

La Economía Social desde el Estado. Un análisis de las trayectorias de los agentes estatales vinculados a las políticas de Economía Social en el gobierno de la Provincia de Santa Fe (2011-2019)

The Social Economy from the State. An analysis of the trajectories of state agents linked to Social Economy policies in the government of the Province of Santa Fe (2011-2019)

Enrique, Emiliano Joaquín

 Emiliano Joaquín Enrique

emienrique01@gmail.com

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1669-3299

ISSN-e: 2314-0208

Periodicidad: Semestral

núm. 25, 2022

revistapampa@gmail.com

Recepción: 07 Junio 2021

Aprobación: 31 Marzo 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/583/5833299001/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/pampa.2022.25.e0045>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: En el presente artículo se analiza la gestión de las políticas públicas en Economía Social desde el enfoque de las trayectorias de los agentes estatales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (Argentina) durante las gestiones 2011-2015 y 2015-2019. Se presenta el diseño de la investigación para posteriormente introducir el proceso de institucionalización estatal de las políticas de Economía Social y las redes conceptuales utilizadas para la construcción del objeto de estudio. Posteriormente, se esbozan las dimensiones objetivas y subjetivas de las trayectorias, con base en los rasgos socio-demográficos, secuencias extra-ministeriales y secuencias ministeriales de los agentes. Dentro de los hallazgos más destacados se pueden mencionar la importancia de la Universidad en tanto institución dotadora de legitimidad, destrezas y redes, en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil; las diferentes formas que revisten las entradas al trabajo estatal en base a contextos específicos y demandas de recursos humanos y la influencia de las trayectorias sobre la gestión específica dentro del Ministerio de Desarrollo Social, recuperándose secuencias y conceptos pertinentes. Finalmente, es necesario señalar que este tipo de investigaciones permite enfocar el análisis de políticas públicas a partir de un ángulo diferente, articulando las redes y destrezas de los agentes estatales en conjunto con los contextos sociales dentro de los que sus tareas tienen lugar.

Palabras clave: Economía Social, Políticas Públicas, Trayectorias.

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) during the 2011-2015 and 2015-2019 administrations. Firstly, we present the elements of the research design then we introduce the process of state institutionalization of public policies in Social Economy at the national level and the conceptual frameworks 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. Among the most important results, we can mention the importance of University as an institution which provides legitimacy, skills and networks, with other civil society organizations; the different forms that the entrances to state work take based on specific contexts and demands of human resources and the influence of the trajectories on the specific management within the Ministry of Social Development, recovering relevant sequences and concepts. Finally, it is necessary to highlight that this type of research contributes to analyze public policies from a different angle, articulating the networks and skills of state agents with the social contexts within which their tasks take place.

Keywords: *Public Policies, Trajectories.*

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se inscribe dentro de una investigación más amplia respecto de la institucionalización estatal de la Economía Social en la Provincia de Santa Fe. El recorte efectuado para el mismo estriba en el análisis de las trayectorias de los agentes estatales que se encontraron trabajando en las áreas de Economía Social dentro del Ministerio de Desarrollo Social (MDSSF) durante las gestiones 2011-2015 y 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 Economía Social 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 agentes estatales. Posteriormente se analizan las secuencias organizacionales extra-ministeriales de los agentes. Finalmente, se presentan las secuencias ministeriales dentro del MDSSF, 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.

2. ELEMENTOS DEL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN EMPLEADO

El propósito de este trabajo estriba en analizar la relación entre trayectorias de agentes estatales y gestión de políticas públicas de Economía Social dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (MDSSF) durante las gestiones 2011-2015 y 2015-2019. Como objetivos específicos se presentan analizar las dimensiones objetivas (rasgos socio-demográficos, participación en organizaciones y recorrido estatal) y subjetivas (representaciones acerca las secuencias objetivas) de estas trayectorias e indagar los procesos mediante los cuales los agentes “se convirtieron en Estado”.

Como hipótesis se sostiene que las trayectorias de los agentes estatales inciden sobre sus intervenciones en la gestión de políticas públicas. Respecto del diseño metodológico, 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 recuperaron seis agentes estatales que participaron en la gestión de políticas públicas en Economía Social en el MDSSF (2011-2019). Las técnicas de producción de datos empleadas consistieron en entrevistas en profundidad (para este trabajo se analizan seis de las doce realizadas en una investigación más amplia), 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).

Se realizó un “muestreo intencional” (Maxwell, 2012) debido a la necesidad de contemplar en el estudio a ciertos agentes estatales ubicados en posiciones jerárquicas. A su vez, 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).

3. LAS UNIDADES ORGANIZATIVAS 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 les permite representar y actuar en nombre suyo. Respecto de esto, se analizan las trayectorias de los agentes estatales que participaron en la gestión de políticas públicas de Economía Social en el MDSSF entre 2011 y 2019. Las unidades organizativas identificadas fueron la Subsecretaría de Economía Social (2011-2015) y la Dirección de Inclusión Socioproductiva (2015-2019). Dentro de los agentes estatales se incluyeron tres técnicas de planta permanente, dos asistentes técnicas y un subsecretario.

Tabla I. Agentes estatales incluidos dentro de la muestra

Nombre	Cargo
Irma	Técnica de Planta permanente (2011-2019)
Betina	Técnica de Planta permanente (2011-2019)
Victoria	Asistente técnica (2011-2015)
Natalia	Asistente técnica (2011-2015)
Leandro	Subsecretario (2011-2015)
Analia	Técnica de Planta permanente (2011-2019)

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA SOCIAL

A partir de la década del 2000, en múltiples países latinoamericanos se produjeron importantes procesos de promoción y acompañamiento estatal de las experiencias en Economía Social. Con notorias diferencias entre estos países (Coraggio, 2013), el carácter común de estas políticas públicas se basó en una idea productivista asociada a la reproducción de las unidades domésticas para sí mismas, pero también para con el mercado (Massera y Cardozo, 2018).

Se sostiene que estas intervenciones estatales bajo el paraguas de la Economía Social, opuestas al modelo de política social focalizada de los 90, se enmarcan dentro de las denominadas “políticas socio-productivas” (Hopp, 2015).^[2] A su vez, uno de los aspectos centrales para el análisis de la batería de políticas públicas vinculadas a la ES estriba en las discursividades expertas producidas desde el Estado a partir del año 2003, conceptualizadas en tanto “saberes de gabinete” (Lijterman, 2018). Esta tónica discursiva escogió al “neoliberalismo” como campo adversario y desarrolló sus redes argumentativas en torno a la restauración del empleo regular y protegido como motor de la inclusión social.

En líneas generales, las contribuciones de las políticas públicas entre los años 2003-2015 se centraron en la generación de empleo, el mantenimiento del tejido social anclado en el desarrollo local y la autonomía territorial (Castelao Caruana, 2013). Se pueden distinguir dos grandes tipos de políticas, las dirigidas en

mayor medida a apoyar los emprendimientos de autogestión de los sectores populares, particularmente en una primera etapa, y las que promovieron cooperativas de trabajo en el marco de programas de inclusión social y mejoramiento de infraestructura comunitaria en territorios urbanos (Pastore y Altschuler, 2015).

