevén la “mediación” de estas entidades desde su diseño, como es el caso del programa “Incubadoras sociales”,

que promueve el fortalecimiento de unidades productivas vulnerables a partir de la actuación de entidades de apoyo a la EPS que ofician de incubadoras, el “Plan Nacional Creer y Crear”, destinado a organizaciones asociativas y redes que trabajen con al menos cien productores o cincuenta unidades productivas de la EPS y tengan proyectos estratégicos en marcha, y el programa “Innoves”, destinado a organizaciones que se proponen potenciar la EPS.

En lo que refiere a las modalidades de intervención impulsadas por estos programas, predominan en términos cuantitativos los que brindan financiamiento a través de créditos o subsidios (doce programas) y los que dan asistencia técnica (once programas). En ambos casos se orientan predominantemente a fortalecer la producción o la comercialización, incluyendo el programa de transferencia condicionada de ingresos que financia a unidades productivas a través del pago de un “salario social complementario”. Los programas de formación y capacitación (seis) se orientan tanto a fortalecer las capacidades y herramientas para el trabajo como a brindar específicamente herramientas para la comercialización. Uno de ellos (“Hacemos Futuro”) consiste en una transferencia de ingresos condicionada a la participación de los destinatarios en dos instancias de formación, para la terminalidad educativa y de formación integral. Finalmente, en la categoría “otros” incluimos dos programas que se diferencian de los anteriores: los Fondos de educación y promoción cooperativa y mutual que promueven la economía social “tradicional” con herramientas para el fortalecimiento institucional, y el Monotributo social que brinda protección social a los sujetos que se inscriben como efectores de desarrollo local y economía social (véase Cuadro 6 en el Anexo).

Este breve recorrido por las principales modalidades de intervención de las políticas para la EPS muestra que las principales herramientas de promoción que implementan se restringen a un repertorio clásico conformado por fuentes de financiamiento, asistencia técnica y formación, implementadas predominantemente de manera excluyente (solo ocho programas combinan más de una modalidad de intervención). En conjunto, promueven abordajes parcializados que se enfocan en determinados aspectos o problemas de las organizaciones e iniciativas de la EPS, siendo mayoritarios los que se ocupan de asistir a la producción o a la comercialización.

Ello nos ubica ante la pregunta por el objeto de intervención directa de estos programas, esto es, ¿sobre qué aspectos de la EPS se proponen actuar estas intervenciones? En términos generales, podemos decir que el objeto fundamental de las intervenciones sociales son las condiciones de vida y de reproducción de la vida de las personas, específicamente la protección ante el riesgo ocasionado por la dependencia de los individuos de los ingresos laborales (Danani 2009). Pero ¿cuáles son los aspectos específicos sobre los que buscan intervenir las políticas para la EPS? (Cuadro 7 en el Anexo).

En esta dirección, advertimos que nueve programas intervienen en relación a las condiciones para la producción, ya sea proveyendo directamente las materias primas e insumos, como el programa “Prohuerta” o brindando financiamiento para estos fines, así como también para la capitalización, la constitución de un fondo de trabajo u otros requerimientos asociados con la actividad productiva propiamente dicha. Las condiciones para la comercialización son el objeto de intervención específica de cuatro programas, que buscan promover las compras de productos de la EPS, la conformación de una marca identificatoria, y el apoyo para la creación de espacios y estrategias de comercialización. Por otra parte, otros cuatro programas se enfocan en las *capacidades y conocimientos para el trabajo*, ya sea en relación a la producción, como los programas “Innoves”, “Cursos y Capacitación” y “Red de Mentores”, o para el desarrollo integral de los sujetos, como es el caso del programa “Hacemos Futuro” que busca “empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos de capacitación integral...” (MSyDS, Resolución 96/2018).

