

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

A institucionalização estatal da Economia Social: Uma análise das trajetórias dos agentes do
Ministério da Produção da Província de Santa Fe

The state institutionalization of the Social Economy: An analysis of the trajectories of the agents in
the Ministry of Production of the Province of Santa Fe

Emiliano Joaquín Enrique *
emienrique01@gmail.com

Resumen: Este artículo aborda la gestión de las políticas públicas en Economía Social mediante el análisis de las trayectorias de los agentes estatales del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe (Argentina). En primer lugar, se presentan la estrategia metodológica, la muestra utilizada y los elementos del diseño de la investigación. En segundo lugar, se introduce el proceso de institucionalización estatal de las políticas de Economía Social a nivel nacional y las redes conceptuales utilizadas para la construcción del objeto de estudio. Posteriormente, se analizan las dimensiones objetivas y subjetivas de las trayectorias, en torno a los rasgos socio-demográficos, secuencias extra-ministeriales y secuencias ministeriales de los agentes.

Palabras clave: Economía Social y Solidaria, políticas públicas, trayectorias

Resumo: Este artigo aborda a gestão das políticas públicas em Economia Social mediante a análise das trajetórias dos agentes estatais do Ministério da Produção da Província de Santa Fe (Argentina). Em primeiro lugar, apresenta-se a estratégia metodológica, a amostragem utilizada e os elementos do desenho de pesquisa. Em segundo lugar, desenvolve-se o processo de institucionalização estatal das políticas de Economia Social no nível nacional e as redes conceituais utilizadas para a construção do objeto de estudo. Posteriormente, são analisadas as dimensões objetivas e subjetivas das trajetórias, em torno das propriedades sociodemográficas, as sequências extra-ministeriais e sequências ministeriais dos agentes.

Palavras-chave: Economia Social e Solidária, políticas públicas, trajetórias

* Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, Argentina.

Abstract: This article addresses the management of public policies in Social Economy by analyzing the trajectories of the state agents from the Ministry of Social Development of the Province de Santa Fe (Argentina). Firstly, we present the methodological strategy, the sample used and the elements of the research design. Secondly, we introduce the process of state institutionalization of public policies in Social Economy at the national level and the conceptual networks used for the construction of the object of study. Subsequently, we analyze the objective and subjective dimensions of the trajectories, as regards the socio-demographic traits, extra-ministerial sequences and ministerial sequences of the state agents.

Key-words: Social and solidarity economy, public policies, trajectories

Introducción

El presente artículo se inscribe dentro de una investigación más amplia respecto de la institucionalización estatal de la Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe. El recorte efectuado en el mismo reside en el análisis de las trayectorias de los agentes estatales que se encontraron trabajando en las áreas de Economía Social y Solidaria (ESS) dentro del Ministerio de la Producción (MPSF) en la gestión provincial de 2015-2019.

En primer lugar, se expone el diseño de la investigación realizada, elucidando a su vez la estrategia metodológica implementada y la manera en la cual la muestra se halla conformada. En segundo lugar, se esbozan someramente los elementos más importantes de la institucionalización de las políticas públicas en ESS a nivel nacional. En tercer lugar, se desarrollan las redes conceptuales del análisis de trayectorias y el estado del arte de la investigación. En cuarto lugar, se procede al análisis de los rasgos socio-demográficos de los entrevistados. Posteriormente se analizan las secuencias organizacionales extra-ministeriales de los agentes. Finalmente, se presentan las secuencias ministeriales dentro del MPSF, distinguiéndose en dos períodos analíticos en relación con el grado de institucionalización de la Economía Social e indagando respecto de la mutua influencia entre trayectorias y agentes estatales.

1. Diseño de la investigación

El objetivo general de este trabajo consiste en analizar la relación entre las trayectorias de agentes estatales y la gestión de políticas públicas de ESS dentro del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe. Se tomó como recorte muestral a los agentes que se encontraron trabajando en el ministerio durante la gestión 2015-2019. En tanto objetivos específicos se presentan: a) analizar las dimensiones objetivas (rasgos socio-demográficos, participación en organizaciones y recorrido estatal) y subjetivas (representaciones acerca las secuencias objetivas) de estas trayectorias y b) indagar los procesos mediante los cuales los agentes “se convirtieron en Estado”.

La hipótesis esbozada refiere que las trayectorias de los agentes estatales inciden sobre sus intervenciones durante la gestión de políticas públicas. Respecto de la estrategia metodológica empleada, se puede señalar que esta investigación contó con un diseño cualitativo flexible (Mendizábal, 2006), utilizándose el método biográfico en su variante de historia de vida (Bertaux, 1999).¹

Como unidades de análisis, se seleccionaron diez agentes estatales que participaron en la gestión de políticas públicas en ESS en el MPSF durante el período de gobierno 2015-2019. Las técnicas de

¹ El análisis de Historia de vida (*life-story*) se basa en estudios de casos sobre personas determinadas, incluyendo sus relatos y otra clase de documentos, con un enfoque socio-estructural que toma al individuo en calidad de partícipe u observador de un hecho significativo.

producción de datos utilizadas consistieron en doce entrevistas en profundidad, dos observaciones no participantes en eventos académicos de resultados de políticas públicas y análisis de contenido de fuentes secundarias (publicaciones, resoluciones ministeriales, tesis de posgrado, perfiles de redes sociales, artículos y presentaciones en jornadas académicas).

Asimismo, se empleó un “muestreo intencional” (Maxwell, 2012) debido a la necesidad de contemplar en el estudio a ciertos agentes estatales ubicados en posiciones jerárquicas, mientras que se aplicó el muestreo por bola de nieve para establecer contacto con otras posiciones estatales que no suelen destacarse en los organigramas ministeriales (asistentes técnicos, contratados). El trabajo de campo fue realizado entre octubre de 2019 y junio de 2020.

2. Las unidades organizativas dentro del criterio muestral

La noción de “agente estatal” se recupera de Boholavsky y Soprano (2010) y Perelmiter (2016), utilizándose en esta investigación para todas aquellas personas afectadas por el “efecto Estado”, que son investidas con su representación y pueden actuar en su nombre. Respecto de esto, se analizan las trayectorias de los agentes estatales que participaron en la gestión de políticas públicas de ESS en el MPSF, recuperándose como unidades organizativas a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social y a sus direcciones en Desarrollo Territorial y Asociativismo y Emprendedorismo. Dentro de los agentes estatales relevados se incluyeron un secretario, tres directores políticos, dos directores generales de planta permanente, una asistente técnica, una técnica de planta permanente y dos contratados.

Tabla N° 1: Agentes estatales incluidos dentro de la muestra

Nombre	Cargo
Leandro	Secretario de Desarrollo Territorial y Economía Social
Bruno	Director Político Dirección de Desarrollo Territorial
Victoria	Directora política de la Dirección de Planificación
Fabián	Director político de Promoción del Asociativismo y Emprendedurismo (MPSF)
Nicolás	Director General de Desarrollo Rural (Dirección Desarrollo Territorial)
Gabriel	Director General de Desarrollo Local (Dirección Desarrollo Territorial)
Natalia	Asistente Técnica en la Dirección de Promoción del Asociativismo y
Analía	Técnica de planta permanente
Damián	Contratado en la Dirección de Promoción del Asociativismo y Emprendedurismo (MPSF)
Germán	Contratado en proyecto enmarcado en la Dirección de Desarrollo Territorial

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

3. Las políticas públicas en Economía Social y Solidaria

A partir de la primera década del 2000, en múltiples países latinoamericanos se produjeron importantes procesos de promoción y acompañamiento estatal de las experiencias en Economía Social y Solidaria. Para abordar el campo de la ESS, se presentan tres dimensiones (Pastore y Altschuler, 2015). En primer lugar, se destaca un plano empírico, que involucra a toda una serie de organizaciones tanto formales como informales, diferenciadas del modelo de empresa capitalista tradicional y de ciertos tipos de cuentapropismo. Dentro de estos se destacan las cooperativas, mutuales y asociaciones (Economía Social Tradicional) como las experiencias de Nuevas Ruralidades Solidarias emprendimientos asociativos y familiares, empresas recuperadas, moneda social, finanzas solidarias, entre otros (Economía Social Emergente).

En segundo lugar, se introduce una dimensión simbólica- conceptual, que se enmarca dentro de las vertientes de la Economía Sustantiva polanyiana. Con base en esto, se analizan las relaciones económicas bajo un marco diferente al de la economía convencional, concibiendo al vínculo económico como un proceso de interacción de las personas entre sí como así también con la naturaleza, con el objetivo de acceder a una provisión continua de medios materiales que permitan la satisfacción de sus necesidades (Coraggio, 2014). Esto implica abordar de manera diferente, redefiniendo el papel del Estado, la política, los mercados y los individuos, ciertos presupuestos preclaros de la economía ortodoxa.

Finalmente, se presenta una dimensión político-organizativa, la cual permite introducir en el análisis una amplia gama de proyectos de sociedad en disputa. Este plano presenta explícitamente y en diferentes niveles, proyectos de transformación del sistema económico, que oscilan entre la adaptación a las lógicas hegemónicas del sistema económico y la propuesta de reformas profundas de la sociedad de mercado (Pastore y Altschuler, 2015).

