

Auge y ¿ocaso? del paradigma emprendedor. El caso de los programas de emprendedurismo durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)

*Rise and fall of the entrepreneurial paradigm?
The case of entrepreneurship programs during
the Cambiemos government
(2015-2019)*

Por Ana Logiudice^{*}, Verónica García Allegrone^{}, Martina
Saudino^{***}, Nicolás Capria^{****} y Leonela Deccico^{*****}**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.
Fecha de Aceptación: 01 de abril de 2025.

RESUMEN

Uno de los rasgos distintivos de la gestión de la coalición política Cambiemos (2015-2019) fue el enaltecimiento de la figura del emprendedor, así como la apelación al emprendedurismo como herramienta para alcanzar el crecimiento

económico y solucionar las problemáticas de la creación de empleo y la generación de ingresos. La importancia atribuida al emprendedurismo se encontraba en línea con la orientación neoliberal del nuevo gobierno, lo que derivó en la puesta en marcha de diversas políticas y en la re-

^{*} Licenciada en Sociología, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: alogiudice@unm.edu.ar

^{**} Licenciada en Ciencia Política y Magister en Ciencias Sociales del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: vallegrone@unm.edu.ar

^{***} Licenciada en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: martinasaudino@gmail.com Estudiante avanzada de la Licenciatura en Administración en la Universidad Nacional de Moreno. Correo electrónico: ldeccico42@gmail.com

^{****} Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y maestrando en Sociología Económica en la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: nicolascapria@gmail.com

^{*****} Estudiante avanzada de la Licenciatura en Administración en la Universidad Nacional de Moreno. Correo electrónico: ldeccico42@gmail.com

funcionalización de otras. Para ello, el gobierno cambiemita reorganizó las estructuras estatales, reasignó recursos y promovió la sanción de normas específicas. Distintos trabajos han estudiado la incidencia del paradigma emprendedor de la gestión de Cambiemos sobre los programas de los Ministerios de Desarrollo Social y Trabajo, así como a nivel de los Municipios del área metropolitana. La presente investigación, en cambio, indaga sobre las transformaciones producidas en el ámbito del Ministerio de Producción. En especial, se busca caracterizar la forma de intervención estatal así como la evolución de ésta a lo largo del período, signado por el deterioro macroeconómico y la retracción de la pequeña y mediana empresa. En este orden, se argumenta que los nuevos programas implementados por la gestión neoliberal de Cambiemos no conllevaron la retracción del estado sino la reformulación de su rol, que puede caracterizarse como “estado facilitador”. Adicionalmente, se afirma que el mismo se caracterizó por enfatizar la necesidad de “cultura emprendedora”, desarrollada sobre la base de políticas de índole socioemocional. Para cumplimentar el objetivo de investigación, se examinan los dispositivos estatales de intervención más relevantes de la cartera, a partir de una estrategia metodológica cuali-cuantitativa, que combina fuentes secundarias de carácter estadístico y fuentes documentales. El análisis se complementa con datos primarios emergentes de la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave.

Palabras clave: *Emprendedurismo, Neoliberalismo, Políticas Públicas, Cambiemos.*

ABSTRACT

One of the distinctive features of the administration of the Cambiemos political coalition (2015-2019) was the exaltation of the figure of the entrepreneur as well as the appeal to entrepreneurship as a tool to achieve economic growth and solve the problems of job creation and income generation. The importance attributed to entrepreneurship was in line with the

neoliberal orientation of the new government, which led to the implementation of several policies and the refunctionalization of others. To this end, the Cambiemos government reorganized state structures, reallocated resources and promoted the enactment of specific regulations. Different research works focused on the incidence of the entrepreneurial paradigm of the Cambiemos administration on the programs of the Ministries of Social Development and Labor, as well as at the level of the Municipalities of the metropolitan area. This research, on the other hand, investigates the transformations produced in the Ministry of Production. In particular, it seeks to characterize the form of state intervention as well as the evolution of this form throughout the period, marked by the macroeconomic deterioration and the retraction of small and medium-sized enterprises. In this order, it is argued that the new programs implemented by the neoliberal administration of Cambiemos did not entail the retraction of the state but the reformulation of its role, which can be characterized as “facilitating state”. Additionally, it is stated that this role was characterized by emphasizing the need for an “entrepreneurial culture”, developed on the basis of socioemotional policies. In order to fulfill the research objective, the most relevant state intervention devices of the portfolio are examined, based on a qualitative-quantitative methodological strategy, which combines secondary statistical and documentary sources. The analysis is complemented with primary data emerging from semi-structured interviews with key informants.