Sólo dos programas se proponen intervenir en relación a las condiciones de trabajo, y lo hacen a través de la provisión de un “salario social”, en un caso, y de la implementación de un régimen tributario y de seguridad social, en el otro. Finalmente, los Fondos de Educación y promoción de cooperativas y mutuales se ocupan de promover y consolidar estrategias de integración cooperativa y mutual respectivamente, para fortalecer los vínculos institucionales dentro de este sector tradicional de la EPS.

Los programas Trabajo Autogestionado y la línea Entramados Productivos Locales del Programa de Empleo Independiente –ambos creados en la órbita del anterior Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social– definen un objeto de intervención comprensivo de diversos aspectos y necesidades vinculadas con la producción, la comercialización y el trabajo autogestionado. En este sentido, se separan y diferencian de las demás intervenciones porque definen un objeto de intervención de fronteras amplias que incluye estrategias de formación para el trabajo, financiamiento y asistencia técnica para la producción, la comercialización y la conformación de entramados productivos, el apoyo y asistencias para mejorar las condiciones de trabajo e higiene y, en el caso del programa “Trabajo autogestionado”, la protección social a través de un seguro de desempleo para los trabajadores de la EPS, hasta tanto regularicen los ingresos y la actividad de la organización. Finalmente, el programa “Cooperativismo y Economía Social en la Universidad” financia proyectos formulados por las Universidades en cooperación con entidades y organizaciones de EPS, por lo que el objeto de intervención varía según cada proyecto específico.

A modo de cierre de este apartado queremos subrayar algunas cuestiones. En primer lugar, los programas relevados proponen un repertorio restringido de herramientas de promoción que lejos de orientarse al desarrollo sostenido de un sector organizado y diverso, se centran predominantemente en la promoción del autoempleo como medio para

la autosustentación a través de emprendimientos individuales o asociativos. Con algunas excepciones, la mayoría de los programas relevados promueven la re-inserción laboral a través de estrategias productivas mercantiles, depositando las expectativas y la responsabilidad por el bienestar de las personas en su inserción en el mercado de bienes y servicios.

En segundo lugar, y a excepción del programa “Cooperativismo y Economía Social en la Universidad”, las intervenciones para la EPS están impulsadas desde las áreas “clásicas” asociadas con el desarrollo social por un lado, y la producción por el otro. En este sentido, la EPS no cuenta con abordajes integrales desde el Estado ni con políticas que hagan foco en temas como la salud, la educación, la vivienda, la infraestructura, el ambiente, entre otras. Finalmente, la mayoría de las intervenciones están focalizadas en determinados sujetos y situaciones, que antes que promover la articulación entre ellos con miras a conformar un subsistema de EPS, fragmentan aún más su heterogénea composición.

## **Reflexiones finales**

Una de las preguntas con las que comenzamos este artículo refería al lugar de la Administración Pública Nacional donde se asientan las intervenciones para la Economía Popular y Solidaria, y a los procesos de institucionalización de las mismas. Al respecto podemos decir que la estructura organizativa del Estado dedicada a la EPS ha crecido en términos cuantitativos entre septiembre de 2017 y noviembre de 2018, especialmente en las áreas de desarrollo social y en los organismos de producción orientados a promover emprendimientos, al mismo tiempo que perdió jerarquía institucional.

Las políticas de EPS se concentran en cabeza de dos Ministerios: el MSyDS y el MPyT, cuyas estructuras y composición en lo referido a las unidades organizativas vinculadas con la EPS repasamos en este artículo. Solo nos resta agregar que los cambios recientes en la estructura ministerial que reubican bajo el área de producción y trabajo las intervenciones antes separadas en tres Ministerios aún no terminan de consolidarse e imprimen gran incertidumbre sobre la continuidad de los programas y sus alcances.

Como resultado de los cambios periódicos en la estructura de la APN, sumados a las continuas renunciadas y designaciones de funcionarios, se va coagulando un modelo de gestión altamente cambiante, con menor presencia territorial del Estado nacional –especialmente en lo referido a las intervenciones para la agricultura familiar–, acompañado por procesos de institucionalización en los que la EPS va perdiendo jerarquía en el aparato estatal al tiempo que gana complejidad burocrático-administrativa.