En este marco se produjo el proceso de “institucionalización estatal” de la ESS en Argentina, en tanto surgimiento y resignificación de instituciones jurídicas y político administrativas a partir de las lógicas de la Economía Social y Solidaria (Coraggio, 2013). En este sentido, se combinó el discurso de la creación de empleo y de la participación colectiva con los postulados propios de la ESS (Hintze, 2010) en la gestión de un conjunto de “políticas socio-productivas” (Hopp, 2015)² nacionales, iniciado por el “Plan Manos a la Obra” (PMO) en 2003. El objetivo de las mismas residió en el fomento del trabajo asociativo como forma de incidir en la reproducción de la vida, mediante intervenciones típicas como la entrega o gestión de subsidios, capacitación y asistencia técnica (Deux Marzi y Hintze, 2007).

En líneas generales, las contribuciones de las políticas públicas entre los años 2003-2015 se centraron en la generación de empleo y en el mantenimiento del tejido social anclado en el desarrollo local y la autonomía territorial (Castelao Caruana, 2013). Algunos de los aspectos a destacar fueron el direccionamiento de recursos estatales hacia el sector de la ESS, el desarrollo de un conjunto de cambios institucionales que permitieron el acceso a la tecnología y financiamiento de organizaciones vulnerables; el reconocimiento político y estímulo estatal de estas organizaciones y, en contados casos, la puesta en igualdad frente a empresas privadas en la realización de obra pública (Vuotto, 2011). Sin embargo, en sentido general, las evaluaciones efectuadas sobre esta batería de políticas coinciden en señalar que, pese a sus innovaciones, no superaron los enfoques tradicionales de

² Este tipo de políticas se caracteriza por actuar en la órbita de la distribución primaria del ingreso, a fin de permitir la reproducción de la vida de destinatarios específicos y estimular la producción para el mercado mediante la promoción de nuevos productores que participan en condiciones de escaso poder relativo.

asistencia a la pobreza y al desempleo y que se encontraron al margen de marcos legales adecuados y de regulaciones eficientes (Castelao Caruana, 2013)

En lo que refiere al gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019), tuvieron lugar una serie de rupturas y continuidades respecto de las gestiones anteriores que Arcidiácono y Bermúdez (2018) teorizaron bajo el concepto de “bisagras de gestión”. En términos de continuidades: se ratificaron ciertos programas, se consolidó el peso de las organizaciones sociales en la ejecución de las políticas públicas y se implementaron nuevas acciones referidas al sector (Salario Social Complementario, programa “Desde el Barrio”) ampliando la cobertura geográfica de las intervenciones (Hopp, 2017). A su vez, las principales modificaciones estribaron en el desarrollo de lo que se denominó un “giro capacitador” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018) basado en cursos de finalidad educativa dedicados a promover emprendimientos individuales a lo que se le sumó la desactivación tanto del formato cooperativo en las políticas públicas como de organismos dedicados a la Agricultura Familiar y una reducción de las jerarquías en las unidades organizativas vinculadas (Deux Marzi, 2019).³

4. Contribución de las trayectorias

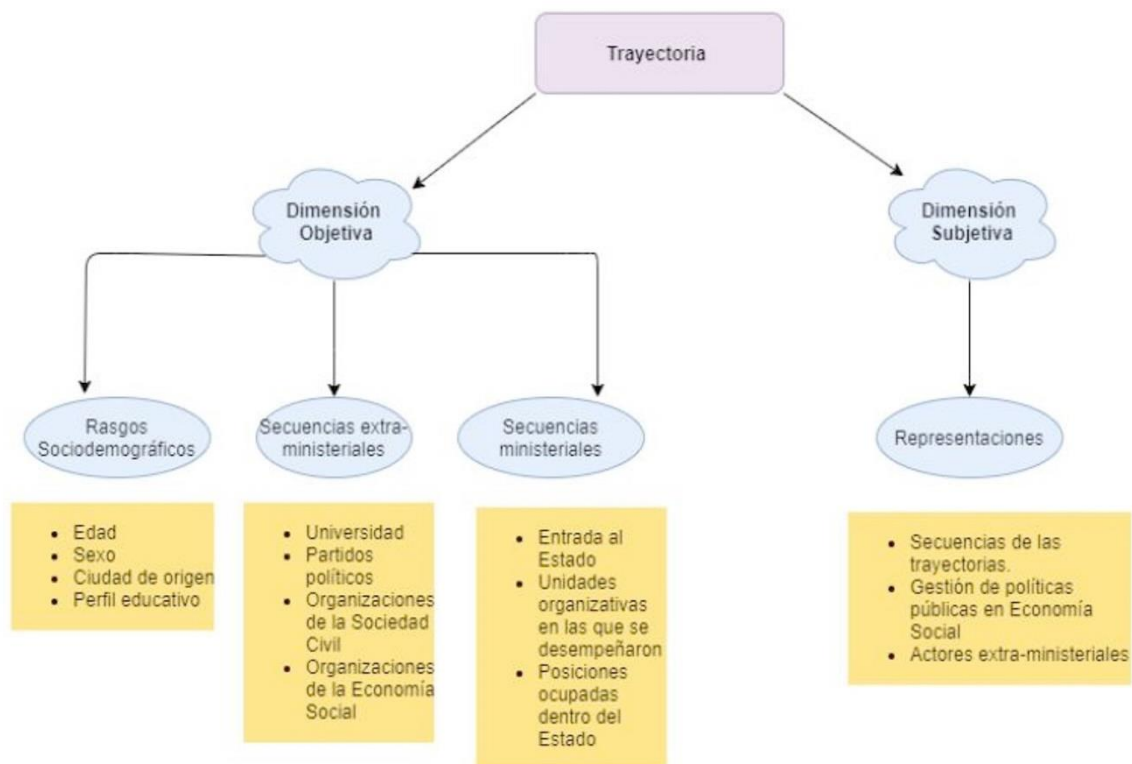
Los supuestos epistemológicos, teóricos y metodológicos de los estudios de trayectorias revisten el intento de superar los dilemas clásicos de las ciencias sociales (sociedad/individuo; estructura/ acción; objetivismo/subjetivismo). Esto se debe a que permiten conjugar los determinantes sociales en el estudio concreto de una vida con el trabajo que el propio individuo realiza para convertirse en sujeto de su historia, orientando su curso y otorgándole sentido (Roberti, 2017).

El análisis de trayectorias identifica las transiciones específicas ocurridas en la vida de un agente en relación directa con un problema de investigación (Longa, 2010). Por ende, en este trabajo se utiliza la noción de “trayectoria” en tanto esquemas de movilidad definidos por el investigador a los que se incorpora un individuo determinado (Muñiz Terra, 2012).

A continuación, se presenta el modelo de trayectoria empleado. En primer lugar, se readaptan los aportes de Landau (2019), señalando dentro de la dimensión objetiva al componente socio-demográfico (sexo, ciudad de origen, perfil educativo). En segundo lugar, también dentro de la dimensión objetiva, se formula un componente organizacional, referido a la inserción en entramados colectivos y su influencia para el modelo secuencial de las trayectorias, distinguiéndose analíticamente entre secuencias ministeriales y extra-ministeriales. En tercer lugar, se esboza una dimensión subjetiva, que comprende representaciones respecto de las secuencias y la gestión de políticas públicas.

³ Por cuestiones de extensión, se ha decidido solamente mencionar a un conjunto de investigaciones sobre políticas en ESS. Elementos como las limitaciones de las intervenciones estatales, la pugna entre diferentes actores estatales y extra-estatales y las maneras en las cuales el sujeto de la Economía Social es construido en estas intervenciones se pueden también encontrar en Kasparian (2017), Hudson (2018) y Lozeco (2015), entre otros.

Gráfico N° 1: Modelo propuesto para el análisis de trayectorias



Fuente: elaboración propia en base a Dubar (1998) y Landau (2019)

La construcción del objeto se enmarca dentro de la corriente teórica del “Rostro Humano del Estado” (Boholasvsky y Soprano, 2010). Las contribuciones de estos estudios señalan que las trayectorias de los agentes estatales, inciden en el tipo y la forma de sus intervenciones además de iluminar teóricamente la configuración y evolución histórica de una pluralidad de organismos estatales. En relación con esto, se recuperan las siguientes posturas teórico-metodológicas: a) no personalizar al estado, dejándolo de considerar como un actor unívoco, debido a que conforma un “espacio polifónico en el que se relacionan y expresan diversos grupos” y b) “personalizar al Estado”, es decir, estudiar a las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de las institucionales estatales.

Existen numerosas investigaciones que directa o indirectamente recuperan los análisis de trayectorias, tanto a nivel estatal como fuera del mismo, entre las que se consideran las compilaciones de Plotkin y Zimmerman (2012), Neiburg y Plotkin (2004), Morresi y Vommaro (2011) y Boholasvsky y Soprano (2010) y los trabajos de Donatello y Levita (2017) y Canelo y Castellani (2017).