Keywords: *Entrepreneurship, Neoliberalism, Public Policies, Cambiemos Party.*

Introducción

Uno de los rasgos distintivos del gobierno de centro derecha de Cambiemos, asumido a fines de 2015, fue la invocación a las virtudes del emprendedurismo (Lima et al, 2023; Mallardi y Aldazábal, 2018; Hernández, Nepomiachi y Ré, 2017; Rosso, 2023, Moreno, 2020), conti-

nuando con la orientación que había asumido el macrismo como partido político. En este marco, el PRO había hecho del mismo el eje de su interpelación política (Vommaro, 2017, Adamovsky, 2017 y Aguilera, 2019) y lo había plasmado durante su experiencia de gestión en la Ciudad de Buenos Aires (Aguilera, 2019; Álvarez Martínez et al., 2016; Mérola, 2017, Busso y Pérez, 2021). A nivel nacional, esta impronta se tradujo en el despliegue de políticas estatales tendientes a su promoción (Rameri, 2017). De ellas, las más estudiadas han sido aquellas implementadas en el ámbito de los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social (Hudson, 2018; Neffa et al., 2022; Nougués y Salerno, 2022) y sus efectores locales (Muñoz, 2019), pero el fenómeno también alcanzó las áreas educativas y culturales, así como poblaciones específicas, como los jóvenes (Busso y Pérez, 2021; Becerra y Mastrini, 2021, Sánchez Allevato y Saborido, 2022).

La implementación de los programas de emprendedurismo no fue una novedad del gobierno de Cambiemos. Por el contrario, ellos adquirieron centralidad en la década de los 90, en el marco de los procesos neoliberales de ajuste estructural, cuando los microemprendimientos fueron postulados como herramientas de inserción laboral para los trabajadores que atravesaban procesos de reestructuración productiva. Dichos microemprendimientos ganaron nuevo impulso al calor de la recesión económica de fines de la década de los 90, cuando las formas asociativas y autogestivas de trabajo se generalizaron como modos de enfrentar los crecientes problemas del empleo y la merma de ingresos (De Sena; 2018; Logiudice, 2022). Las políticas gubernamentales posteriores a la crisis buscaron resignificar los programas de microemprendimientos en los cánones de la denominada economía social y solidaria¹

(Hintze, Deux Marzi y Costa, 2011). El gobierno de Cambiemos, en cambio, asumió una tendencia contraria, es decir que intentó inscribir las experiencias en lógicas remercantilizantes (Hudson, 2018; Muñoz, 2019).

El presente artículo analiza los programas de microemprendimientos y políticas de emprendedurismo implementados durante la gestión de Cambiemos (2015-2019), poniendo el foco en el Ministerio de Producción, por ser éste aquel directamente involucrado en la promoción de la actividad económica y en la creación de nuevas empresas. El trabajo apunta a establecer las singularidades de la intervención estatal en la materia, habida cuenta de la orientación neoliberal de la gestión de gobierno (García Delgado y Gradín, 2017). En este sentido, se afirma que las políticas de emprendedurismo implementadas por el gobierno de centro derecha denotan un rol particularmente activo del estado, el que podría definirse como “facilitador”, que contrasta con la concepción tradicional del estado bajo el neoliberalismo. Asimismo, se sostiene que las políticas adquirieron, como nuevos rasgos distintivos, un componente de índole “socioemocional” cada vez más importante, así como una creciente orientación individualizante. Para cumplimentar el objetivo de la indagación propuesta, la investigación despliega en una estrategia metodológica cuali-cuantitativa, que combina fuentes secundarias de carácter estadístico (información presupuestaria sobre los recursos y las metas de los diversos programas) y fuentes documentales (información institucional y normativa), además de material periodístico y audiovisual. El análisis se complementa con datos primarios

1 La noción de economía social se refiere a la satisfacción de las necesidades inherentes a la reproducción de la vida a partir de prácticas

socioeconómicas autogestivas de carácter solidario y colectivo por lo que se considera que está orientada por principios éticos alternativos a los de la valorización capitalista (Coraggio y Loritz, 2022).

emergentes de la realización de entrevistas semi estructuradas a informantes clave.