Otra de las preguntas que orientaron este artículo versó sobre las características específicas de los programas de promoción de la EPS, entendidos como un conjunto de acciones o proyectos organizados según determinados objetivos y criterios de intervención.

Revisando las características específicas de estas intervenciones, observamos que los 49 organismos relevados implementan 23 programas, algunos de ellos de reciente creación. A primera vista, estos números muestran que la estructura administrativa dedicada a la EPS tiene un volumen que supera ampliamente a las intervenciones efectivamente disponibles para el sector. Esto es, el número de unidades organizativas en la APN es más del doble que el número de programas que implementan.

Con relación a los sujetos destinatarios de estas intervenciones, destacamos, en primer lugar, que los dos programas con mayor cobertura se orientan a personas en situación de vulnerabilidad social. En segundo lugar, observamos que si bien las organizaciones asociativas tienen mayor participación numérica en el conjunto de las intervenciones, la asociatividad no se presenta como condición ni como objetivo declarado de las políticas. En particular, la redefinición del programa “Argentina Trabaja” y su integración bajo el nombre “Hacemos Futuro” y la implementación del programa “Proyectos Productivos Comunitarios” marcaron un cambio sustantivo en el sentido de las políticas de EPS, que con menor intensidad imprimen su marca en otras intervenciones del Estado: la asociatividad se desdibuja como objetivo de las políticas que pasan a promover la autogestión individual como una alternativa laboral para los excluidos del mercado de trabajo. Paradójicamente, promueven la re-inserción laboral a través de estrategias productivas mercantiles que enfrentan a los sujetos cara a cara con el mercado. Estos cambios van construyendo un enfoque individualista de las intervenciones sociales del Estado que a la vez depositan en el éxito mercantil las expectativas y la responsabilidad por el bienestar de las personas.

En tercer lugar, subrayamos la pérdida de instituciones y de intervenciones orientadas a la agricultura familiar, tendencia que continúa hasta la fecha. Las medidas vinculadas con este sector no hacen más que confirmar el desinterés por el desarrollo de la agricultura familiar y la desprotección de los sectores rurales más vulnerables. Al mismo tiempo, proponen herramientas que reproducen las condiciones “de subsistencia” para la población que se encuentra en ella, como queda claro luego de la exclusión de los productores de subsistencia de los programas de Cambio Rural.<sup>11</sup>

Finalmente, sugerimos que en los últimos años vienen ganando protagonismo las entidades de apoyo que participan de la implementación de algunos de estos programas o impulsan estrategias de auto-empleo en los sectores populares. Junto con ellas, retoma fuerza una concepción filantrópica de la solidaridad ejercida por estos actores sociales.

En este punto, nos preguntamos: ¿qué necesidades reconocen las intervenciones que estamos analizando? Y ¿qué herramientas proponen para su abordaje? La revisión de las modalidades de intervención de los programas relevados permite observar que las políticas asignan prioridad al fortalecimiento de la producción y la comercialización, esta última promovida por algunos programas de reciente creación como el “Compre

social” y “Mercados solidarios”. Para ello ponen en juego herramientas convencionales como la formación, la asistencia técnica y el financiamiento, principalmente a través de subsidios de bajo monto. Simultáneamente las políticas que se orientan a las capacidades y conocimientos para el trabajo, ya sea que se propongan mejorar las condiciones de empleabilidad o garantizar la terminalidad educativa, se enfocan predominantemente en los sujetos considerados individualmente, de manera desvinculada de los espacios de organización colectiva del trabajo.