Por otro lado, bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos se establecieron una serie de rupturas y continuidades concebidas en términos de “bisagras de gestión”, además del desarrollo de un “giro capacitador” vertebrado sobre teorías del capital humano (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). En líneas generales, el proceso de institucionalización estatal de la Economía Social en esta última gestión incluyó una reducción de las jerarquías en las unidades organizativas vinculadas (proliferación de las Coordinaciones en desmedro de las Direcciones), el aumento de estructuras en las carteras de Desarrollo Social y de Producción orientadas a promover emprendimientos (reemplazando el énfasis de la promoción del asociativismo por la autogestión individual) y una reducción sustancial de los organismos dedicados a la Agricultura Familiar y al trabajo autogestionado (Deux Marzi, 2019).

5. EL ANÁLISIS DE TRAYECTORIAS: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y ESTADO DEL ARTE

Los abordajes de trayectorias permiten problematizar las oposiciones clásicas de las ciencias sociales (sociedad/individuo, estructura/ acción y objetividad/subjetividad) atendiendo a los determinantes sociales en el estudio concreto de una vida como al trabajo que el propio individuo realiza para convertirse en sujeto de su historia (Roberti, 2017). Por estos motivos, el énfasis de la presente investigación no reside tan solo en la reconstitución de la memoria subjetiva de los entrevistados por medio de sus narrativas, sino también en los datos sobre los entornos sociales en los que se inscriben sus vidas (Longa, 2010).

Tal como señala Longa (2010), el análisis de trayectorias identifica las transiciones específicas ocurridas en la vida de un agente social en relación directa con un problema de investigación. Por este motivo, para este artículo 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).^[3] Como ya se señaló, para este artículo se propone una dimensión objetiva dentro de la cual se concibe un componente socio-demográfico de los agentes (sexo, ciudad de origen, perfil educativo) y un componente organizacional, distinguiéndose analíticamente entre secuencias ministeriales y extra-ministeriales.^[4] En tercer lugar, se debe señalar una dimensión subjetiva, que comprende representaciones y valoraciones respecto de las secuencias de sus trayectorias, la gestión de las políticas públicas y otros actores extra-ministeriales.

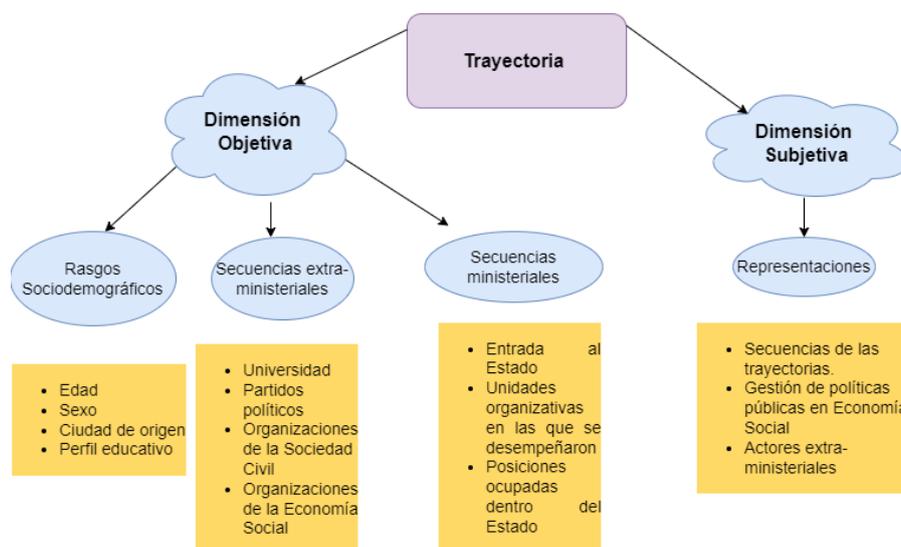


Gráfico 1. Modelo propuesto para el análisis de trayectorias

Fuente: elaboración propia en base a Dubar (1998), Luci y Zangaro (2018) y Landau (2019)

En lo que respecta al enfoque utilizado en esta investigación, se adopta la perspectiva del “Estado desde adentro”/”Estado con rostro humano”. En este sentido, se recuperan dos presupuestos teórico-metodológicos para la construcción del objeto de estudio. En primer lugar, se presenta la postura de “no personalizar al Estado”, evitando considerarlo como un actor único y auto-consciente. Concebir al Estado como un “espacio polifónico en el que se relacionan y expresan grupos” (Boholavsky y Soprano, 2010, pág.15) resulta más adecuado para estos fines. En segundo lugar, se introduce la decisión de “personalizar al Estado”. Lejos de representar una contradicción con lo expresado anteriormente, esto implica inquirir acerca de “quiénes son el Estado” en determinado tiempo y lugar; cómo estas personas se “convirtieron en Estado”, cómo legitimaron sus posiciones y decisiones y con qué actores formalmente exteriores al Estado generaron intercambios cotidianos.

Pese a la existencia de múltiples compilaciones e investigaciones ligadas al estudio del Estado y las trayectorias de agentes estatales^[5], los antecedentes más relevantes para esta investigación se encuentran en los aportes de Gené (2011) donde se operacionalizan las trayectorias de las elites políticas del Ministerio del Interior (1983-2007) junto con el análisis de sus prácticas, saberes destrezas y códigos dentro del Estado; los trabajos de Pereyra (2017) acerca de las trayectorias y redes de reclutamiento de funcionarios del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y una nómina de investigaciones acerca de los elencos del Ministerio Nacional de Desarrollo Social (MNDS). En estas se efectúa tanto el estudio de cargos jerárquicos, funcionariado intermedio y personal contratado de las gestiones kirchneristas en torno a la reconstitución de sus trayectorias, narrativas y redes de reclutamiento (Perelmiter, 2016); la reconstitución de los vínculos entre conocimiento y política presentes en los entramados sociales de los que surgieron los altos cargos de la Secretaría de Desarrollo Social y el posterior MNDS entre 1990 y 2000 (Giorgi, 2020) y 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 (Arcidiácono y Luci, 2020).