Algunas notas para abordar el emprendedurismo contemporáneo

El término emprendedor ha jugado un rol central en la teoría económica desde siglo XVIII, a partir de la introducción del concepto por parte de Cantillon, para describir a aquella persona que asume los riesgos en condiciones de incertidumbre, mientras que con posterioridad Say acuñó su lectura como aquel sujeto con cualidades especiales que operaba como catalizador del desarrollo de un producto. Más tarde, Schumpeter consideró al emprendedor como el agente económico innovador que alargaba la frontera de producción (Martínez Sordoni y Amigot Leache 2018). Luego, los economistas neoliberales de la escuela austríaca, tales como Israel Kizner y Von Mises, dieron nueva centralidad a la categoría, desplazando el eje de la definición desde la racionalidad económica del sujeto emprendedor -y su capacidad creadora- a los factores extraeconómicos que inciden sobre su desempeño. En especial, pusieron el acento en el "espíritu comercial" de los agentes, que surgiría de la competencia entre los mismos, permitiéndoles detectar las "buenas ocasiones" de negocio. Desde esta perspectiva, todos los sujetos están en condiciones de devenir emprendedores. Para ello, deben vigilar continuamente el contexto económico en el que se desenvuelven a fin de detectar oportunidades y sacar provecho de ellas. Ello exige acciones de aprendizaje continuo por parte de los emprendedores, los que deben conducirse como empresas (Laval y Dardot, 2013).

La existencia de diferentes acepciones del término emprendedor en el seno de la teoría económica alcanzó el plano de las prácticas sociales. Como consecuencia, la literatura especializada destacó el carácter fuertemente heterogéneo de las significaciones asociadas al término. Mientras que algunas definiciones se basan en los aspectos actitudinales (que en-

fatizan la predisposición de los sujetos hacia la innovación) otras se basan en criterios de naturaleza ocupacional (Mérola, 2017). A su vez, dado que para algunos actores (y autores), el emprendedurismo constituye una inclinación comportamental de los sujetos, es posible considerar como emprendedores, además de quienes inician nuevas actividades económicas con medios propios, a los trabajadores en relación de dependencia que demuestren predisposición al cambio (Aguilera, 2019). Más aún, para algunos el emprendedurismo sería simplemente una forma de conducta de ciertos sujetos susceptible de trascender el ámbito laboral para alcanzar la totalidad de la vida.

Las dificultades para establecer qué es un emprendedor resultan concomitantes a las controversias y ambigüedades que atraviesan el término emprendimiento. Mientras algunas definiciones se basan en criterios temporales, limitando el uso del término a las empresas jóvenes (Mérola, 2017), otras asocian el mismo a los emprendimientos de base tecnológica. En algunos casos, son considerados como emprendimientos algunas actividades que ni siquiera están orientadas al lucro. Finalmente, tampoco hay una definición precisa de qué se entiende por una política pública de emprendedurismo, más allá de aquella general que postula que las mismas están orientadas a la formación de nuevas empresas (Carballo, Belloni y Amorós, 2017).

Ahora bien, la ligazón que efectuó la doctrina económica neoliberal entre la noción de emprendedor y el desarrollo de prácticas de autogobierno de los sujetos, alentó la aparición de abordajes críticos de este fenómeno, que enfatizaron la configuración del emprendedurismo como un ideal regulador de la conducta en el marco de relaciones de poder. Así, desde una perspectiva foucaultiana, Brockling (2015) considera al emprendedurismo como un "régimen de subjetivación", conformado por los esquemas interpretativos -o ideales reguladores- aglutinados en torno al precepto de que los sujetos deben convertirse en empresarios de sí mismos. Distin-

tas técnicas de comunicación -como el coaching y la autoayuda- favorecen el ideal regulador del “self emprendedor” (Brockling, 2015). Las mismas, que se extienden más allá del ámbito laboral, “intentan menos convencer argumentativamente que guiar la acción” (2015: 14).