Señalamos en la introducción que en el período 2003–2010 fueron creados tantos organismos destinados a la promoción de las nuevas expresiones de economía social o solidaria, como los que se fueron generando a lo largo de más de treinta años en el caso de la economía social tradicional. La gradualidad de la intervención en lo que hace a la economía social tradicional y la explosión de la respuesta estatal en lo que respecta a la economía social solidaria, que se extiende hasta nuestros días asumiendo también la denominación de economía popular, habla de diferentes problemas de época y de también diferentes intervenciones y estrategias desde el Estado y desde las organizaciones de la sociedad civil. En el primer caso, la condición salarial aún era predominante en el mercado de trabajo como fuente de ingresos y como estrategia de vida de los sectores populares, situación que se combinaba con el creciente reconocimiento y valoración política del cooperativismo y el mutualismo como organizaciones de la sociedad civil con capacidad de captar y auto-organizar ciertas demandas y necesidades. La segunda situación evoca, por el contrario, a la incapacidad de dicho mercado para incluir al conjunto de la fuerza de trabajo en las condiciones laborales y de ingreso anteriores al periodo de ajuste neoliberal. Esta marca de época se acentúa en el período que hemos analizado, al mismo tiempo que se suman numerosas intervenciones que buscan paliar las deficiencias del mercado de trabajo con políticas focalizadas que no dejan de mostrar su incapacidad para construir alternativas laborales sostenibles.

En líneas generales, las intervenciones están fuertemente orientadas a atender situaciones de vulnerabilidad a través de herramientas parcializadas, que se enfocan en algunos pocos aspectos o necesidades de las organizaciones e iniciativas de EPS. En ninguno de los casos se proponen abordajes integrales y multisectoriales (en la línea de lo que sugiere Hintze 2010) que fortalezcan la sostenibilidad de las estrategias productivas y laborales. Tampoco logran articularse con miras a conformar un subsistema de EPS, incluso de los diversos sujetos que lo componen, sino que se formulan intervenciones focalizadas en diferentes sujetos y situaciones, fragmentando aún más su heterogénea composición. Si bien reconocemos que existen excepciones, no son numerosas ni presupuestariamente significativas como para impulsar procesos de des-asistencialización de las intervenciones ni para promover procesos de reconocimiento de derechos para los trabajadores autogestionados.

Para finalizar creemos necesario advertir acerca de la opacidad de la información brindada por los sitios webs de los organismos, que agrava una situación preexistente en Argentina, referida al deficiente acceso a información actualizada y, al mismo tiempo, a la publicación de datos confusos y a veces contradictorios. Estos hechos, lejos de incentivar la participación de los actores sociales involucrados, impulsan un manejo discrecional de las políticas y programas, que los reubican como receptores sin acceso real a la información pública, y mucho menos a los ámbitos de decisión y gestión.

Desde la perspectiva de quienes construimos el Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, estas políticas son un ámbito fértil para reconocer el vínculo que establecen Estado y sociedad civil en la formulación e implementación de políticas para el sector. Al respecto, no podemos dejar de señalar que contar con información veraz, clara y actualizada es el primer paso indispensable para promover la participación y el involucramiento de los sujetos.

## ANEXO

**Cuadro 1:** Ubicación institucional de las unidades organizativas (UO) de EPS en la APN. Septiembre de 2017 y noviembre de 2018.