6. RASGOS SOCIODEMOGRÁFICOS DE LOS AGENTES ESTATALES

Analizar los rasgos socio-demográficos implica distinguir una serie de variables como sexo, localidad de origen y nivel educativo de los agentes estatales. Respecto de la muestra recabada para la presente investigación, se desprende la importancia del nivel educativo universitario, incluyéndose estudios de posgrado (cursos, diplomaturas, especializaciones y doctorados incompletos). 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 II. Rasgos sociodemográficos de los agentes analizados

Nombre	Cargo	Nivel educativo	Localidad	Edad
Irma	Planta permanente	*Universitario completo. *Posgrado(diplomatura)	Santa Fe (Santa Fe)	50
Betina	Planta permanente	*Universitario completo *Posgrado (diplomatura)	Santa Fe (Santa Fe)	50
Victoria	Cargo político	*Universitario completo *Posgrado (especialización universitaria y doctorado incompleto)	Rosario (Santa Fe)	35
Natalia	Cargo político	*Universitario completo	Baradero (Buenos Aires)	36
Leandro	Cargo político	*Universitario completo (curso complementarios como posgrado).	Pérez (Santa Fe)	37
Analia	Planta permanente	*Universitario completo	Santa Fe (Santa Fe)	53

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

7. SECUENCIAS EXTRA-MINISTERIALES

En lo que refiere a las “Secuencias extra-ministeriales”, se han distinguido tres tipos de organizaciones. En primer lugar, se presentan las secuencias vinculadas a la experiencia universitaria, incluyendo dentro del análisis elementos como las carreras de grado, cursos de posgrado, vinculación docencia-investigación y redes de sociabilidades políticas. En segundo lugar, se enfatizan las vinculaciones con partidos políticos y sus organizaciones afines, como agrupaciones estudiantiles y centros de estudio. Finalmente, se recuperan las participaciones en organizaciones de la sociedad civil, dentro de las cuales se especifican aquellas enmarcadas dentro de las áreas del Desarrollo Territorial y la Economía Social.

Respecto de los perfiles académicos relevados, se pueden realizar un conjunto de observaciones. En primer lugar, se cuenta con un grupo de 3 terapeutas ocupacionales (Universidad Nacional del Litoral) que transitaron por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (MDSSF), aunque una de ellas se ubicó en el Ministerio de la Producción (MPSF) durante la gestión 2015-2019. En segundo lugar, existe un grupo de 3 politólogos (Universidad Nacional de Rosario) que trabajó en el MDSSF en la gestión 2011-2015 y que posteriormente transitó por el MPSF (2015-2019). Esta circulación interministerial ilumina el proceso de institucionalización de la Economía Social en la Provincia de Santa Fe y asimismo marca su impronta en las trayectorias de los agentes estatales

En relación con el primer perfil estudiado, se debe señalar que la Terapia Ocupacional (TO) se institucionalizó en Argentina en base a matrices asistenciales sobre destinatarios en situación de vulnerabilidad social.^[6] Posteriormente se manifestó un giro acaecido al interior de la disciplina en torno a las “prácticas comunitarias” que revalorizaron el trabajo en territorios concretos, la cotidianidad de las comunidades, la población y las familias en tanto trama colectiva, principalmente con destinatarios enmarcados en contextos de vulnerabilidad social pos-crisis del 2001 (Vinzón et al., 2019).

Nosotros tenemos un enfoque más comunitario de la intervención, si bien nuestra carrera empieza como más biomédica, en el transcurso del perfil profesional fuimos dándole un perfil más socio-comunitario y los planes de estudio fueron cambiándose a eso. Hoy el plan nuevo está muy atravesado por lo social y lo comunitario. (Betina, técnica de planta permanente).

Se puede señalar que la vinculación de las terapistas ocupacionales con las prácticas, nociones y actores de la Economía Social se manifestó a raíz del trabajo ministerial en Desarrollo Social, intercalado asimismo con otras inserciones ocupacionales más tradicionales de la intervención en terapia ocupacional (salud mental, servicios de rehabilitación). La manera en la cual el “abordaje comunitario” incidió en las prácticas estatales, serán abordadas posteriormente mediante el concepto de “destrezas asistenciales”.^[7]

En lo referido a los politólogos de la UNR, se pudo constatar una primera implicación con objetos de estudios y/o instancias de trabajo relacionadas a las áreas de Economía Social y Desarrollo Territorial en las carreras de grado. Más allá de las orientaciones de la carrera y de la existencia de asignaturas, se puede señalar que las prácticas profesionales que los estudiantes de Ciencia Política tuvieron que realizar como parte de su Ciclo Superior habilitaron en los casos analizados el primer acercamiento a las labores de la gestión estatal o en la primera vinculación con organizaciones ligadas al Desarrollo Territorial y/o Economía Social. En términos de formación de grado, además de las pasantías señaladas se registra el trabajo en tesinas e instancias de investigación con objetos de estudios vinculados a actores del desarrollo territorial y de la Economía Social.

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 ES. 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 DT y de ES (Natalia, asistente técnica, 2011-2015).

Con un grupo de compañeros pudimos hacer la pasantía trabajando en procesos de Desarrollo Territorial y con emprendimientos en La Rioja (Leandro, Subsecretario de Economía Social, 2011-2015).

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 Economía Social dinamizan (Victoria, asistente técnica, 2011-2015).

De todas maneras, la vinculación con la institución universitaria no se agota en la instancia de carrera de grado sino que incluye experiencias laborales en docencia y la realización de posgrados universitarios. El elemento a destacar es que los cuatro 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 Economía Social.^[8]

Sin embargo, durante el artículo se ha evitado incurrir en una “idealización de calificación”, perspectiva que asocia el grado de calificación con la empleabilidad (Pereyra, 2011). En este sentido, en las trayectorias de los agentes se ha reconstituido la “secuencia extra-ministerial” en tanto pasaje por organizaciones formalmente exteriores al Estado. Respecto de esto, tanto en los cargos políticos como en los de planta permanente, se recupera la participación en partidos políticos (Partido Socialista) 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 Economía Social (experiencias laborales y de militancia cooperativa). Se plantean las mismas porque cumplen el triple criterio de propiciar 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 III. Participación en organizaciones

Agente estatal	Participación en organizaciones
Leandro	a) Cooperativa b) Partido político c) Experiencia laboral en organización ligada al Desarrollo Territorial d) Centro de Estudios de políticas públicas ligado a partido político.
Irma	a) Experiencias laboral en cooperativa de trabajo
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
Analia	a) Asociación de terapeutas ocupacionales b) Partido Político
Natalia	a) Partido político

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas

8. LA CONVERSIÓN EN ESTADO

8.1 La fuerza de los lazos: la Red Rosario

El proceso de “conversión en Estado” (Boholavsky y Soprano, 2010) constituye un objeto de estudio de sumo interés para las perspectivas teóricas adoptadas en este trabajo. Por esto debe comprenderse a las modalidades bajo las cuales determinadas personas comienzan a encarnar al Estado, constituyéndose en representantes del mismo habilitados a actuar en su nombre.

En torno a la importancia de los vínculos para el acceso a determinadas posiciones, existen aportes dentro las ciencias sociales que presentan una fuerte utilidad heurística para diversos objetos de estudio. En este sentido, los aportes de Granovetter (1973, 1983) enmarcados dentro de la “Nueva Sociología Económica” connotan para este trabajo una gran pertinencia. En efecto, el enfoque teórico de “la fuerza de los vínculos”^[9] permite vincular aspectos concretos de la interacción a pequeña escala y demostrar cómo su uso puede relacionarse con diversos fenómenos, como las redes de reclutamiento laborales (Granovetter, 1973).