Con el fin de evitar una extensión innecesaria, se propondrán como antecedentes un pequeño número de investigaciones nacionales sobre trayectorias estatales que se relacionan con el objeto de estudio construido. Se recuperan los trabajos de Gené (2011) quien operacionaliza las trayectorias de las elites políticas del Ministerio del Interior (1983-2007) junto con el análisis de sus prácticas, saberes y destrezas dentro del Estado; Pereyra (2017) quien analiza las trayectorias y redes de reclutamiento de funcionarios del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires; Perelmiter (2016) que estudia los cargos jerárquicos, funcionariado intermedio y personal contratado

de las gestiones kirchneristas en el Ministerio Nacional de Desarrollo Social (MNDS) en torno a la reconstitución de sus trayectorias, narrativas y redes de reclutamiento y Arcidiácono y Luci (2020) quienes enfocan el desarrollo de los canales de reclutamiento estatales y las redes de relaciones de “sociabilidad sectorial” de los cuadros políticos durante el gobierno de la Alianza Cambiemos en el MNDS.

Los principales hallazgos que este cúmulo de trabajos aporta para la construcción del objeto de estudio estriban en el análisis de las redes movilizadas para la constitución de los equipos técnico-políticos y de las formas en la que el conocimiento especializado incide en el direccionamiento de las acciones públicas. Específicamente, estos aportes indagan la implicación entre saberes disciplinares y prácticas estatales en tanto juego de mutua legitimaciones, analizándolos dialécticamente con las tesituras políticas en las que se enmarcan las gestiones estatales analizadas, tanto en los planos nacionales como subnacionales.

5. Rasgos socio-demográficos de los agentes estatales

Analizar los rasgos socio-demográficos implica distinguir una serie de variables como sexo, localidad de origen y nivel educativo. Respecto de la muestra recabada, se desprende la importancia del nivel educativo universitario, incluyéndose estudios de posgrado (cursos, diplomaturas, especializaciones y maestrías). En lo concerniente a las localidades de origen se advierte un predominio de personas oriundas de la provincia de Santa Fe, aunque el carácter aglutinador reside en la circulación por universidades de la provincia de Santa Fe en la etapa de grado (Universidad Nacional del Litoral y Universidad de Rosario, ambas de gestión pública).

Tabla N°2: Rasgos sociodemográficos de los agentes analizados

Nombre	Cargo	Nivel educativo	Localidad
Leandro	Secretario	*Universitario completo Y curso complementario	Pérez (Santa Fe)
Bruno	Director Político	*Universitario completo *Posgrado (diplomatura Universitaria)	Rosario (Santa Fe)
Victoria	Directora política	*Universitario completo *Posgrado (especialización universi- taria y doctorado incompleto)	Rosario (Santa Fe)
Fabián	Director político)	*Universitario completo	Santa Fe (Santa Fe)
Nicolás	Director General	*Universitario completo (Maestría).	Pérez (Santa Fe)
Gabriel	Director General	*Universitario completo *Posgrado (especialización y maestría)	Santa Fe (Santa Fe)
Natalia	Asistente Técnica	*Universitario completo	Baradero (Buenos Aires)

Analía	Técnica de planta permanente	*Universitario completo	Santa Fe (Santa Fe)
Damián	Contratado	*Universitario completo * Posgrado (diplomatura universitaria, maestría Y doctorado incompleto)	Santo Tomé (Santa Fe)
Germán	Contratado	*Universitario incompleto, en curso	Paraná (Entre Ríos)

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

6. Secuencias extra-ministeriales

Con base a las “secuencias extra-ministeriales”, se señalan las secuencias vinculadas a la experiencia universitaria (carreras de grado, posgrado, docencia-investigación y redes de sociabilidades); las vinculaciones con partidos políticos y organizaciones afines (agrupaciones estudiantiles y centros de estudio) y las participaciones en organizaciones de la sociedad civil, principalmente aquellas relacionadas con el Desarrollo Territorial y la ESS.

En relación con los perfiles académicos de grado, se destaca la presencia de cinco politólogos (Universidad Nacional de Rosario), dos profesionales de ciencias económicas (Universidad Nacional del Litoral, UNL), un ingeniero ambiental (UNL), un bioquímico (UNL) y una terapeuta ocupacional (UNL). De la muestra recabada, cuatro entrevistados trabajaron asimismo en unidades organizativas del Ministerio de Desarrollo Social en políticas públicas en ESS durante la gestión 2011-2015, aspecto que caracteriza al proceso de institucionalización de la ESS en la Provincia de Santa Fe y asimismo marca su impronta en las trayectorias de los agentes estatales.

La oferta académica en ESS en Argentina experimentó un crecimiento sostenido a partir de la primera década del siglo, en sintonía con la importancia progresiva de estos campos disciplinares en la agenda pública (Acosta y Levin, 2013). No obstante, en las trayectorias de los agentes estatales entrevistados se pudo entrever una diferencia respecto del sentido de estas relaciones.

En lo referido a los politólogos de la UNR, se constata una primera implicación con objetos de estudios y/o instancias de trabajo relacionadas a las áreas de ESS y Desarrollo Territorial durante las carreras de grado, principalmente habilitadas por las prácticas profesionales que los estudiantes debieron realizar como parte de su Ciclo Superior. Estas etapas habilitaron en los casos analizados, el primer acercamiento a la experiencia de gestión estatal, así como una primera vinculación con organizaciones ligadas al Desarrollo Territorial y a la ESS. En términos de formación de grado, además de las prácticas señaladas, se registra el trabajo en tesinas e instancias de investigación con objetos de estudios vinculados a los actores detalladas previamente:

Dentro mi grupo había algunos que estaban haciendo las prácticas en la Municipalidad de Rosario, en la Subsecretaría de Economía Social (...) desarrollando la ordenanza sobre ESS. Eso implicó que los amigos terminemos en moderar esos talleres sobre la ordenanza. Así fue como empecé a involucrarme en la temática (...) ganamos algunas becas con el grupo AUGM de jóvenes investigadores, fuimos en representación de la UNR a Montevideo, hablando de Desarrollo Territorial y de ESS (Natalia, asistente técnica)

Con un grupo de compañeros pudimos hacer la pasantía trabajando en procesos de Desarrollo Territorial y con emprendimientos en La Rioja. (Leandro, Secretario de Desarrollo Territorial y Economía Social)

Hice mi pasantía de grado en Fundación Federación Agraria. Ya ahí tuve la oportunidad, antes de recibirme, de que me convocaran desde ese espacio para trabajar. Como estaba trabajando ahí, opté por hacer mi tesis de grado en base a la temática del Desarrollo Territorial y cómo los actores de la ESS dinamizan. (Victoria, Directora de Planificación).

Respecto de los graduados de la Facultad de Ciencias Económicas se puede señalar una serie de elementos similares con los politólogos. Principalmente, la cuestión evidenciada tanto en sus secuencias universitarias es la relativamente baja relación entre la currícula de las carreras de grado con la ESS, con excepción de vinculaciones puntuales en objetos de estudio e intervenciones ancladas en pasantías o prácticas pre-profesionales:⁴

Todo lo que es ESS siempre estuvo muy presente en distintos objetos de estudio, en la investigación tanto por Economía del Trabajo, por las cuestiones de Desarrollo Rural que trabajaba con pequeños productores (Damián, contratado en la Dirección de Promoción del Asociativismo y del Emprendedurismo, MPSF)

Estar desarrollando una carrera como la Licenciatura en Administración y encontrar en el movimiento de la ESS y en particular del cooperativismo una rama de interés dentro de lo que estaba estudiando (...) me llamaban mucho la atención las cuestiones inherentes a la administración de una cooperativa, una mutual o algún grupo de emprendimientos (Fabián, director Promoción del Asociativismo y del Emprendedurismo, MPSF)

De todas maneras, la experiencia universitaria de los agentes no se agota en la instancia de carrera de grado, sino que incluye experiencias laborales en docencia en cinco de los entrevistados y la realización de posgrados. En este sentido, se constató la mayor relevancia de las temáticas de ESS y Desarrollo Territorial en niveles de posgrados, elemento que se evidencia en los datos biográficos de los entrevistados. Se puede destacar que casi la totalidad de los entrevistados que realizaron posgrados los llevaron a cabo luego de haber empezado a trabajar dentro en el Estado y en temáticas vinculadas a la gestión de políticas públicas en ESS y Desarrollo Territorial.⁵

Sin caer en una “idealización de calificación”, perspectiva que asocia al nivel de calificación con la empleabilidad (Pereyra, 2011), se reconstituyen otras organizaciones formalmente exteriores al Estado de la “secuencia extra-ministerial” que fueron consideradas relevantes en las trayectorias de los agentes. Respecto de esto, tanto en los cargos políticos como en los de planta permanente, se recupera

⁴ Por motivos de extensión no se desarrollarán las secuencias de todos los agentes entrevistados pero se puede señalar la ausencia de una vinculación entre ES y las experiencias universitarias de los demás perfiles profesionales.

⁵ Se registran un Curso complementario en Formación Cooperativa (Leandro), dos diplomaturas en Desarrollo Territorial (Bruno) y Desarrollo Local, Territorial y Economía Social (Damián); dos especializaciones en Planificación y Gestión Social (Victoria) y Desarrollo Regional (Gabriel) y tres maestrías en Desarrollo Rural, Administración Pública y Desarrollo Territorial (Damián, Gabriel y Nicolás respectivamente).

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 la participación en partidos políticos (Partido Socialista)⁶ y en organizaciones satélites del mismo (agrupación estudiantil y centro de estudios de políticas públicas) y el pasaje por organizaciones ligadas al Desarrollo territorial y la ESS (experiencias laborales y de militancia cooperativa). Las mismas fueron relevantes en permitir a) la internalización de disposiciones hacia la política y lo político; b) la incorporación de habilidades políticas y técnicas y c) la producción y reproducción de lazos sociales (Giorgi, 2014).