Organigrama septiembre 2017			Organigrama noviembre 2018	
Organismo de mayor jerarquía	Jerarquía de la unidad organizativa de EPS	Recuento UO	Recuento UO	Organismo de mayor jerarquía
<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>	Secretaría	1	1	<b>Ministerio de Salud y Desarrollo Social</b>
	Subsecretaría	3		
	Dirección Nacional	7	3	
	Dirección	16	9	
	Coordinación		20	
	Organismo Desconcentrado	2	2	
	<b>Subtotal</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	
<b>Ministerio de Producción</b>	Secretaría	1	1	<b>Ministerio de Producción y Trabajo</b>
	Subsecretaría	1		
	Dirección Nacional	3	2	
	Dirección	1	3	
	Coordinación		3	
	<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	
<b>Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social</b>	Subsecretaría	1		<b>Ministerio de Producción y Trabajo</b>
	<b>Subtotal</b>	<b>1</b>		
<b>Ministerio de Agroindustria</b>	Secretaría	1	1	<b>Ministerio de Producción y Trabajo</b>
	Subsecretaría	1	1	
	Dirección Nacional	2	1	
	Dirección	5	2	
	Organismo Desconcentrado	1		
	<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	
<b>Total UO</b>		<b>46</b>	<b>49</b>	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del “Proyecto Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria en la Argentina” (2017/2018) / SPU, sobre la base del Mapa del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Cuadro 2:** Unidades organizativas dedicadas a la EPS en la APN.  
Septiembre de 2017 y noviembre de 2018.

Sector	Destinatarios	Jerarquía de la unidad organizativa	Organigrama en septiembre 2017	Organigrama en noviembre 2018
Desarrollo Social	Población vulnerable. Emprendimientos individuales y asociados. Organizaciones Asociativas. Entidades de apoyo a la EPS.	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	3	
		Dirección Nacional	7	3
		Dirección	16	9
		Coordinación		20
		Organismo Desconcentrado	2	2
		<b>Subtotal</b>	<b>29</b>	<b>35</b>
Producción y Trabajo	Emprendedores y PyMes	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	1	
		Dirección Nacional	3	2
		Dirección	1	3
		Coordinación		3
	<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	
	Trabajadores autogestionados y de la EP	Subsecretaría	1	
		<b>Subtotal</b>	<b>1</b>	
	Agricultores familiares	Secretaría	1	1
		Subsecretaría	1	1
		Dirección Nacional	2	1
		Dirección	5	2
		Organismo Desconcentrado	1	
	<b>Subtotal</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	
	<b>Total sectores</b>		<b>Total UO</b>	<b>46</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del “Proyecto Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria en la Argentina” (2017/2018) / SPU, sobre la base del Mapa del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Cuadro 3:** Jerarquía institucional de las unidades organizativas dedicadas a la EPS.  
Septiembre 2017 y noviembre de 2018.

Jerarquía de la UO	Organigrama en septiembre 2017	Organigrama en noviembre 2018
Secretaría	4	3
Subsecretaría	5	1
Dirección Nacional	12	6
Dirección	22	14
Coordinación	0	23
Organismo Desconcentrado	3	2
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>49</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del “Proyecto Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria en la Argentina” (2017/2018) / SPU, sobre la base del Mapa del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros.

**Cuadro 4:** Síntesis de programas, destinatarios y organismo responsable por sector del Estado Nacional. Noviembre de 2018.

Sector	Programas	Destinatarios	Organismo responsable
<b>Desarrollo Social</b>	Compre social Hacemos Futuro Incubadoras sociales Innoves / Profes Manos a la obra Marca colectiva Mercados solidarios Monotributo social Plan Nacional Creer y Crear Proyectos productivos comunitarios (Salario social complementario) Unidades Productivas en Crecimiento	Emprendimientos familiares y asociativos, cooperativas, organizaciones asociativas, entidades de apoyo a la EPS, población en situación de vulnerabilidad social.	Secretaría de Economía Social
	Programa de ayuda financiera Cursos y capacitación Fondo de Educación y Promoción Cooperativa y Desarrollo Mutua	Mutuales, Cooperativas, Federaciones	INAES
	Programa Nacional de Microcrédito	Personas que se organizan en torno al autoempleo urbano o rural	CONAMI
<b>Producción y trabajo / emprendedores</b>	Expertos PyME Fondo Semilla Red de Mentores	Emprendedores, cooperativas y PyMES	Secretaría de Emprendedores y PyMES
<b>Producción y trabajo / trabajadores autogestionados y de la EP</b>	Programa de Empleo Independiente Línea: Entramados Productivos Programa de Trabajo Autogestionado	Empresas recuperadas, empresas autogestionadas, cooperativas iniciadas en Programa argentina Trabaja, emprendimientos integrantes de organizaciones / movimientos sociales. Grupos asociativos de pequeños productores. Gobiernos municipales y provinciales.	Secretaría de Empleo
<b>Producción y trabajo / agricultores familiares</b>	Agroemprende “Innovando en el territorio”	Jóvenes rurales	Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial
	Prohuerta	Población urbana, peri-urbana y rural en condiciones de vulnerabilidad social, agricultores familiares.	INTA
<b>Educación</b>	Cooperativismo y Economía social en la Universidad	Universidades Nacionales y organizaciones de Economía social y solidaria	Secretaría de Políticas Universitarias