Varios autores han puesto de relieve los ejes articuladores de la narrativa del emprendimiento. En primer lugar, constituye una exaltación de la capacidad creadora y transformadora del emprendedor, quien es catapultado como el redentor de una sociedad en crisis (Serrano Pascual y Fernández Rodríguez, 2018). Para esta narrativa, el riesgo es postulado como oportunidad y el ansia de estabilidad de los trabajadores, como patología. A la vez, el emprendedor es presentado como lo opuesto al asalariado, es decir, como un sujeto que huye de la dependencia propia de relación salarial. Finalmente, la narrativa emprendedora se legitima sobre la base de su supuesto aporte a la creación de puestos de trabajo y al crecimiento económico, al que queda asociado como si se tratara “de un continuum evidente e indistinto” (Martínez Sordoni y Amigot Leache, 2018: 251)

Desde la perspectiva teórica que aquí se sigue, se entiende al neoliberalismo como un proyecto político de restauración del poder de clase de los sectores dominantes (Harvey, 2005). Para ello, el neoliberalismo busca cambiar la ideología de los trabajadores, promoviendo la disolución de la concepción de trabajo en tanto que fuerza de trabajo (Ramírez González, 2022). La narrativa emprendedorista en general y, en particular, la invocación a la categoría de “capital humano” apuntan en ese sentido² (Brown, 2015; Davies, 2016). Esta perspectiva busca entonces resituar esta discursividad, visibilizando su contribución a la ruptura de la dicotomía empleado-emplea-

dor y, por ende, a la invisibilización de las condiciones de explotación. Asimismo, la perspectiva asumida hace énfasis en los dispositivos de intervención que dan carnadura a las políticas de emprendedurismo, que habrían buscado así, entre otros objetivos, aquel de formar individuos adaptados a las lógicas del mercado. Como corolario, este enfoque permite comprender cómo el neoliberalismo se asocia a cierto modelo de intervención del estado, antes que a su simple desmantelamiento. En este sentido, desde la perspectiva adoptada, el neoliberalismo no consiste en una “simple retirada del Estado, sino a un nuevo compromiso político del Estado sobre nuevas bases, con nuevos métodos y nuevos objetivos” (Dardot y Laval, 2013: 190). De esta forma, este abordaje implica tomar distancia de las restantes perspectivas teóricas que, habiendo consagrado especial importancia al emprendedurismo, sostienen que las tecnologías de poder propias de las sociedades neoliberales –basadas en el gobierno a distancia y el autogobierno de los sujetos– desencadenan un proceso de desgubernamentalización del Estado y, al mismo tiempo, de desestatización del gobierno (Larner, 2000; Rose, 2007)³.

Caracterización preliminar de las políticas públicas implementadas

3 En este sentido, Rose sostiene que la racionalidad de gobierno en las sociedades liberales avanzadas (o neoliberales) reconfigura las estrategias de tipo welfarista dirigidas al crecimiento y al bienestar de la nación a través de la promoción de la responsabilidad social y la mutualidad del riesgo. La racionalidad neoliberal, por el contrario, reorientaría dichas estrategias promoviendo la desarticulación paulatina de un conjunto de actividades de gobierno que, anteriormente, estaban contenidas en el interior del aparato político (Autor; 2022).

2 La empleabilidad reemplazaría a la empleabilidad como rasgo central de las políticas públicas contemporáneas (Serrano Pascual y Fernández Rodríguez, 2018).

desde el Ministerio de Producción y su estructura organizativa

Al llegar al gobierno, Cambiemos conformó el Ministerio de Producción a partir de la reunión de competencias antes distribuidas en varias jurisdicciones. Al mismo tiempo, plasmó en la estructura orgánica funcional su impronta emprendedora⁴. Así, decidió cambiar la denominación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, que pasó a llamarse Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), dentro de la cual se creó un área específica: la Subsecretaría de Emprendedores⁵. Al igual que lo que ocurrió con el resto del gabinete de Mauricio Macri, la nueva cartera se caracterizó por la proliferación de funcionarios llegados de los niveles gerenciales y otras “trasplantados” de la gestión porteña (Canelo y Castellani, 2017, Castellani y Dossi, 2021, Daniel y Caravacca, 2021). En este contexto, el gobierno buscó activamente la inclusión del emprendedurismo en la agenda pública, presentando el mismo como la herramienta clave para favorecer el “desarrollo”. El énfasis en los aspectos de comunicacionales revela la dimensión de la apuesta política del gobierno que se observa en los testimonios que siguen, de una exfuncionaria política y de una trabajadora técnica del organismo, respectivamente:

“Creo que lo que se hizo fue muy positivo en términos de la agenda, de la posibilidad de emprender, de poner el tema, que emprender se transforme en algo deseable, que un emprendedor sea un *role model*. [...] eso me parece que es lo importante, porque yo creo que el emprender y generar emprendimientos es el camino hacia el desarrollo” (Testimonio N°1).