De acuerdo a los planteos del autor, los lazos débiles, aunque más frágiles, podrían funcionar como “puentes locales” (debido a las personas que se encuentran “débilmente vinculadas” entre sí son más propensas a transitar por espacios sociales diversos, lo que habilita el acceso a información diferente) para hilvanar redes desde posiciones desconectadas y permitir la difusión de información e inserción en espacios sociales 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) (tipo de vínculos que cuentan con un mínimo de compromiso, pero que son más duraderos y cargados que los débiles) para la generación de la aquí denominada “Red Rosario”.

El análisis de la conformación de los grupos políticos permite contribuir a la historia de la institucionalización estatal de la Economía Social en Santa Fe. Respecto de la trayectoria de Leandro, articuló una trayectoria compuesta por secuencias de militancia cooperativista desde la juventud, partidaria dentro del socialismo, laboral en iniciativas de desarrollo regional 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 jerárquicos desde su entrada a partir del año 2007 en el Ministerio de la Producción de Santa Fe.^[10]

El surgimiento de la Subsecretaría de Economía Social entraña uno de los hitos principales de la institucionalización estatal provincial de la Economía Social. La incidencia de la ministra de Desarrollo Social en el armado de la cartera, de filiación socialista, constituye el contacto principal urdido para la entrada de Leandro como Subsecretario.

Yo venía laburando en el Ministerio de la Producción, cuando se da el cambio de gobierno, la ministra del MDSSF me ofrece ser el Subsecretario de Economía Social. (...) teníamos como misión establecer un área de Economía Social que no existía porque venía muy fragmentado el tema. (Leandro)

La denominada “Red Rosario” comprende entonces a un conjunto de politólogos, cercanos ideológicamente, tanto en planos partidarios como respecto de concepciones más amplias acerca de la Economía Social y el Desarrollo Territorial y vinculados tanto por la socialización universitaria como por entramados de redes organizacionales (centro de políticas públicas, Juventudes de partidos políticos y otras organizaciones). Para los propósitos de este trabajo, se recupera solamente la manera en la que esta red generó el equipo político de la Subsecretaría de ES (2011-2015).^[11]

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).

En ese interín hice mi formación específica pedagógica para la docencia y me convocó un compañero, Leandro, quien asume en la Subsecretaría de Economía Social. Nos conocíamos de ese período de cursada, no por haber cursado juntos, pero sí 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)

8.2 Momentos críticos: la entrada del personal de planta del Ministerio de Desarrollo Social

Las trayectorias de las técnicas de planta permanente presentan una serie de aspectos susceptibles de ser analizados. Se debe destacar su mayor antigüedad en las posiciones estatales, con entradas previas a las gestiones del Frente Progresista Cívico y Social.^[12] En este sentido, en sus trayectorias se visibiliza la relación entre constitución de agencias técnicas 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). El año 2003 representó uno de estos momentos críticos, debido a la conjunción del deterioro de los indicadores socioeconómicos posteriores a la crisis del año 2001 y la devaluación del peso del año 2002 con la inundación que asoló la ciudad de Santa Fe el día 29 de abril.^[13]

En primer lugar, la “emergencia” constituyó el telón de fondo de la entrada estatal de las terapistas ocupacionales (TO) a una Secretaría de Promoción Comunitaria^[14] vinculada con intervenciones con actores en situación de vulnerabilidad social. En segundo lugar, el Plan Nacional Manos a la Obra que comenzaba a ser desarrollado a nivel nacional a partir de 2003, constituyó también el marco de estas inserciones, en materia de institucionalización estatal de la Economía Social, pese a su escasa gravitación en la Provincia de Santa Fe.

Llegaron las inundaciones y acá había terapistas ocupacionales (TO) y trabajadoras sociales en cargos políticos que habían trabajado con TO, entonces valoraron la carrera (...) cuando pasó el tema bien puntual de asistencia crítica de la inundación, fuimos derivadas a Centros de Desarrollo Zonal de la Secretaría de Promoción Comunitaria. (Irma, técnica de planta permanente).

En el año 2003 se inunda la ciudad de Santa Fe y algunas TO nos autoconvocamos en los centros de evacuados más cercanos a nuestros domicilios (...) Durante unos meses concurrimos hasta que lo que antes era Promoción Comunitaria de la Provincia, nos convoca a trabajar desde allí, en tareas asistenciales. Nos contratan como becarias. (Analía, técnica de planta permanente).

En estos casos se observa una valoración por parte del Estado de los saberes movilizados por las terapistas, expresado en la contratación para el trabajo durante y posteriormente a la inundación del año 2003. Las conversiones estatales provienen tanto de una valoración por parte de trabajadoras sociales ubicadas en puestos políticos de la terapia ocupacional como disciplina idónea para enfrentar la emergencia, como de la absorción de las terapistas auto-convocadas. En estos casos, los perfiles académicos cobraron primacía dentro de la coyuntura de emergencia que demandó recursos humanos específicos, aunque posteriormente lograron permanecer dentro del elenco ministerial.

9. EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE: ENTRE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL

Massera et al. (2018) señalan la existencia de dos aristas entrelazadas en la cartera de Desarrollo Social de Santa Fe. La “inclusión social” (acciones estatales que alentaron la formación y la empleabilidad de poblaciones vulnerables a partir de acciones tendientes a propiciar la escolarización, las prácticas laborales y la promoción de emprendimientos por medio de subsidios económicos) se vinculó con una segunda lógica, específicamente orientada a la “promoción y el fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria”. Esto implicó el reconocimiento político desde la órbita estatal al universo de actores y a los valores y principios que sostienen al complejo entramado de la ES.

En este sentido, un aspecto transversal a las distintas gestiones políticas y a sus intervenciones en Economía Social, radicó en el hecho de que en escala económico-productiva, la cartera de Desarrollo Social se mantuvo reservada a emprendimientos pequeños (unipersonales, familiares y grupales), de baja capitalización, bajo nivel de producción y con destinatarios atravesados por múltiples carencias y problemáticas vinculadas a su entorno inmediato (Beckmann, 2019).^[15] Con el objetivo de desarrollar las secuencias estatales de los agentes investigados y sus relaciones con la gestión de políticas públicas, se decidió diferenciar analíticamente entre dos períodos que abarcan la institucionalización estatal de la Economía Social dentro del MDSSF. El recorte efectuado comprende las etapas denominadas: a) Los albores de la Economía Social (2003-2011) y b) Un establecimiento sinuoso de la Economía Social (2011-2019).