Tabla N° 3: Participación en organizaciones

Agente estatal	Participación en organizaciones
Leandro	a) Militancia Cooperativa b) Partido político c) Experiencia laboral en organización ligada al Desarrollo Territorial d) Centro de Estudios de políticas públicas ligado a partido político.
Victoria	c) Experiencia laboral en organización ligada al Desarrollo Territorial b) Centro de Estudios de políticas públicas ligado a partido político b) Militancia en juventudes de organización vinculada al desarrollo territorial
Natalia	a) Partido político
Analía	a) Asociación de terapeutas ocupacionales b) Partido Político
Fabián	a) Militancia cooperativa b) Agrupación estudiantil c) Partido Político d) Experiencia laboral en experiencias de ESS
Damián	a) Vinculación con organizaciones de ESS
Germán	a) Agrupación estudiantil
Gabriel	a) Experiencia laboral en proyecto de desarrollo industrial b) Centro de estudios

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

7. La conversión en Estado

El proceso de “conversión en Estado” (Boholavsky y Soprano, 2010) comprende a los procesos mediante los cuales determinadas personas comienzan a encarnar al Estado, constituyéndose en representantes del mismo y habilitados a actuar en su nombre. En torno a la importancia de los vínculos para el acceso a determinadas posiciones, los aportes de Granovetter (1973,1983) enmarcados dentro de la “Nueva Sociología Económica” connotan una gran utilidad conceptual. En efecto, el enfoque teórico de “la fuerza de los vínculos”⁷ permite recuperar aspectos de la interacción a pequeña escala y demostrar cómo su uso puede relacionarse con diversos fenómenos, como las redes de reclutamiento laborales (Granovetter, 1973).

⁶ Se debe señalar que el Partido Socialista conformó el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) que gobernó la Provincia de Santa Fe durante los años 2007-2019 en 3 gestiones.

⁷ Con base en esto, los vínculos fuertes son aquellos que han sido forjados por una cantidad considerable de tiempo e intensidad mientras que los lazos débiles entrañan generalmente un contacto menos estrecho y suelen enmarcarse en el desempeño de un rol específico que agota las relaciones mantenidas entre los individuos analizados

Los lazos débiles, aunque más frágiles, pueden funcionar como “puentes locales” debido a que las personas que se encuentran “débilmente vinculadas” entre sí son más propensas a transitar por espacios sociales diversos. Esto permitiría hilvanar redes desde posiciones socialmente distantes y permitir la difusión de información e inserción en espacios alejados originalmente de los grupos primarios (Granovetter, 1983). Debido a la sociabilización de los agentes en más de un espacio en común, como la filiación al Partido Socialista, la Universidad, el trabajo dentro de unidades organizativas estatales y otros espacios laborales, se ha escogido la noción de “vínculos medios” (Tilly, 2000) para la conceptualización de la aquí denominada “Red Rosario”.⁸ Esto se debe a que se trata de un tipo de vínculos que cuentan con un mínimo de compromiso, pero que son más duraderos y cargados que los débiles.

El análisis de la conformación de los grupos políticos permite contribuir a la historia de la institucionalización estatal de la ESS en Santa Fe. Respecto de la trayectoria de Leandro, el cargo político de mayor jerarquía, se puede destacar la articulación de secuencias de militancia cooperativista desde la juventud, partidaria dentro del socialismo, laboral en iniciativas de desarrollo territorial y académica en tanto politólogo por la UNR. Su proceso de conversión en agente estatal fue de ascenso escalonado en el sentido de que ocupó cargos progresivamente superiores desde su entrada a partir del año 2007 en el Ministerio de la Producción de Santa Fe.⁹

Posteriormente, la conformación de la Subsecretaría de Economía Social del MDSF (2011-2015) entraña uno de los hitos principales de la institucionalización estatal de la Economía Social. La incidencia de la ministra de Desarrollo Social en el armado de la cartera constituye el contacto principal urdido para la entrada de Leandro como Subsecretario quien se encargó del armado del equipo.

A Natalia la conocía desde la Facultad, Victoria también venía de la facultad pero la conocía más desde el laburo anterior en la Fundación de Federación Agraria y con ellas dos conformamos las bases del equipo. (Leandro, Subsecretario de ES).

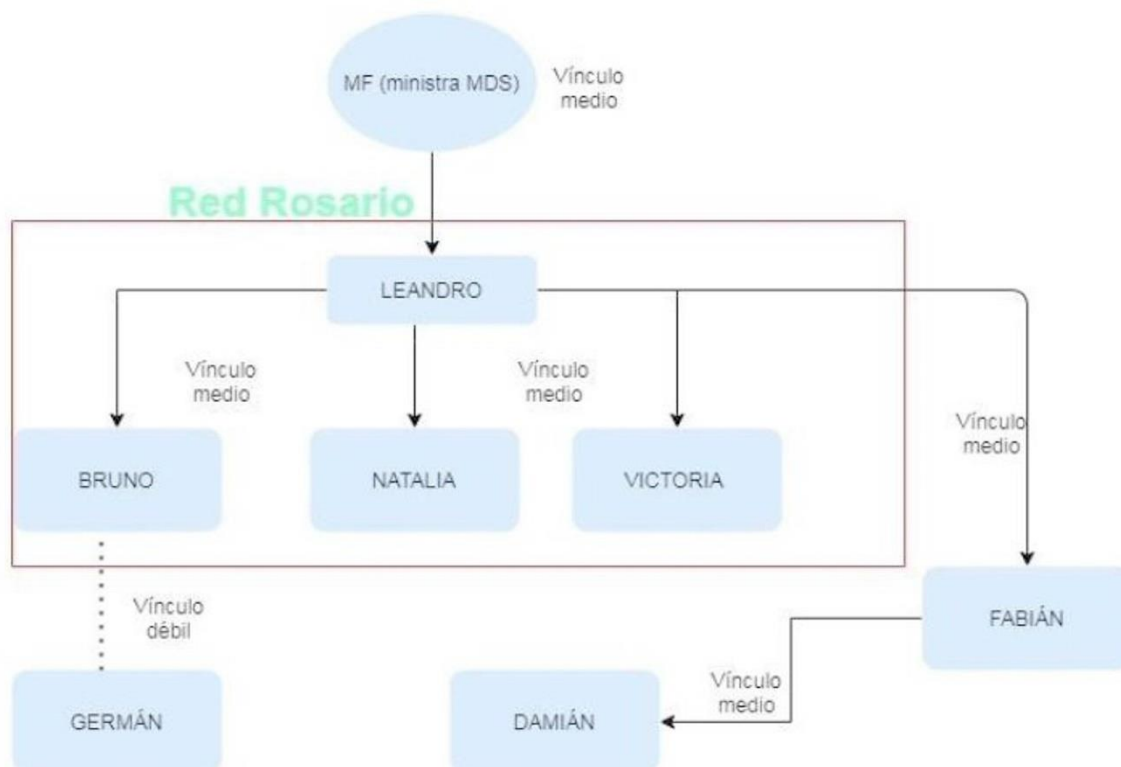
Me convocó Leandro, quien asume en la Subsecretaría. Nos conocíamos de ese período de cursada, por gente conocida en común, buscando gente que entienda de la temática de la Economía Social, de confianza y con un marco ideológico similar. Allí es cuando me convoca y ahí es donde conozco a Victoria. (Natalia, asistente técnica).

La primera vez que trabajé para el Estado fue en el Programa de Agroindustria Familiar (gestión 2007-2011, Ministerio de la Producción), donde estaba Leandro(...) trabajé unos meses en el armado de agendas territoriales (...) Cuando Leandro asume como subsecretario convoca a los que él conocía, de alguna forma formamos su equipo de trabajo (Victoria, asistente técnica).

⁸ La denominada “Red Rosario” comprende a un conjunto de politólogos, cercanos ideológicamente, tanto en planos partidarios como respecto de concepciones más amplias acerca de la ESS y el Desarrollo Territorial y vinculados tanto por la socialización universitaria como por entramados de redes organizacionales. Para los propósitos de este trabajo, se recupera solamente la manera en la que esta red generó los equipos políticos.

⁹ Este entrevistado ocupó una posición dentro del Ministerio de la Producción como miembro del Gabinete Joven a la que sumó posteriormente dentro de la misma gestión (2007-2011) el cargo de Director en Desarrollo Territorial. En la gestión 2011-2015 ingresó al MDSSF como Subsecretario de Economía Social y en la gestión 2015-2019, recorte de este trabajo, regresó al MPSF como Secretario.

Gráfico N°2: Vínculos medios y débiles para las entradas al Estado



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas.

Asimismo, los vínculos medios son adecuados para elucidar las entradas al Estado de otros agentes estatales. Aunque no formasen parte de la “Red Rosario” se pudo apreciar las maneras en las que los reclutamientos fueron efectuados por parte de los cargos políticos. Sin embargo, en ciertas trayectorias se plantea una vinculación intermitente con el trabajo estatal, debido a que implicaron una salida del mismo para posteriormente, luego de algunos años, reinsertarse en las unidades organizativas estatales comprendidas en este estudio. Respecto de los entrevistados por fuera de la “red”, se destaca la vinculación mantenida con una agrupación estudiantil de la UNL ligada al Partido Socialista, lo que representa una diferencia respecto de los actores de la “Red Rosario”, cuyas sociabilidades no estuvieron circunscriptas a la militancia universitaria.