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Proyecto “Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, en Argentina” (2017/2018)/SPU.

**Cuadro 5:** Programas del Estado nacional referidos a EPS, según sus destinatarios. Noviembre de 2018.

Programas	Número
Organizaciones asociativas	12
Emprendedores individuales o familiares urbanos	8
Entidades de apoyo	3
Emprendedores individuales o familias rurales	2
Población vulnerable	2

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Proyecto “Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, en Argentina” (2017/2018) / SPU.

**Cuadro 6:** Programas del Estado nacional, según sus modalidades de intervención. Noviembre de 2018.

Modalidad de intervención	Número de programas
Financiamiento	12
Asistencia técnica	11
Formación y capacitación	6
Otros	2

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Proyecto “Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, en Argentina” (2017/2018) / SPU.

**Cuadro 7:** Programas de promoción de la EPS según su objeto de intervención. Administración Pública Nacional, noviembre de 2018.

Objeto de intervención	Recuento de Programas	Nombre de Programas
Condiciones para la producción	9	Agroemprende "Innovando en el territorio" Prohuerta Plan Nacional Creer y Crear Manos a la obra Unidades Productivas en Crecimiento Incubadoras sociales Microcrédito Programa de ayuda financiera Fondo Semilla
Condiciones para la comercialización	4	Compre social Mercados solidarios Marca colectiva Expertos PyME
Capacidades y conocimientos para el trabajo	4	Innoves/Profes Cursos y capacitación Red de Mentores Hacemos Futuro
Condiciones de trabajo	2	Monotributo social Proyectos productivos comunitarios (Salario social complementario)
Condiciones para la producción, la comercialización y el trabajo	2	Programa de Trabajo Autogestionado Programa de Empleo Independiente. Línea: Entramados Productivos
Fortalecimiento institucional	1	Fondo de Educación y Promoción Cooperativa y Desarrollo Mutua
Definido por proyecto	1	Cooperativismo y Economía Social en la universidad
<b>Total programas</b>	<b>23</b>	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Proyecto "Observatorio de las Políticas Públicas de la Economía Popular y Solidaria, en Argentina" (2017/2018)/SPU.

<sup>1</sup> Vuotto sostiene que “la configuración del sector comenzó a modificarse sensiblemente desde 2003, cuando se constituyeron en la provincia de Buenos Aires las primeras cooperativas de trabajo promocionadas desde el gobierno nacional a través del Programa Federal de Emergencia Habitacional, que luego se extendió a otras provincias” (Vuotto 2011: 20). Siguiendo a este autor, señalemos que desde ese año la política gubernamental específicamente dirigida al cooperativismo de trabajo se instrumentó a través de diferentes planes y programas correspondientes a tres ministerios nacionales y al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social: i) Ministerio de Desarrollo Social (programas Manos a la Obra, Ingreso Social con Trabajo, Programa de Inversión Social, Centros Integradores comunitarios); ii) Ministerio de Planificación (Programa Agua + Trabajo, Programa Federal de Emergencia Habitacional); iii) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión); iv) INAES a través de todas sus líneas de intervención sobre las que nos detendremos más adelante. Por su carácter de organismo con funciones de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual, lo consideramos por separado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación del cual depende.