9.1 Los albores de la Economía Social (2003-2011)

Tal como fue analizado, la emergencia hídrica funcionó como puerta de entrada para las terapistas ocupacionales dentro del Estado. Asimismo, a estas secuencias extra-ministeriales se les debe agregar los rasgos característicos de estas agentes: mujeres, con un nivel educativo universitario en terapia ocupacional sin previa relación con la Economía Social como campo teórico-político. En términos de las prácticas y destrezas movilizadas en tanto agentes estatales, resultan adecuados los siguientes interrogantes teóricos, formulados inicialmente para objetos de estudios diferentes: “¿cuáles son las competencias y habilidades que se valorizan para actuar en este espacio político? ¿Qué tipo de legitimidad y de justificación de la acción invocan sus miembros?” (Gené, 2011, pág. 93).

Respecto de estas “prácticas y destrezas” ministeriales, se debe enfatizar que las tareas principales en este “momento crítico” consistieron en la asistencia y el registro de los damnificados por la inundación. Luego del trasfondo álgido que implicó la inundación y hasta finales del año 2003, las tres agentes estatales relevadas se desempeñaron bajo la órbita de los Centros de Desarrollo Zonales (CDZ) de la Ciudad de Santa Fe.

El ya referido “abordaje comunitario”, que refiere al giro acaecido al interior de la disciplina de la terapia ocupacional y a la manera en la que esta se vinculó al trabajo con redes de actores principalmente en territorios en vulnerabilidad socio-territorial, se movilizó en intervenciones vinculadas a las capacitaciones en oficios, el acompañamiento a las personas en la etapa post emergencia y en la evaluación de propuestas de inserción laboral. La demanda estatal de agentes con estas “destrezas asistenciales” obedece a que las mismas fueron evaluadas como competencias idóneas para la “puesta en funcionamiento” de la tarea asistencial del Estado (Perelmiter, 2016, pág.169).

Trabajábamos los programas con jóvenes, con mujeres, era como medio autogestivo (...) no había políticas sociales muy claras (...) hacíamos las propuestas de trabajo (...) Una era vincular a los jóvenes nuevamente al estudio y en el otro armábamos talleres de capacitación en oficio. (Betina, técnica de planta permanente)

En el año 2004, durante el gobierno provincial de Jorge Obeid, se creó la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social radicada en la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria.^[16] Esta lógica cimentada para experiencias productivas de baja envergadura, comenzó a anclarse con los fundamentos de la Economía Social y del Desarrollo Local con la irrupción del Plan Manos a la Obra (PMO) a nivel nacional a partir del 2004. Se presenta entonces la primera vinculación con los elementos de la Economía Social, efectuada mediante capacitaciones dentro del Estado con contribuciones teóricas principalmente de autores nacionales y el acompañamiento en la constitución de emprendimientos productivos.

Empezamos a trabajar con el PMO, si bien como provincia no participábamos, sí había una unidad ejecutora evaluadora en el Ministerio de la Producción. La gente armaba sus proyectos en los barrios y no tenían quién acompañe. (...) Había que empezar a indagar sus saberes y en eso la verdad, las terapistas ocupacionales tenemos recursos. Nos fuimos perfilando a eso, a acompañar a los grupos a presentar sus proyectos. (Betina, técnica de planta permanente)

Pedimos estar a cargo del PMO, con los Jefes y Jefas del Hogar en aquel momento (...) empezamos a tener un cargo, pasamos de ser becarias a estar en planta (...) Allí empezamos a armar un grupo de formación en Economía Social con otras terapistas ocupacionales. Nos acompañaba un hombre de Promoción Comunitaria que compartía estos valores de la Economía Social. (Irma, técnica de planta permanente)

En el año 2007, al inicio de la primera gestión del FPCyS, se creó el Ministerio de Desarrollo Social que englobó a la dirección mencionada. En esta gestión, la unidad organizativa adquirió la denominación de “Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social” y se incorporaron más territorios provinciales en su accionar lo que implicó trascender la intervención enfocada en Santa Fe y Rosario (Beckmann, 2018). No obstante, en esta primera gestión del FPCyS las tres agentes estatales entrevistadas efectuaron una rotación por diferentes programas del ministerio (a veces, relacionados con otras carteras provinciales) sin centrarse exclusivamente en acciones que podrían vincularse a la Economía Social, todavía larvada en planos discursivos y sin demasiada escala en sus intervenciones.

Respecto de las trayectorias analizadas, se construyó el concepto de “politización por la gestión”, en torno a la dimensión subjetiva operacionalizada previamente. Ese constructo teórico, permite comprender el proceso mediante el cual el personal de planta permanente, durante el transcurso mismo de la gestión estatal, desarrolla una adhesión ideológica respecto de determinadas experiencias políticas, susceptible de plasmarse en secuencias de su trayectoria. En el caso de Analía, se evidencia su vinculación con uno de los partidos del frente oficialista, vehiculizada por cuestiones atinentes al trabajo estatal, que cristalizó en su afiliación al Partido Socialista. Esta cuestión dista de ser un aspecto estrictamente anecdótico debido a que la afinidad materializada en la posterior adhesión al partido, se hizo evidente en otros agentes estatales de planta, según se pudo constatar en las entrevistas. La posibilidad de encontrar homologías con casos donde se gestó esta “politización por la gestión” abarca, como se apreciará posteriormente, otros tipos de compromisos ideológicos, por fuera de la afiliación partidaria.

Respecto de las otras dos técnicas, quienes presentan experiencias muy semejantes, sus vinculaciones previas con la Economía Social en la perimida SEPC les permitió el pasaje hasta la Dirección de Desarrollo

Territorial y Economía Social. En simultáneo a esta inserción ministerial, durante los dos últimos años de la gestión aludida (2009-2011) realizaron la Diplomatura Universitaria en Economía Social y Desarrollo Local de FLACSO. En las experiencias de dos agentes estatales se pone de manifiesto el desarrollo de un nivel académico a nivel de posgrado debido a cuestiones estrictamente vinculadas a su trabajo estatal.

Luego con la llegada del Socialismo, la cosa cambió rotundamente, por eso me afilié también, todo tenía una metodología de trabajo, era soñado... Hacíamos todo a escala provincial, comenzamos a trabajar con los equipos técnicos de los municipios y comunas de la provincia. (Analía, técnica de planta permanente).

Fueron dos años y medio con la Diplomatura. Terminamos de armar un proyecto en común y de ahí siguió el camino en el que cada vez adheríamos más, militábamos más esta cuestión. (Irma, técnica de planta permanente)

Además de lo expuesto, otro elemento importante que permite comprender cómo operaron las trayectorias en la gestión de políticas públicas en este momento reside en la búsqueda de cambiar ciertas lógicas al interior de la gestión de políticas públicas. En este sentido, se valorizó el fomento de un aspecto socio-productivo y del reconocimiento explícito de los “emprendimientos” en tanto destinatarios de las líneas programáticas. Los motes de “asistencialismo” y de “político partidario” asignados a intervenciones puntuales en base a ciertas modalidades (como los subsidios en épocas electorales) son los aspectos de la gestión rechazados en sus narrativas.