A fines de 2015, de Leandro y de la línea del grupo político que estaba por asumir en la nueva gestión viene la oferta (...) nunca me había imaginado estar laburando ahí, era como que sintetizaba los últimos años de mi vida en un lugar bastante atractivo. (Fabián, Director de Promoción del Asociativismo y Emprendedurismo)

El contrato se abrió con una entrevista dentro de un espacio no abierto (año 2017), recibí la invitación por parte del sector político de Bruno que me invitaba a participar, porque era un perfil que estaban buscando. Tengo entendido que no fue una convocatoria abierta pero sí hubo otras personas que participaron de la entrevista. (Germán, contratado MPSF)

En lo que respecta a los cargos de planta permanente incluidos en la muestra, en el análisis de la trayectoria de la terapeuta ocupacional, se visibiliza la relación entre la constitución de agencias estatales

con los denominados “momentos críticos”, en donde se incrementa la demanda de un determinado grupo de técnicos, quienes intervienen y definen la crisis al interior de la órbita estatal (Plotkin y Zimmerman, 2012). En este sentido, la “emergencia” constituyó el telón de fondo de la entrada estatal de un conjunto de terapeutas ocupacionales a la Secretaría de Promoción Comunitaria (organismo anterior al MDSSF) entre las que se encontraba la entrevistada.

Por otro lado, los directores de planta permanente reportan “conversiones” estatales dentro del Ministerio de Producción, donde se desarrolló toda su trayectoria, a partir de la posición de “contratados”. Los dos directores generales presentan recorridos pre-estatales (perfiles académicos y laborales) sumamente diferentes entre sí. A su vez, sus conversiones en agentes estatales respondieron a diferentes lógicas, desde una entrada por concurso a un área fuertemente vinculada con su experiencia universitaria previa (Gabriel) a un contrato movilizadado por la posesión de cierto expertise adquirido en una etapa pre-universitaria (Nicolás).

Entré en el año 1995 al MPSF, pero me contrataron para una actividad que nada que ver con lo que era mi carrera en el área de informática (...) Cuando se crea la Dirección de Desarrollo Regional, en la conformación de los equipos entrevistaban a la gente que estaba en el ministerio (...) Ahí tengo que hacer un cambio, la vida te va llevado por caminos profesionales que uno no imagina (...) esta dirección arma todo un esquema de formación en desarrollo local (...) Por eso paso de tener una formación en bioquímica a toda una formación de la parte sociopolítica que implica el desarrollo. (Nicolás, Director General de Desarrollo Rural, MPSF)

En 2004 entro con un contrato en un proyecto de Cooperación internacional que tenía la Provincia de Santa Fe con Italia, fuertemente vinculado con algunas acciones de promoción del desarrollo industrial dentro de la provincia (...). En 2007 me presenté para un concurso de pase a planta permanente y ahí fue cuando empecé a trabajar en el ministerio. (Gabriel, Director General de Desarrollo Local, MPSF).

9. Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe: Desarrollo Territorial y Economía Social

Se puede señalar que el MPSF contó históricamente con destinatarios de políticas públicas palmariamente heterogéneos, comprendiendo sectores vinculados a la industria, comercio exterior, turismo, comercio interior, Defensa del Consumidor, Desarrollo Territorial y ESS, entre otros. A diferencia de las políticas en ESS en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, que se centraron en emprendimientos pequeños, de baja capitalización y producción, el Ministerio de la Producción se vinculó tradicionalmente con unidades productivas de mayor desarrollo, escala y acceso a tecnología (Beckmann, 2019). En líneas generales, los objetivos principales de las acciones radicadas en este ministerio consistieron en mejorar los niveles de empleo, las condiciones de trabajo, calidad y competitividad, fomentando asimismo la innovación y la incorporación de mejoras tecnológicas.

Se puede mencionar que en este ministerio se articuló el fomento de la ESS (centrado específicamente en el reconocimiento estatal de este universo como un sector económico con particularidades propias) con una veta ligada al “Desarrollo Territorial y Trabajo” (Massera *et al*, 2018). Las unidades organizativas comprendidas en la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, incluyeron en su interior una subsecretaría, tres direcciones políticas y dos direcciones generales. Los destinatarios de las políticas públicas abarcaron desde actores vinculados a la ESS

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 (federaciones de cooperativas y mutuales, emprendedores sociales, empresas recuperadas de trabajadores y cooperativas de trabajo) hasta otros enmarcados en la producción sustentable de alimentos junto con pequeños y medianos productores agroindustriales.

Con el objetivo de desarrollar las secuencias estatales de los agentes y sus relaciones con la gestión de políticas públicas, se decidió diferenciar analíticamente entre dos períodos que abarcan la institucionalización estatal de la ESS dentro del MPSF. El recorte efectuado comprende dos etapas denominadas: a) La Economía Social y Solidaria y el Desarrollo Territorial como senderos bifurcados y b) Confluencia en la Secretaría de Economía Social y Desarrollo Territorial (2015-2019).

9.1. La Economía Social y Solidaria y el Desarrollo Territorial como senderos bifurcados

Es necesario realizar un somero recorrido histórico para contextualizar el devenir de las unidades organizativas incluidas a partir de 2015 en la Secretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, dentro de la cual se desempeñaron los agentes estatales abarcados en el diseño muestral de esta investigación. En primer lugar, se debe señalar que el Ministerio de la Producción surgió luego de la reorganización funcional del tradicional Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio (MAGIC) en el año 2004.

En segundo lugar, en base a lo señalado por los agentes estatales, se puede constatar la existencia de modificaciones en los organigramas estatales durante el transcurso de los años. En este sentido, antes de la gestión 2015-2019, los programas diseñados en torno a fuentes conceptuales de Desarrollo Territorial y ESS se alojaron históricamente en unidades organizativas diferentes y con escasas intersecciones.

Este contexto general permite ilustrar los procesos de entrada estatal de los agentes estudiados. Los cinco entrevistados que se desempeñaron en el Ministerio de la Producción en gestiones anteriores a la del recorte de esta investigación (2015-2019) lo hicieron en áreas específicamente ligadas al Desarrollo Territorial.¹⁰ Como fue señalado anteriormente, varios de los politólogos presentaron secuencias de sus trayectorias ligadas al Desarrollo Territorial y a la ESS antes de su entrada al trabajo estatal. En lo concerniente a esto, se encontraron desde experiencias laborales y militantes (cooperativismo y Juventudes de Federación Agraria) hasta prácticas profesionales y posgrados universitarios relacionados con las áreas mencionadas.

En relación con las políticas públicas en Desarrollo Territorial, los agentes estatales tuvieron dentro de sus tareas estatales más relevantes la coordinación con las Agencias de Desarrollo Regional (ADR) y la gestión del Programa de Agroindustria Familiar (2008). Beckmann (2019) menciona respecto de las políticas públicas en Desarrollo Territorial durante la gestión 2011-2015, que ni en las narrativas

¹⁰ Respecto del personal de planta dentro del MPSF, se puede señalar que Nicolás accedió al cargo de Director General de Desarrollo Rural en el año 2011, luego de varios años en tanto técnico de planta y después de realizar un posgrado en Desarrollo Territorial. Gabriel presentó el carácter de técnico de planta hasta el 2015, año en el cual se convirtió en Director General de Desarrollo Regional. Antes de alcanzar esta posición, completó una Maestría en Administración Pública y una Especialización en Desarrollo Regional. En relación con los cargos políticos, Leandro concretizó su entrada a esta cartera en tanto miembro del Gabinete Joven por el Ministerio de la Producción (2007), alcanzando un año más tarde el cargo de Director de Desarrollo Territorial hasta el cambio de gestión, en donde se trasladó hasta el MDSSF para ocupar el cargo de Subsecretario. Durante su rol como director político de Desarrollo Territorial, efectuó el curso complementario de cooperativismo en una universidad española. Mientras tanto, Bruno intercaló experiencias de consultoría externa y de contratos hasta el año 2012, cuando se convirtió en asistente técnico, lo que le aseguró una permanencia dentro de los elencos estatales. Finalmente, Victoria solamente se vinculó con esta cartera en virtud de un programa específico en el año 2011, a la par de su trabajo en Federación Agraria y de su asesoría para una federación de cooperativas.

de ciertos agentes estatales ni en los documentos institucionales aparecían referencias explícitas a la ESS, pero sus destinatarios involucraban al tipo de unidades económicas que podían ser consideradas dentro de la misma.

Mediante la utilización de fuentes secundarias, se pueden destacar algunos aspectos relevantes para las trayectorias en esta etapa. Los directores de planta elaboraron trabajos sobre las dinámicas de la “gobernanza multinivel” (entre provincias y niveles locales) centrándose en las maneras en las que las ADR participaron en los procesos de desarrollo territorial en sus regiones de influencia y las maneras en las que las mismas lograron cumplir (o no) los objetivos esbozados en sus estatutos (Tesis de maestría de Nicolás) así también como los tipos de acciones llevadas a cabo desde el Estado provincial respecto de las ADR y las incidencias de las mismas para sus desempeños (Tesis de maestría de Gabriel).