4 Decreto N° 13/15.

5 DA N°193/2016. La Subsecretaría se componía de tres Direcciones Nacionales: Capital Emprendedor, Comunidad y Capital Humano e Innovación Social.

“Creo que el punto de inflexión es crear la Subsecretaría y traer nuevos programas. Son todos programas nuevos que surgieron a partir del macrismo y con un perfil claro de mucha comunicación, apalancado en la comunicación” (Testimonio N°8).

Según rezaban los documentos de la época, los emprendedores eran “los empresarios del futuro y los protagonistas de esta nueva etapa en la Argentina” (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, s/f: 8). Encarnaban en forma privilegiada la idea de “cambio” que articulaba el imaginario promovido por el nuevo gobierno. La pretensión inicial era la de alentar el nacimiento de empresas que emularan las experiencias de algunos unicornios locales, cuyos dueños, a la vez, habían militado abiertamente el triunfo electoral de Cambiemos, como es el caso de la empresa “Mercado Libre”, que se constituyó en el ícono principal del proyecto político (Palermo y Ventrici, 2023).

“A partir de 2015 se le buscó cambiar la imagen al emprendedor, conectándolo con el desarrollo del país. [...] Creo que se le buscó dar otra cara, otro *branding* a la idea de emprender, que no tiene que ver solamente con una acción egoísta, sino que esa acción egoísta, impacta en un futuro o en una situación mejor para un montón de personas que lo rodean” (Testimonio N°1).

La importancia atribuida al emprendedurismo se vio reflejada en términos de recursos asignados a la temática, los que se concentraron en el Programa presupuestario “Acciones para el desarrollo de emprendedores” y representaron el 14,56% del gasto total del Ministerio. El Programa presupuestario de “Promoción de la Productividad y la Competitividad PYME”, en cambio, alcanzó el 2,64% durante el primer año de gestión. En 2017, un año electoral, la representatividad de este programa se incrementó hasta trepar al 17,21 del gasto (un 3% por encima del gasto vigente). El nivel de ejecución presupuestaria, que alcanzaba el 95%

de lo planificado, también devela la importancia atribuida a la política de emprendedurismo (Ministerio de Economía, 2016, 2017).

La nueva gestión, haciéndose eco de los postulados más contemporáneos de la literatura especializada (Álvarez Martínez et al, 2016), argumentaba que para promover el emprendedurismo, era necesario actuar en dos sentidos: generar un ecosistema emprendedor⁶ y, por otro lado, incentivar una cultura emprendedora.

“A partir de diciembre de 2015 se le dio a la agenda de desarrollo emprendedor un lugar que antes no tenía y se empezó a ver que emprender no era un acto de suerte, sino que era el producto de una serie de cosas que tenían que ocurrir. Siempre existe la típica noticia de La Nación de ‘nació en el medio de la villa, no tenía zapatos y hoy es el CEO global de su empresa y es millonario’. Bueno, esos son casos de gente que son distintos. En general los negocios, los pequeños

6 Álvarez Martínez *et al.* (2016) argumentan que la noción de ecosistema emprendedor nace en la década de los 90 cuando los enfoques tradicionales se develaron como insuficientes para incrementar el número de empresas dinámicas, en especial de base tecnológica. Definen al mismo como “el conjunto de actores, factores y procesos interconectados en una región geográfica específica que de manera formal o informal se conectan, arbitran y gobiernan el ambiente emprendedor local, con el fin de fomentar el espíritu, la innovación y el crecimiento empresarial determinando la creación de empresas innovadoras y de rápido crecimiento” (2016: 148). La cultura, que favorece el emprendimiento y la innovación, es considerada como uno de “dominios” del ecosistema, en conjunto con la existencia de una oferta de financiamiento adecuada, un liderazgo local fuerte, una plataforma de recursos humanos y la presencia de mercados y consumidores que apoyen la innovación.

emprendimientos son la respuesta a un ecosistema que los promueve. Y yo creo que a partir de 2015 el objetivo de la gestión fue generar las bases para que los emprendimientos surjan de ese ecosistema” (Testimonio N°1).