<sup>2</sup> De acuerdo con la reglamentación de la Ley n° 27.345 (Decreto 159/2017, artículo 2), “se entiende por Economía Popular toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. La Economía Popular se desarrolla mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo”.

<sup>3</sup> Actividad realizada en el marco del Proyecto “Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina” (2017/2018), financiado por el Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad de la Secretaría de Políticas Universitarias. Con la participación de integrantes de las siguientes universidades: Nacional de General Sarmiento (universidad coordinadora), Nacional de Rosario, Nacional del Litoral, Nacional de José C. Paz y Universidad Nacional de Luján.

<sup>4</sup> La Administración Pública Nacional es el conjunto de organismos e instituciones estatales que realizan las funciones administrativas del Estado nacional. En general abarca a los distintos entes y dependencias que integran el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). No abarca los poderes ejecutivos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las administraciones municipales. Asimismo, el presupuesto de la Administración Pública Nacional abarca a las instituciones de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, al Ministerio Público, a los organismos descentralizados y a las instituciones de seguridad social. Además, incluye –en formas separada– los Fondos Fiduciarios.

<sup>5</sup> Desde sus orígenes, varias de las políticas de EPS surgieron como respuesta a la desocupación y la pobreza en los momentos de mayor crisis, y se orientaron a la población en situación de vulnerabilidad económica y social. En nuestro país, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” –lanzado en agosto de 2003 y regulado en abril de 2004 (Resolución MDS 1375/04) en el Ministerio de Desarrollo Social– fue uno de los exponentes más destacados de estas intervenciones, pero no el único, tal como veremos en la páginas siguientes.

<sup>6</sup> Si bien desde el año 2003 a la fecha, el Estado argentino expandió sus fronteras de operación cuyo correlato fue el notable crecimiento de la estructura del sector público a nivel nacional, luego del cambio de gobierno en diciembre de 2015, la expansión del andamiaje organizacional continuó pero con un ritmo y una composición diferente. Tal como señalan Gasparin y Dieguez (2018), a diferencia del ciclo de gobierno anterior, no se crearon nuevas universidades públicas ni empresas y sociedades del Estado, sino que la expansión estuvo concentrada en el número de reparticiones dentro de cada Ministerio. En este sentido, el tamaño del gabinete se incrementó significativamente, alcanzando en el primer semestre de 2018, su máximo histórico desde el regreso a la democracia y se posicionó entre los gabinetes más grandes de América Latina.

<sup>7</sup> Las reestructuraciones producidas en el MSyDS son ilustrativas de este tipo de movimiento, en tanto derivaron en el reemplazo de las anteriores Subsecretarías de Políticas Integradoras y de Economía Popular en las Direcciones Nacionales de Políticas Integradoras y de Economía Popular.

<sup>8</sup> Tal como expresa el Coordinador del programa en la nota: “Casañas: “Queremos llegar a los productores con los recursos que necesitan”, Boletín del Mercado Central, 2 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.mercadocentral.gov.ar/news/casa%C3%B1as-%E2%80%9CQueremos-llegar-los-productores-con-los-recursos-que-necesitan%E2%80%9D> (fecha de consulta: 24.09.2018).

<sup>9</sup> “Los problemas en el INTI también alcanzan a la agricultura familiar”, Diario La Nación, 15 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2109211-los-despidos-en-el-inti-tambien-alcanza-la-agricultura-familiar> (Fecha de consulta: 24.09.2018).

<sup>10</sup> Para el año 2018 el programa Hacemos Futuro proyectaba una cobertura de 261.805 personas, según publica CEPAL en su “Base de datos de programas de protección social no contributiva” (disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=157>).