Asimismo, los politólogos en cargos políticos durante este período, reúnen un corpus de trabajos respecto del Programa de Fortalecimiento institucional para la ADR (2010). En líneas generales se destaca una mirada crítica a los paradigmas de Desarrollo Local y desarrollo endógeno ortodoxos (surgidos en la década de los `90) y una serie de propuestas de esquemas de gobernanza y descentralización basados en la construcción de “capacidades estatales” y “redes de gestión multi-escalares”. Las maneras en las que estas cuestiones incidieron sobre la gestión de políticas públicas en Economía Social serán señaladas en el próximo apartado.

9.2. Confluencia en la Secretaría de Economía Social y Desarrollo Territorial

A partir del año 2015, se puede establecer un corte analítico respecto de la modalidad de gestión de políticas públicas dentro del Ministerio de la Producción. Se debe remarcar un viraje en torno a la institucionalización de la ESS que entrañó una “nueva mirada sobre el sector” (Massera y Cardozo, 2018), creándose un órgano con jerarquía de Secretaría, que contó en su interior con la Subsecretaría de Economía Social (proveniente del Ministerio de Desarrollo Social) y con las direcciones de Promoción del Asociativismo y Emprendedurismo, Desarrollo Territorial y Coordinación Territorial (creada a mediados del año 2017 y no incluida en este recorte).

Este proceso entrañó una doble importancia para el análisis de las trayectorias. En primer lugar, representó la entrada de parte del equipo técnico y de funcionarios políticos provenientes de la Subsecretaría de Economía Social del MDSSF (2011-2015) al MPSF.¹¹ En segundo lugar, se constató la incorporación de actores de la ESS previamente destinatarios de políticas públicas en MDSF, básicamente emprendimientos que habían superado el nivel de subsistencia y cooperativas de trabajo.

Se toma el rango de Secretaría para darle un poco más de cuerpo e identidad a este sector (...) Desde el MPSF se trabajaba con sectores más tradicionales (cooperativismo y mutualismo) y a partir de diciembre de 2015 la intención y el trabajo han sido orientados hacia otras realidades de la ESS, fundamentalmente las Cooperativas de Trabajo (CT) y las Empresas Recuperadas por los Trabajadores (ERT). Entendemos que la ESS no tiene que ver con procesos marginales, con la llamada Economía Informal, ni tampoco tiene que ver con procesos que sirven de paliativos o respuestas a situaciones de vulnerabilidad social (...) deja de ser la “Economía de los pobres” para ser visibilizado como actores fundamentales. (Funcionario político en panel de exposición sobre políticas públicas)

¹¹ Entre estos se encuentran Leandro y Victoria (que formaron parte del equipo político de MDSSF aunque en la gestión 2007-2011 participaron en el MPSF), Natalia y Analía.

A pesar de la existencia de múltiples vicisitudes que afectaron la gestión de las políticas públicas, el Secretario de Desarrollo Territorial y Economía Social explicó los objetivos que persiguió esta reordenación ministerial. Enfocado particularmente en el amplio sector de la ESS, las líneas de intervenciones desde la Secretaría buscaron incluir a los actores tradicionales, a los emergentes y cimentar relaciones entre los mismos.

Eran tres grandes fuerzas, que los actores consolidados de la Economía Social Tradicional reconozcan a la Economía Solidaria, establezcan algunos puentes. Por eso quisimos establecer subprogramas de créditos mutuales para emprendedores, lo que no era una lógica que se estaba trabajando. La segunda era que el cooperativismo de trabajo sea reconocido en los espacios institucionales del MPSF (...) todo el trabajo con Empresas Recuperadas (ERT) que nadie había tomado (...) Tercero era trabajar la integración del sector cooperativo y mutual de la ES, como una forma de ganar escala y visibilidad. Sin desconocer las trayectorias anteriores pero sabiendo que nuestros interlocutores eran otros que en el MDSSF. (Leandro, Secretario).

En lo que refiere a la gestión de políticas públicas, pese a que los programas de Desarrollo Territorial no recuperaran nítidamente a la ESS como fuente conceptual, se pueden establecer las siguientes consideraciones. En primer lugar, las unidades organizativas al interior de la Secretaría tanto de ESS como de Desarrollo Territorial, complementaron sus acciones, compartiendo no solo la rotación de los equipos técnicos por entre las intervenciones de la Secretaría sino también la utilización de normativas para el diseño de programas.

Complementamos muchas herramientas (con las otras unidades organizativas), los destinatarios de Desarrollo Territorial son pequeños actores de sujetos productivos. Entonces complementamos algunas herramientas de la Ley de Microcréditos. (Bruno, director de Desarrollo Territorial).

En segundo lugar, es preciso visibilizar las maneras en las que los agentes estatales comprendieron las vinculaciones entre ESS y Desarrollo Territorial. Con base en esto, el desarrollo productivo de pequeñas unidades promovido mediante acciones coordinadas con otros actores territoriales (entre ellos, de ESS) parece ser la manera en la que se identificó la vinculación entre las dos temáticas englobadas en la Secretaría. A diferencia del MDSSF con su énfasis en la promoción de “sujetos emprendedores”, las acciones del MPSF propiciaban el desarrollo de la sustentabilidad económica de las unidades productivas a mediano y largo plazo.

La Dirección de Fabián (Asociativismo y Emprendedurismo) tomó más esa óptica de Economía Social con cooperativas y emprendedores. En el área de Bruno (Desarrollo Territorial), desarrollar comercial y productivamente pequeños emprendimientos es un punto de contacto con lo que sería Economía Social (Damián, contratado MPSF).

Uno puede encontrar elementos vinculados a la Economía Social en estos programas. No es el objetivo per se de esta política el enfoque de la Economía Social pero obviamente que los tres programas trabajan con sectores y con agentes productivos de los más débiles de las cadenas de valor o de las redes de valor o de los sectores productivos (Bruno, Director de Desarrollo Territorial).

9.3. Destrezas y prácticas en la gestión

En lo referido a la conformación de los equipos técnicos del MPSF, los perfiles profesionales de la secretaría se dividieron en dos grandes grupos: un tipo de agente relacionado con prácticas y destrezas estatales asociadas a las ciencias sociales y otro grupo vinculado a saberes técnicos provenientes de la agronomía, ingeniería ambiental y veterinaria. Respecto de esto, se ha inquirido acerca de la manera en la que estas secuencias de las trayectorias incidieron en la gestión de políticas públicas.

La influencia que las formaciones profesionales en ciencias sociales poseen sobre la gestión de políticas públicas es un tópico presente en ciertas investigaciones (Jamil, 1998, Aberbach et al, 1981). En el plano propio de lo denominado en este trabajo como “prácticas y destrezas”, se encuentra la fuerte impronta de los politólogos en los asuntos referidos al diseño e implementación de las políticas públicas.

Una de las competencias más grandes para trabajar es la de la vinculación territorial (...) organizar la ejecución, la implementación local del programa, lo que en términos habituales se dice “bajarlo a territorio (...) esto es una de las competencias más fuerte entre la gente que está trabajando en la Dirección a mi cargo (...) Tiene una composición muy fuerte de ciencias sociales y es un perfil que anda muy bien (Gabriel, Director General de Desarrollo Regional, politólogo).

En general todo lo que es ciencias sociales está más a cargo del diseño e implementación de las Políticas Públicas. Ahí sí vemos que los que están formados en Ciencia Política tienen ese aporte de generar la organización del equipo de trabajo, de pensar en clave de Políticas Públicas (...) los ingenieros agrónomos hacen el trabajo de extensionismo, de seguimiento de grupos de productores en territorio (Bruno, director de Desarrollo Territorial, politólogo).

En lo referido a la implementación de las políticas públicas, debe señalarse que dependiendo del programa se encontraban diversos equipos de intervención. A modo de ejemplo, en los programas de la Dirección de Emprendedurismo y Asociativismo, vinculados con líneas de capacitación, asistencia técnica y financiamiento, se encontraban con mayor frecuencia perfiles de ciencias sociales.