La mirada gubernamental sobre el emprendedurismo planteaba la necesidad de desarrollar un denso entramado institucional, pero con dos particularidades. Por un lado, la invocación no se limitaba solo a las instituciones públicas y, por otro lado, la actuación de las agencias estatales debía estar siempre orientada a favorecer la dinámica de creación de valor por parte del capital privado. Tal como señala quien fuera Director Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMEs:

“Lejos de ser un acto individual, el desarrollo de un emprendimiento o una PyME es un acto colectivo y comunitario. [...] Lo mismo puede decirse de la efectividad en la oferta de apoyo a estos actores: es en la capacidad de las instituciones de actuar mancomunadamente (antes que individualmente) donde se encuentra la mejor posibilidad de dar respuestas a las demandas del sector productivo local”. (Secretaría de Emprendedores y de la PYME s/fc: 7).

Esta orientación de la gestión dio lugar a la creación de un enjambre de Programas de diverso tipo y alcance, además de la sanción de diversas normas y la producción de manuales operativos y guías⁷, presentados como “metodologías de trabajo” para los actores del ecosistema. Los programas se listan en la tabla que sigue.

7 V.g. “Ciudades para emprender. Guía para gobiernos locales” (Secretaría de Emprendedores y de la PYME (s/f a) y el Manual de Gestión del Club de Emprendedores, ambos elaborados por la Secretaría de Emprendedores y PYMES (Secretaría de Emprendedores y de la PYME (s/f c).

Tabla N° 1.
Listado de programas creados por la gestión de Cambiemos en el ámbito del Ministerio de la Producción (2015-2019)

Programa	Tipo de Programa	Año de creación
PAC Emprendedor	Financiamiento a emprendedores mediante ARN	2014
Ciudades para Emprender	Financiamiento a gobiernos locales para promover emprendedurismo	2016
Clubes de Emprendedores	Financiamiento a gobiernos locales y OSC para la creación de espacios físicos	2016
Fondo Semilla	Financiamiento a emprendedores mediante crédito de honor/asistencia técnica	2016*
Fondo de Fondos	Gestión del financiamiento	2016
Fondo para Aceleración	Financiamiento a aceleradoras/ participación de empresas en programa de inversión conjunta	2016
Red de Incubadoras/Incubar	Registro, capacitación, financiamiento para incubadoras	2016
Argentina Emrende	Capacitación	2016
Red de Mentores	Capacitación - mentoría	2016
Cadenas de valor con impacto social	Capacitación en liderazgo adaptativo	2016
Nodos de Innovación Social	Asistencia técnica	2016
Empresas Sociales	Financiamiento a empresas	2016
Emprendé Conciencia	Asesoramiento	2016
Sistemas Productivos Locales	Asistencia técnica y financiamiento	2018**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f b) y Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES (2019) y Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

*Existente previamente como Programa de Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en le Desarrollo Regional (creado en 2006 y administrado por el PNUD).

**Existente como “Fondo Semilla” desde 2012, sucesor del programa de estímulo al crecimiento de las Micro, pequeñas y Medianas empresas, creado por Dto. 748/00.

Los programas comprendían acciones de financiamiento a emprendedores, tanto para el desarrollo de los emprendimientos como para “fortalecer” instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. También brindaban asistencia técnica -incluyendo asesoramiento para empresas de alto impacto tecnológico-, capacitación

y acompañamiento por parte de empresarios y consultores (“mentorías”) a los nuevos emprendedores. Los diferentes programas eran concebidos como una serie de acciones articuladas en forma secuencial y complementaria, tal como se muestra en la modelización que sigue, contenida en un material institucional de la época⁸.

Imagen N° 1
Concatenación de Acciones de asistencia Técnica



Fuente: Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES (2019:6).

El ecosistema emprendedor: entre lo local y las redes

La generación del ecosistema implicó la creación de nuevos programas con anclaje local, así como la refuncionalización de herramientas ya existentes. El territorio era concebido, ante todo, un espacio de encuentro, que debía servir para la generación de capital social (Ministerio de Producción, s/f: 46).