<sup>11</sup> De acuerdo al coordinador del Programa Cambio Rural “Queremos llegar a los productores con los recursos que necesitan”, Boletín del Mercado Central, 2 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.mercadocentral.gov.ar/news/casa%C3%B1as-%E2%80%9CQueremos-llegar-los-productores-con-los-recursos-que-necesitan%E2%80%9D> (fecha de consulta: 24.09.2018).

## Referencias bibliográficas

**Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio** (2009) “Conceptualizando la gestión social”, en Magdalena Chiara y María Mercedes DiVirgilio, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

**Coraggio, José Luis** (2004) “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”, en C. Danani, C. (comp.) *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento-OSDE-Altamira.

**Coraggio, José Luis, org.** (2007) *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento – Altamira. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires.

**Coraggio, José Luis y María Victoria Deux Marzi** (2010) *Propuesta para el relevamiento de la Economía Popular y la Economía Popular Solidaria*. Documentos de Trabajo. Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica. Mimeo.

**Danani, Claudia** (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara y DiVirgilio 2009: 9-38.

**Danani, Claudia** (2004) “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social”. En: Danani, C. (org.) (2003): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/ Editorial Altamira, págs. 9-35.

**Danani, Claudia y Susana Hintze** (2011) “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”. En C. Danani, Claudia y S. Hintze (coordinadoras). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Ediciones UNGS. Colección Política, Políticas y Sociedad N° 08:45-49.

**De Souza Santos, Boaventura** (2002) *Produzir para viver: os caminhos da producao nao capitalista*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

**Grassi, Estela** (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

**Hintze, Susana** (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

**Hintze, Susana** (2009) “Políticas públicas/Gestión”, en Cattani, A. D.; Coraggio, J. L. y Laville, J-L., *Diccionario de la otra economía*. Buenos Aires: UNGS-Altamira/CLACSO Coediciones: 215-267.

**Hintze, Susana** (2010) *La política es un arma cargada de futuro: Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires, CLACSO-CICCUS.

**Hintze, Susana, María Victoria Deux y María Ignacia Costa** (2011) “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina”. En C. Danani y S. Hintze (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines Pcia. de Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento., págs. 115-178.

**Hintze, Susana y María Victoria Deux** (2008) “La institucionalidad política de la economía social y solidaria en Argentina”, ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 4 al 7 de noviembre, Buenos Aires.

**Hintze, Susana y María Victoria Deux Marzi** (2007) “La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria”. Ponencia presentada a las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad “Estado y Sociedad en la búsqueda de nuevos roles”. Universidad de Buenos Aires, 3-5 de Octubre de 2007.

**Hopp, Malena** (2011) “Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea”. *Revista Katalysis*; 14 (1) 13-22.

**Hopp, Malena** (2013) “Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance”. *Revista OSERA* N.º 9:1-18.

**Hopp, Malena Victoria** (2012) “La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados: reflexiones para la construcción de la Economía Social en Argentina”. *Revista Org&Demo*. Vol 12 (2) 39-58.

**Madoery, Oscar** (2016) *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia: Ediciones Universidad Nacional de Tierra del Fuego.

**Mendel, Margarita** (2007) “La co-producción de políticas sociales en Quebec: el caso de la economía social”. En: M. Vuotto (coord.): *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo, págs. 76-98.

**O'Donnell, Guillermo y Oscar Oszlak** (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina”, Buenos Aires, CEDES.

**Ragin, Charles** (2007) *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Universidad de Los Andes-Sage Publications.

**Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci** (2006) “Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En L. Andrenacci (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS/Editorial Prometeo, págs. 17-51.

**Vommaro, Gabriel** (2017) “Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente”. *Revista Pós Ciências Sociais* 14 (27) 77-98.

**Vommaro, Gabriel y Sergio Morresi, Sergio** (comps.) (2015) *Haçamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines, Pcia. de Buenos Aires: Ediciones UNGS.

**Cómo citar este artículo:**

**Deux Marzi, María Victoria** (2020) “Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 9 N° 18: 401-427