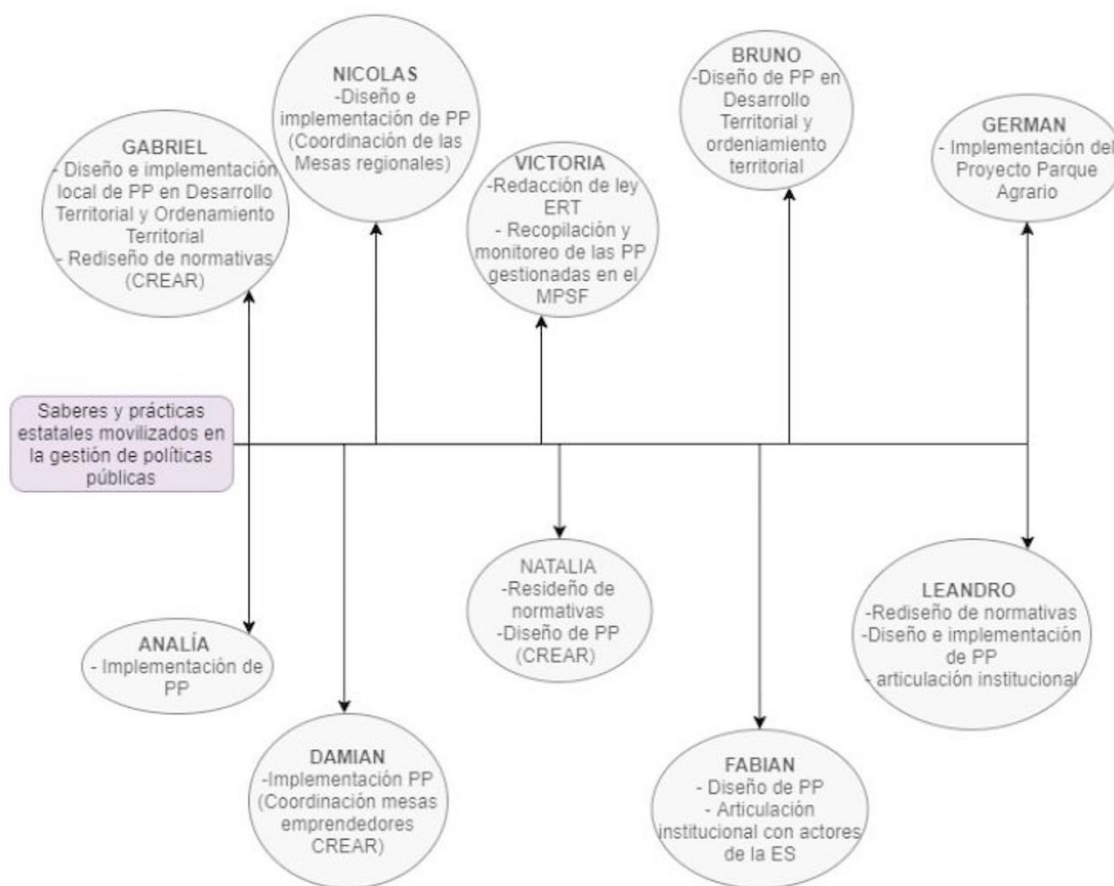
Por otro lado, en programas propios de la Dirección de Desarrollo Territorial y de sus direcciones generales, existió una impronta profesional marcada por veterinarios, ingenieros agrónomos y ambientales en la etapa de implementación de la política pública. En rasgos generales, sus actividades se centraron en el desarrollo de las acciones estatales vinculadas a la producción sustentable de alimentos, la reconversión agroecológica y el agregado de valor local a producciones primarias en micro, pequeñas y medianas unidades productivas. Con base en esto, la expertise demandada por parte de las ingenierías fue provista generalmente por contratados que efectuaron labores de extensionismo en las localidades y que cargaron con un *know-how* vinculado a la producción a pequeña escala.

En este caso necesitás una producción intensiva a muy pequeña escala y con técnicas que no son las habituales. No va a ser el ingeniero agrónomo que esté trabajando la cuestión de las pulverizaciones (...) sino que tiene que ser el que ayude en una mezcla de química fuerte para trabajar lo que es el biopreparado, manejos alternativos a los tradicionales (Gabriel, director general de Desarrollo Regional).

Como ingeniero ambiental ya venía en una crítica a la carrera o un desencanto de alguna forma en el sentido de que no deja de ser una herramienta fragmentada para intervenir, funcional a un modelo

extractivista donde tenemos herramientas para hacer más ameno eso (...) el trabajo con pequeños productores fue un choque muy fuerte, otro paradigma (...) De ese lugar fue lo primero y de ahí decir que la carrera puede aportar herramientas (...) Me apoyé mucho en los técnicos que iban a asesorar a los productores en el marco de otras patas de la Dirección (...) Al principio fue reconocer el territorio y recuperar investigaciones que se venían realizando vinculadas al sector hortícola y al ordenamiento territorial (...) Después, un ciclo de talleres participativos para presentar la propuesta en territorio, validarla y darle contenido (Germán, contratado Dirección Desarrollo Territorial).

Gráfico N° 3: Saberes y prácticas movilizados en la gestión de políticas públicas en Economía Social y Desarrollo Territorial



Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

9.4. Culturas administrativas

El proceso de pasaje de agentes estatales y líneas programáticas del MDSSF hacia el MPSF no estuvo exento de tensiones. El carácter biministerial de la institucionalización de la ESS puso en evidencia la diferencia de las improntas y recorridos entre las carteras, con un MPSF que contaba entre sus destinatarios a organizaciones asociativas de amplia trayectoria y envergadura económica y un MDSSF, que se hallaba vinculado al ideario de "inclusión social". El reordenamiento que asumió la jerarquización de la ESS, trajo aparejado la irrupción de actores ajenos a la Economía Social Tradicional dentro del MPSF (cooperativas de trabajo, empresas recuperadas de los trabajadores y emprendedores aso-

ciativos) lo que implicó un conjunto de fricciones, no solamente con el instrumental normativo preexistente sino también con los agentes estatales del Ministerio de la Producción.

Desde Producción no estaba bien vista la ESS porque se la consideraba parte de Desarrollo Social (...) he tenido frases como “ustedes nos llenaron el ministerio de pobres” (...) Creo que nos chocamos contra una “cultura organizacional” porque parece que uno está criticando a los de planta pero había también funcionarios políticos (Natalia, asistente técnica).

No solo es cambiar el chip de los funcionarios políticos (...) la planta que son los que trascienden la cuestión política y trasladan muchos prejuicios sobre la ESS. Eso nos costó muchísimo en este ministerio que se adopte este programa, que también son actores productivos en el territorio, que también agregan valor y que pueden innovar en algún producto/proceso. (...) “Vayan a trabajar con los pobres al MDSSF” (Director político, MPSF).

La diferencia entre los ministerios es notoria, pero era necesario que la ESS atravesase esta cartera. En Desarrollo Social éramos una máquina de ingeniería, estaba todo pensado, articulado y fundamentado, había problemas de otro tipo, pero técnicamente éramos impecables. El perfil del ministerio de la producción es otro (Analía, planta permanente, adscripta en el MPSF).

El proceso de institucionalización estatal de la ESS puede analizarse bajo un abordaje en conjunto de las nociones de “cultura administrativa” (Jamil, 1998) y de “cultura organizativa” (Hintze, 2010). En sus intentos de agregar una dimensión política a las teorías organizacionales existentes, los autores citados abordan los contextos normativos, sociales y políticos sobre los que se erigen los sistemas político-administrativos. En este sentido, se analizan las normas y valores que originan un conjunto de presunciones incuestionadas, modos tácitos de percibir y pensar, que habilitan la construcción de identidades organizacionales pero también conforman un óbice durante los procesos de cambio.

Como se ha expuesto previamente, los actores estereotípicos con los cuales ambas carteras articulaban eran notoriamente diferentes. La historia del MDSSF y su vinculación con destinatarios asociados en diversa manera con la “inclusión social”, implicaron que la realización de las modificaciones suscitara una serie de malestares, en parte fundamentados en la concepción de ESS como “Economía de pobres para pobres”.

El segundo elemento que suscitó la reacción de la “cultura administrativa/ organizativa” en la cartera de producción consistió en la modificación de normativas basadas en sus lógicas de funcionamiento. La consiguiente entrada de actores vinculados a la ESS implicó que los agentes estatales provenientes del MDSSF plantearan la necesidad de establecer otros tipos de nexos diferentes a los estatuidos normativamente por el MPSF.

En este eje que entraña la gestión de políticas públicas, se recuperan dos secuencias nodales de las trayectorias de los agentes estatales entrevistados. En primer lugar, se presentan consideraciones en torno a fuentes conceptuales imperantes en el Ministerio de la Producción, ancladas en el Desarrollo Local. Como anteriormente se mencionó, los politólogos mantuvieron una producción académica relevante en torno de este tipo de teorías, los agentes que la vehiculizan y el rol del Estado en el proceso. En segundo lugar, se destacan experiencias propias del pasaje por la secuencia estatal de la Subsecretaría de Economía Social (2011-2015). La búsqueda de implantar modalidades de gestión estatal empleadas durante la experiencia de la Subsecretaría de la Economía Social en el MDSSF y la crítica del funcionamiento organizacional previo, ocasionó una serie de asperezas.

Mi discusión de fondo era siempre con las teorías clásicas de desarrollo local donde los agentes locales saben mejor que nadie qué es mejor para sus territorios. La política de “inercia” que se venía teniendo (...) Lo que queríamos era seleccionar actores de emprendimientos, empresas, cooperativas a las cuales direccionar los recursos y no dejar librado al territorio. Y eso generó muchísimas tensiones, dentro del ministerio donde había gente con la lógica anterior y hacia dentro nuestro, porque no teníamos las capacidades para sostener la escala de esas intervenciones (Leandro, Secretario).

La lógica del MPSF se manejaba con Agencias y Asociaciones para el Desarrollo, los fondos iban ahí con algunos municipios y comunas, donde se daban los fondos rotatorios para otorgar créditos a los emprendedores. Con lo cual el MPSF en sí no tenía relación directa con ellos (...) con la modificación de las herramientas administrativas volvimos al esquema del MDSSF, donde había promotores territoriales y sabíamos a quiénes llegaba los créditos (Natalia, asistente técnica).