Empezamos a poner que eran para emprendimientos productivos porque nos parecía, por más que sea el mismo apoyo urgente, que tenía que quedar registrado que eran para emprendimientos (...) Lo que nosotros hicimos fue ordenar sin que sea asistencialista en formas programáticas y también visibilizar los emprendimientos, que queden para la gestión pública. (Irma, técnica de planta permanente)

9.2 Un establecimiento sinuoso de la Economía Social (2011-2019)

Un punto de quiebre en las trayectorias de los agentes estatales se manifestó a en 2011 con la creación de la Subsecretaría de Economía Social bajo el MDSSF. Este viraje implicó una profundización de las intervenciones previas, mediante el diseño de políticas públicas orientadas a la promoción del trabajo autogestivo y asociativo, con estrategias de extensión territorial que comprendieron un amplio abanico de localidades de la provincia, utilizándose como “fuente conceptual” explícitamente a la Economía Social (Casella, 2015; Massera y Cardozo, 2017).^[17]

Como se señaló, la Subsecretaría de Economía Social representa una etapa clave para el abordaje de las trayectorias estatales por el hecho de que seis de los agentes estatales entrevistados en este trabajo formaron parte de la misma. Como hipótesis provisional se sostiene que el empuje de la Economía Social se debió a la imbricación entre factores diversos: la voluntad política proveniente desde las cúpulas del Ministerio de Desarrollo Social, el recorrido institucional previo que había provisto tanto el marco normativo-legal como al personal de planta poseedor de “saberes asistenciales” e imbuido incipientemente en el campo de la Economía Social y la irrupción del equipo político de la nueva gestión, el grupo de los politólogos de la mencionada “Red Rosario”.

Hubo un desarrollo más grande de la Economía Social conceptualmente (...) presupuesto, los equipos. Antes éramos 4, pasamos a ser como 20. Empezamos a pensar ferias regionales, provinciales, encuentros, capacitaciones. (Betina, técnica de planta permanente)

Lo destacado creo que fue poder ordenar las acciones que ya existían. Venían de esa dirección anterior con impronta de implementación muy personal, cada uno iba implementando en función de su expertise técnico. Con la Subsecretaría eso se modificó y se llegó a ordenar en líneas (Victoria, asistente técnica, coordinadora territorial gestión 2011-2015).

Durante la presencia de los politólogos en cargos decisivos se efectuaron un conjunto de modificaciones respecto de los abordajes ministeriales. Las nociones de “escalaridad” y “capacidades locales” permitieron una descentralización de la gestión de políticas públicas, cuyo objetivo principal residió en contar con

líneas propias de promoción de la ES en las localidades (fundamentado en la idea de que, como señaló una asistente técnica, “alguien esté pensando la temática de la ES en cada territorio”).^[18] Utilizando como base las normativas generadas en las gestiones anteriores, se produjeron rediseños de programas preexistentes y las intervenciones se permearon de aportes conceptuales en Economía Social de forma mucho más evidente que en los años previos.^[19]

Por otro lado, el momento más álgido del desarrollo de la Economía Social durante la gestión se evidenció en el proceso de co-construcción de la Ley Provincial de Economía Social y Solidaria efectuada por las organizaciones de la Economía Social y por los agentes de la Subsecretaría de Economía Social. A pesar de que la reconstitución del proceso que asumió la co-construcción de la ley^[20] no será retomada en este estudio, se destaca la importancia del mismo para la forja de las trayectorias de los agentes estatales.

El marco de la “complejidad de la acción conjunta” (Pressman y Wildavsky, 1984) enfoca las dificultades que entraña la gran cantidad de actores participando de una política pública. En este caso específico, los intereses del Ministerio de Desarrollo Social y de los actores de la Economía Social que efectuaron los “acuerdos básicos” se opusieron a los del Poder Ejecutivo provincial, a los del Ministerio de Gobierno e incluso a los de algunos actores de la Economía Social Tradicional.^[21] Este acontecimiento representó un hito en las trayectorias de dos de las técnicas de planta.

De manera semejante a las adhesiones suscitadas por ciertos integrantes del personal de planta hacia uno de los partidos del frente de gobierno, dos técnicas evidenciaron durante el ejercicio de sus actividades estatales la señalada “Politización por la gestión”, en torno a los “principios y valores de la Economía Social”. Como consecuencia de los fallidos proyectos de ley, se expresó una oposición hacia los funcionarios políticos de la gestión provincial, en base a la cual se efectuó una auto-identificación en tanto “militantes de la Economía Social”. Se debe recordar que las trayectorias de las técnicas para este momento conjugaban secuencias de trabajo ministerial, la realización de una diplomatura de posgrado y, en lo atinente a una de ellas, instancias de trabajo en una experiencia de Economía Social, por lo que este proceso de “politización por la gestión” no se manifestó en un vacío organizacional.

Nunca pensaron que los emprendedores se iban a organizar y tener voz y voto dentro de la ley (...) Empezamos como empleados de la Subsecretaría, después nos abrimos y seguimos como militantes de la Economía Social. (técnica de planta permanente)

Por otro lado, a partir de la gestión de 2015, se produjo el cambio en torno a la institucionalización de la Economía Social que entrañó una “nueva mirada sobre el sector” (Massera y Cardozo, 2018). Principalmente, se asistió a un proceso de des-jerarquización en el MDSSF respecto de la gestión anterior, en donde la unidad organizativa de mayor relevancia fue la Dirección de Inclusión Socioproductiva, dependiente de la Secretaría de Integración Social. Esto se debió al traspaso de la Subsecretaría de Economía Social hacia el MPSF.

En lo concerniente a los agentes estatales pertenecientes a la Subsecretaría de Economía Social (2011-2015), la influencia de este viraje en sus trayectorias es evidente. Mientras que dos de las tres técnicas de planta permanecieron en la dirección del MDSSF mencionada, la técnica restante y el equipo político de politólogos pasaron a integrar las filas del MPSF. Existen varios motivos subyacentes a este pasaje, en los cuales se destacan cuestiones pertinentes a la división de los ministerios entre los partidos que conformaron el FPCyS, decisiones políticas de elevar la magnitud de las intervenciones en Economía Social con las herramientas propias del MPSF e incluso elementos de carácter más contingente. Sin embargo, para los agentes estatales que permanecieron en el MDSSF esta decisión afectó fuertemente el devenir de la Economía Social dentro de la gestión del 2015-2019.

El MDSSF no iba a seguir con una conducción del Partido Socialista (...) como que el MDSSF nos generaba una especie de techo y se veía con más potencialidades el MPSF por las herramientas propias, de “escalar” el proceso (...) también había un reclamo de las organizaciones de por qué siempre la Economía Social está en desarrollo social y no en producción. (Agente estatal del equipo político)

Se llevan parte del equipo (...) tuvimos que volver a buscar qué es lo que podíamos hacer (...) vino una gestión (Ministerio de Desarrollo Social 2015-2019) que no tenía la experiencia de trabajo desde Economía Social y fue sostenido por nosotros (técnicos). (Técnica de planta permanente)

Una línea de indagación crucial para el enfoque de este artículo estriba en el hecho de que las nuevas autoridades políticas dentro de la Dirección no contaron con experiencia previa en las áreas de Economía Social y Desarrollo Territorial. Aunque esta cuestión no deba interpretarse como el motivo del declive de la Economía Social en el MDSSF, es un elemento que contrasta fuertemente con las trayectorias de los elencos existentes al momento de su impulso dentro de la agenda política. No obstante, es menester destacar que las prácticas y destrezas estatales asociadas a la Economía Social persistieron en el personal de planta, que obró a la manera de depositario de las experiencias transcurridas durante las últimas gestiones del MDSSF.