En tercer lugar, se puso de manifiesto la importancia de un tipo de actor político ministerial central para el desarrollo de políticas en ESS aunque exterior a estas unidades organizativas: el ministro. El recambio de ministro acontecido en la mitad de la gestión, implicó una reorganización al interior de la cartera que incidió en la visibilización política del sector de la ESS. Tal como fue señalado por los entrevistados, los ministros pueden jugar un rol muy importante dentro de la gestión de políticas públicas, observándose que la posibilidad de que un tema esté “agendado” o no en la cartera.

Conclusión

En esta investigación se identificaron las diferentes incidencias de las trayectorias sobre la gestión de políticas públicas desde la perspectiva del “Rostro humano del Estado”. Esto implicó estudiar las trayectorias de los agentes estatales, sus rasgos socio-demográficos y sus secuencias “extra-ministeriales” y “ministeriales”. Las conjunciones de perfiles académicos, militantes y técnicos-expertos en los agentes estudiados se manifiesta a partir de las variadas articulaciones entre universidad, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y secuencias estatales. En este sentido, el pasaje por las organizaciones permitió tanto la incorporación de habilidades técnicas, como la vinculación con espacios políticos y el acceso a distintos espacios, dentro de los que encuentran el empleo estatal analizado en este trabajo.

Respecto de esto, se reconstituyeron las conversiones estatales derivadas del cariz diverso de los reclutamientos. Se presentó la “Red Rosario”, en tanto vínculos que se activaron para la entrada al Estado en diferentes momentos históricos dentro del MDSSF y el MPSF. Asimismo, se recuperó el “momento crítico” de la inundación de Santa Fe como telón de fondo para el ingreso de determinados agentes, así como los procesos de entrada estatal y recorridos de los directores generales de planta permanente. En líneas generales, se sostiene que, al umbral técnico solicitado para el puesto, se deben añadir los contactos y momentos históricos específicos, en los que el Estado define un tipo de profesional para incorporar a sus elencos.

El proceso de gestión de políticas públicas de ESS fue dividido en dos etapas para su exposición. Se incorporaron dentro del análisis los recorridos efectuados por los agentes dentro del ministerio y los saberes y prácticas movilizados durante la gestión estatal. A pesar de que las tensiones intra-estatales (alianzas político-partidarias que se quiebran, cambios en la macroeconomía nacional y diferentes “culturas organizacionales”) representan elementos exteriores al margen de acción de los agentes estatales estudiados, se pueden elaborar una serie de observaciones.

Ciertos entrevistados presentaron vinculaciones militantes, laborales y académicas respecto de los mundos de la Economía Social y Solidaria y del Desarrollo Territorial, lo que imprimió una mirada

integral para la generación de políticas públicas que apuntasen a la forja de un subsector que relacionase actores tradicionales con emergentes dentro del MPSF. Asimismo, la expertise de las ciencias sociales fue puesta de manifiesto no solamente durante las tareas de implementación sino también del diseño de las políticas públicas, efectuados por cargos políticos jerárquicos. Con base en esto, la modificación de lógicas de acción ministeriales se nutrió tanto de posiciones teóricas respecto de la descentralización subnacional como de experiencias previas de gestión estatal.

Los aportes de este trabajo contribuyen al estudio de las modalidades de institucionalización que asumió la ESS dentro del Estado desde una perspectiva poco investigada: la de los propios agentes estatales. La gestión de las políticas públicas investigada desde una perspectiva que incluya la historia incorporada y los proyectos y desengaños de los propios agentes que las concibieron y ejecutaron, brinda un nuevo panorama sobre las complejidades de acción en conjunto que asumen en su “traducción estatal” las propuestas de transformación encontradas en la Economía Social y Solidaria.

Referencias

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Harvard university press.

Acosta, M. C., y Levín, A. (2013). La formación universitaria en cooperativismo y economía social en Argentina. *Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires*.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Ciudadánías. Revista de políticas sociales urbanas*, (2), 341-356.

Arcidiácono, P., y Luci, F (2020). Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado. Artículo enviado para su publicación, versión mimeo.

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, UNGS: Los Polvorines.

Bertaux, D. (1999). El enfoque biográfico: su validez metodológica, sus potencialidades. *Proposiciones*, 29(4), 1-23.

Bohoslavsky, E. L., & Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Canelo, P., y Castellani, A. (2017). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. *Informe de investigación, IDAES-UNSAM*.

Castelao Caruana, M. E. (2013). *La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Coraggio, J. L. (2013) La presencia de la Economía Social y Solidaria(ESS) y su institucionalización en América Latina. *En Conferencia UNRISD "Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, Mayo 2013, Ginebra, Suiza

Coraggio, J. L. (2014). Una lectura de Polanyi desde la economía social y solidaria en América Latina. *Cadernos Metrópole*, 16(31), 17-35.

Deux Marzi, M. V. (2019) *Las políticas de promoción de la economía popular y solidaria en el Estado nacional*. Documento N° 1 del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular y Solidaria (OPPEPS). 2018. Disponible en: <http://www.oppeps.org/documentos>

Deux Marzi, M.V. y Hintze, S. (2007) La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria. En *las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad "Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles"* Buenos Aires, 3-5 de Octubre de 2007.

Donatello, L. M., y Levita, G. (2017). ¿Renovación de las elites o renovación de las élites políticas? Los diputados outsiders en los países del Mercosur (2003-2015). *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 16(2), 45-63.

Dubar, C. (1998). Trajetórias sociais e formas identitárias: alguns esclarecimentos conceituais e metodológicos. *Educação & Sociedade*, 19(62), 13-30.

Gené, M. (2011). En torno a los profesionales de la política. Trayectorias, prácticas y destrezas en el ejercicio del poder político desde el estado. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 1(1), 85-107

Giorgi, G. I. (2014). Los Factores "Extrapolíticos" de la Carrera Política: Una Aproximación a las Sociabilidades de los ministros de la nación en la Argentina (1854-2011). *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(2), 241-273.

Granovetter, M. (1973). La fuerza de los lazos débiles. *Revista norteamericana de sociología*, 78(6), 1360-1380.

Granovetter, M. (1983). The strength of weak ties: A network theory revisited. *Sociological theory* (1), 201-233

Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires, Argentina, CLACSO/CICCUS

Hopp, M. V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo" Argentina Trabaja". *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (24), 7, 207-223.

Hopp, M. V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (6), 19-40.

Hudson, J. P. (2018). Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la alianza Cambiemos, 2016 y 2017. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 8 (15), 173-205

Jamil, Ishtiaq (1998) La cultura administrativa: una forma de entender la administración pública en distintas culturas. *Gestión y Políticas Públicas*(1), 61-82.

Kasparian, D. (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos. Revista de crítica social*, (19), 112-140.

Landau, M. (2019). Jerarquías sociales y políticas. Un estudio en Buenos Aires y Santa Fe. *Estudios sociológicos*, 37(109), 69-98.

Longa, F. (2010). Trayectorias e historias de vida: perspectivas metodológicas para el estudio de las biografías militantes. En *VI Jornadas de Sociología de la UNLP 9 y 10 de diciembre de 2010 La Plata, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.

Lozeco, J. C. (2015). La integración institucional para el desarrollo de la economía social y solidaria.: La experiencia del Centro de Emprendedores de la Economía Social en Santa Fe, Argentina. + *E: Revista de Extensión Universitaria*, (5), 174-181.

Massera, M. y Cardozo, L. (2018). Políticas de promoción del sector cooperativo santafesino: nuevos diseños a escala subnacional. En la *IX Jornada de Investigadores en Economías Regionales*, 2 y 3 de agosto de 2018 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Massera, M.; Logiodice, L. y Rey, M.F. (2018). Políticas públicas de financiamiento a la Economía Social y Solidaria. Un análisis de las herramientas nacionales. en las *XIII Jornadas de Investigación*. Octubre 2018. FCE UNL. Santa Fe, Argentina.

Maxwell, J. A. (2012). *Qualitative research design: An interactive approach*-Estados Unidos, Sage publications.

Morresi, S.y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo-UNGS.

Muñiz Terra, L. (2012). Carreras y trayectorias laborales: una revisión crítica de las principales aproximaciones teórico-metodológicas para su abordaje. *Revista latinoamericana de metodología de las Ciencias Sociales*, 2(1), 36-65.

Neiburg, F. G.y Plotkin, M. B. (2004). *Intelectuales y expertos*. Buenos Aires, Argentina, Paidós.

Pastore, R., y Altschuler, B. (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.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires, Argentina, UNSAM Edita.

Pereyra, D. (2011). Comentarios sobre el Panel de “Cultura del trabajo y juventudes”. Documento compartido por el autor.

Pereyra, E. B. (2017). Trayectorias y saberes en la provincia de Buenos Aires: el equipo del ministerio de Economía (1987-2007). *Estudios Sociales Del Estado*,3(6), 157-190.

Plotkin, M. B.y Zimmermann, E. A. (2012).*Los saberes del Estado*. Buenos Aires, Argentina, Edhasa.

Roberti, E. (2017). Perspectivas sociológicas en el abordaje de las trayectorias: un análisis sobre los usos, significados y potencialidades de una aproximación controversial. *Sociologías*,19(45), 300-335.

Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Manantial.

Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*, Serie Documento de Trabajo 217. OIT, Lima

Enviado: 31/07/2021

Aceptado: 27/09/2021

Cómo citar este artículo:

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