En esta sintonía, se hace evidente la incidencia en la gestión de las políticas públicas de secuencias que refieren específicamente a la Economía Social. Como ejemplo de ello se destacan el peso mantenido de la Economía Social dentro de las capacitaciones desplegadas por las agentes estatales en líneas de intervención del MDSSF exteriores a la Dirección de Inclusión Socio-productiva, como el Programa Nueva Oportunidad y la organización de redes entre las unidades productivas pertenecientes a organizaciones sociales. La Economía Social en tanto fuente conceptual promovida desde el Estado, generó en las dos terapistas señaladas no sólo compromisos ideológicos plasmados en instancias laborales y de posgrado, sino también el basamento de ciertos programas, aun cuando desde el mismo Estado se impulsó un proceso de retracción en relación con las escalas de intervención.

Ahora que ya se va la gestión, entendieron que capacitamos, armamos talleres y tenemos la experiencia y la práctica para transmitir esto a los emprendedores (...) estamos haciendo tres talleres en el primero hablamos sobre ES y prácticas de ES. (Irma, técnica de planta permanente)

10. REFLEXIONES FINALES

En la presente investigación se procuró identificar las diferentes incidencias de las trayectorias sobre la gestión de políticas públicas desde la perspectiva del “Rostro humano del Estado”. Al establecer una hipótesis que indaga la influencia de las trayectorias en la gestión de políticas públicas, se pudo efectuar una división analítica de las dimensiones objetivas y subjetivas de esta red conceptual mediante la utilización de un modelo conceptual propio. Mientras que el elemento objetivo se refirió a secuencias nítidamente distinguibles, compuestas por rasgos socio-demográficos, etapas de las trayectorias de los agentes extra-ministeriales y ministeriales, el aspecto subjetivo entrañó la comprensión de sus representaciones sobre sus propios movimientos vitales y los procesos de gestión de políticas públicas en los que se vieron involucrados o que los tuvieron como protagonistas. En este sentido, la hipótesis en tanto conjetura a profundizar resulta afirmativa, pero entraña un conjunto de aristas detallados en los principales hallazgos de la investigación.

El elemento socio-demográfico de mayor interés resultó el nivel educativo de los agentes entrevistados, en donde la Universidad se presenta como institución capital asumiendo un carácter poliédrico. En lo referido a las terapistas ocupacionales, se debe destacar que presentaron una primera vinculación con las nociones de Economía Social a raíz de las propias fuentes conceptuales del Estado. Estas experiencias se articularon con los saberes propios de la Terapia Ocupacional específicamente anclados en el “abordaje comunitario”. Por el lado de los politólogos, se expusieron las relaciones durante las carreras de grado con experiencias de Economía Social y Desarrollo Territorial, además de sus vinculaciones con otras organizaciones partidarias y de la sociedad civil. A su vez, los posgrados de los agentes presentan vinculaciones con sus trabajos ministeriales.

Posteriormente, se reconstituyeron las conversiones estatales derivadas del cariz diverso de los reclutamientos. En este sentido, se presentó la “Red Rosario” en tanto vínculos medios que se activaron para la entrada de los cargos políticos a la Subsecretaría de Economía Social y el denominado “momento crítico” de la inundación de Santa Fe como telón de fondo para el ingreso de las terapistas ocupacionales al Estado.

Estos aportes contribuyen a comprender la manera en la que las unidades organizativas estatales se nutren de personas encargadas de hablar en su nombre, incluyéndose en esta investigación tanto cargos políticos, contratados y personal de planta de diferente jerarquía. La existencia de lazos habilitantes y coyunturas específicas se entrelazan con la labor que los mismos agentes realizan para dar curso a sus recorridos vitales.

En último lugar, se desarrolló el proceso de gestión de políticas públicas de Economía Social dentro del MDSSF desde la perspectiva del análisis de trayectorias. En el primer período analizado, se desarrollaron las secuencias estatales de las agentes estatales de planta permanente mediante las nociones de “politización por la gestión” y “destrezas asistenciales”. En el segundo, se esbozó la entrada de los politólogos de la “Red Rosario” y las modificaciones en términos de “escala” y “capacidades estatales” acontecidas. Finalmente, se planteó el devenir de la Economía Social en la gestión 2015-2019, con el traspaso del equipo político y de la Subsecretaría al MPSE, desde las agentes de planta permanente que permanecieron en el MDSSF.

El análisis de trayectorias esbozado permitió apreciar las conjunciones de perfiles académicos, militantes y técnicos-expertos en los agentes estudiados, manifestados a partir de las variadas articulaciones entre universidad, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y secuencias estatales. La pregunta por la incidencia en la gestión de políticas públicas no implica la reducción de las mismas a la historia incorporada de los gestores ni el olvido de los campos estatales en las que acontecen sino que permite elucidar de manera dialéctica las maneras en las que los agentes estatales utilizaron sus redes y destrezas en el transcurso de sus recorridos. Se sostiene que esta perspectiva habilita un análisis de políticas públicas que puede aportar conclusiones antropológicas novedosas sobre el funcionamiento estatal.

REFERENCIAS

- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Ciudadantías. 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.
- Baez Ullberg, S. (2017). Desastre y Memoria Material: La Inundación 2003 en Santa Fe, Argentina. *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 46(1), 42-53.
- 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*. 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.
- Cardozo, L. y Beckmann, E. (2018): Las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la Provincia de Santa Fe (noviembre 2018). Informe elaborado en el marco del Proyecto “Observatorio de las políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en Argentina (2017/2018)”, Secretaria de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- Casella, M. (2015). El desafío de construcción de una política de promoción de la economía social y solidaria.: El caso del gobierno de la provincia de Santa Fe. + E: *Revista de Extensión Universitaria*, (5), 142-149.
- 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”
- 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>.

- 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
- 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.
- Landau, M. (2019). Jerarquías sociales y políticas. Un estudio en Buenos Aires y Santa Fe. *Estudios sociológicos*, 37(109), 69-98.
- Levita, G. (2015). La política como profesión: perfiles y tipos de trayectorias de los senadores argentinos. *Telos*, 17(1), 38-57.
- Lijterman, E. (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.
- 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.
- Luci, F. y Zangaro, M. (2018). Estructuras y significados de trayectorias manageriales en grandes empresas argentinas. *Psicoperspectivas*, 17(3), 17-27.
- Massera, M. y Cardozo L. (2017). *Producción de políticas a escala subnacional: institucionalización de la ESS en la provincia de Santa Fe*. Ponencia presentada en el XIII Seminario Internacional de Procesos Cooperativos y Asociativos de AUGM Lugar: San Pablo.
- 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*. Artículo presentado en las XIII Jornadas de Investigación. octubre 2018. FCE UNL. Santa Fe, Argentina
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. *Estrategias de investigación cualitativa*, (1), 65-106
- 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,
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation* (Vol. 708). Univ of California Press
- 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.
- Testa, D. (2012). Aportes para el debate sobre los inicios de la profesionalización de la terapia ocupacional en Argentina. *Revista Chilena de Terapia Ocupacional*, 12(1),72-87.
- Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. Nueva York, Estados Unidos, Random House
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Manantial.
- Vinzón, V.; Magalhães, L.; Nabergoi, M. (2019). Procesos y experiencias en las prácticas de Terapia Ocupacional en comunidad en la ciudad de Santa Fe y alrededores. *Revista Argentina de Terapia Ocupacional*, (1), 3-11.

NOTAS

[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 participante u observador de un hecho significativo. En este sentido, este abordaje se fundamenta en un amplio recorrido en la vida de una persona donde los hechos cronológicos son el hilo conductor. Esto permite recuperar la trayectoria vital del agente, sus experiencias y su visión particular, a la vez que pretende aprehender el contexto en el que tienen lugar

[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.

[3]Para consultar el estado de arte de la sociología de las trayectorias laborales en Argentina consultar Muñiz Terra (2012).

[4]Por secuencias extra-ministeriales se comprenden aquellas organizaciones formalmente exteriores a los ministerios analizados. Se pueden identificar tres grandes grupos: universidades, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil (principalmente vinculadas con la Economía Social y el Desarrollo Territorial.

[5] Se consideran las compilaciones de Plotkin y Zimmerman (2012), Neiburg y Plotkin (2004), Morresi y Vommaro (2011) y Boholavsky y Soprano (2010) y los trabajos de Levita (2015), Donatello y Levita (2017) y Canelo y Castellani (2017).

[6]El punto de inflexión histórico fue la epidemia de poliomielitis de 1956 en la que el grupo de niños damnificado constituyó el objeto de la intervención de los terapeutas: “la rehabilitación en tanto mejora de los grados de autonomía y funcionalidad” (Testa, 2012, pág.73).

[7]La afinidad electiva presente entre este abordaje comunitario y las experiencias de Economía Social, principalmente en emprendimientos y empresas sociales es desarrollada por ciertos autores (Vinzón et al., 2019).

[8]Se registran un Curso complementario en Formación Cooperativa (Leandro), dos diplomaturas superiores en Desarrollo Local, Desarrollo Territorial y Economía Social y una Especialización en Planificación y Gestión Social (Victoria).

[9] Con base en esto, los vínculos fuertes son aquellos que han sido forjados por una cantidad considerable de tiempo e intensidad, que decantan en similitud y se refieren generalmente a la órbita de los grupos primarios. Por otro lado, 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

[10]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.

[11]Para el presente artículo se ha reconstituido la manera en la que la Red Rosario reclutó a los agentes estatales del MDDSF. No obstante, en la investigación más amplia en la que se basa este trabajo, se recuperaron las maneras en las que estos vínculos habilitaron las inserciones laborales dentro del MPSF en las áreas de Economía Social y Desarrollo Territorial.

[12] Alianza partidaria de nivel provincial integrada por el Partido Socialista, la Unión Cívica Radical, el Partido Demócrata Progresista, entre otros, que gobernó la Provincia de Santa Fe entre los años 2007 y 2019 (tres gestiones).

[13] Este evento ocasionó más de un centenar de víctimas fatales (directas e indirectas, en meses y años consecutivos al desastre), el anegamiento de un tercio del territorio urbano, la evacuación de alrededor 130000 personas y daños económicos estimados en más de 3000 millones de dólares (Baez Ullberg, 2017).

[14] A partir de 2007 esta Secretaría se transformó en el Ministerio de Desarrollo Social de Santa Fe.

[15] Durante las gestiones analizadas los destinatarios de las políticas públicas consistieron en emprendedores familiares, asociativos e individuales, organizaciones sociales y cooperativas de trabajo.

[16] Dentro de este marco organizacional, se configuraron las innovaciones normativas que permitieron el andamiaje para las políticas públicas en Economía Social en la Secretaría de Estado y el posterior Ministerio de Desarrollo Social. En este sentido, se destacan la sanción de la Ley 12.375 que creó el Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales (2004) y el Decreto N° 0538 que implantó el Programa Banco Solidario (2005). En grandes rasgos, se trató de acciones vinculadas con la entrega o gestión de subsidios, capacitación y asistencia técnica para fomentar el trabajo asociativo autogestionado y la generación de ingresos por la creación y promoción de emprendimientos productivos y de servicios (Massera et al, 2018).

[17] La gestión 2011-2015 constituyó un parteaguas en la institucionalización de la Economía Social dentro de la Provincia debido al robustecimiento de las políticas socio-productivas para el sector mediante intervenciones fundamentadas en la asistencia técnica, el apoyo a la comercialización, el financiamiento de emprendimientos individuales y asociativos como por el impulso en “escala”, articulando con comunas y municipios de localidades de la provincia e insertando a la Economía Social dentro de la agenda territorial (Casella, 2015; Massera y Cardozo, 2018).

[18] Respecto de la influencia en la gestión, las experiencias previas de Victoria en el armado de “agendas territoriales” en el marco de sus trabajos en Federación Agraria, fueron recuperadas en tanto trabajos similares a los de su posterior gestión estatal.

[19] Se puede mencionar la incorporación de la metodología Grameen como fondo de garantías solidarias, la puesta en marcha del Programa Formador de Formadores destinado al desarrollo de Promotores Territoriales de la Economía Social y la campaña “Justo lo que Necesito”, enfocada sobre las temáticas de comercio justo y consumo responsable. Además, se destacan las capacitaciones impartidas por referentes de la ES latinoamericanos a funcionarios políticos y técnicos de planta permanente (Massera y Cardozo, 2018) y la incorporación del sector del cooperativismo de trabajo en las contrataciones públicas.

[20] La ley fue vetada parcialmente en dos oportunidades tanto por el gobernador Antonio Bonfatti (2015) como por Miguel Lifschitz (2016), ambos del FPCyS. Para un análisis de cómo los diferentes “bloques” del Estado intervinieron en este derrotero consultar Beckmann (2019).

[21] La distinción en sectores “tradicionales” y “emergentes” de la Economía Social (Pastore y Altschuler, 2015) se manifiesta asimismo en las narrativas de los agentes. En este sentido, durante el proceso que entrañó la co-construcción del proyecto de ley, se registraron tensiones entre las organizaciones más asentadas del sector tradicional y las organizaciones ligadas al emprendedorismo, a veces identificadas con la “Economía Popular”.