“En la gestión de Giorgi, era chico y poco lo que había para emprendedores [...]. Lo que hicieron [La gestión de Cambiemos] fue un copiar y pegar de CABA respecto a emprendedores y lo llevaron a la Nación. Entonces, crearon estruc-

tura territorial. las Casas [de la Producción] fue un programa importante para esto”. [...]En la

8 Según la Directora de Estrategias Emprendedoras del entonces Ministerio de la Producción “la articulación es central, el entramado, la red son tres palabras que definen muy bien todo lo que estamos haciendo [...] Es impresionante ver todo el esfuerzo que hay, la cantidad de instrumentos que hay a disposición, y no es que están dispersos y están aislados, sino que están interconectados. Al menos, el esfuerzo que estamos realizando desde los distintos lugares es en articularlos para potenciarlos” (Balbo, M, 2016).

gestión de Giorgi estaban las iniciativas oficina GenIA⁹, ventanas de atención territorial a nivel federal. [...] Era una cosa muy precaria, sin infraestructura. En cambio, Cambiemos le pone presupuesto a eso” (Testimonio N° 2).

Entre los programas orientados a la generación de ecosistemas se destacaba el Programa de Clubes de Emprendedores, que promovía la puesta en funcionamiento de espacios colaborativos a nivel local (coworking), según su definición institucional. Éstos debían lograr conectar a las personas, generar sinergia de ideas, potenciar la detección de oportunidades, afianzar lazos entre la comunidad emprendedora, transmitir experiencias; orientar a aquellas personas que se acercaran a consultar por proyecto; brindar capacitaciones y mentorías, realizar actividades de sensibilización para diferentes públicos del ecosistema y poner a disposición equipamiento (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, (s/f c). Se trataba de una iniciativa inspirada en prácticas provenientes del mundo empresarial, que ya se implementaban en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Las propuestas de constitución de Clubes debían ser presentadas por el ejecutivo provincial o municipal y, al menos, dos organizaciones o empresas del ecosistema emprendedor. A su vez, las organizaciones que conformaran un Club formarían parte de la mesa local de actores¹⁰. El gobierno nacional financiaba infraestructura y equipamiento

pero el funcionamiento cotidiano quedaba a cargo de los Clubes, que debían generar su propios recursos¹¹, apelando al presupuesto de las organizaciones madres o cobrando por los servicios prestados. El diverso origen de las organizaciones (públicas y/o privadas) que impulsaban la constitución de los clubes así como la forma mercantilizada de administración y financiamiento de los mismos tornaba difusos los límites entre lo público y lo privado, invisibilizando el carácter estatal de los dispositivos creados. En total, a lo largo de la gestión se inauguraron 45 Clubes de los cuales 16 correspondían a la Provincia de Buenos Aires.

“Si bien el Club hoy es dependencia 100% municipal, estamos en una instancia con el Foro de Producción, en que el Foro de Producción ya está tramitando su personalidad jurídica, está como una asociación civil sin fines de lucro, donde ya tiene su comisión formada. De hecho el presidente del Foro es el presidente de la industria,[...]. Entonces, [...]la decisión del intendente en este caso es asignar los recursos del Fondo de Desarrollo Emprendedor y lo que es Club de Emprendedores, a la administración del Foro, que el Foro decida los lineamientos del Club Emprendedor, o sea que deje de depender la gestión del municipio” (Testimonio N°7).

Otro de los aspectos a destacar respecto de los Clubes de Emprendedores era la amplitud de universo de destinatarios. De acuerdo al Manual de Clubes (Secretaría de Emprendedores

9 Oficina Generadora de Industria Argentina. Estas dependencias fueron creadas bajo la gestión de Débora Giorgi frente al Ministerio de Industria (2008-2015).

10 Ello incluía bancos, agencias de desarrollo, universidades, organismos de innovación -como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria o el Instituto Nacional de Tecnología Industrial-, municipios, escuelas técnicas/secundarias, grandes empresas, em-

prendedores, aceleradoras, sindicatos; profesionales reconocidos.

11 Para autofinanciarse también podían recibir ingresos por patrocinios corporativos; donaciones; participaciones accionarias en empresas incubadas; alquileres de auditorio o espacio de reuniones (Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f c).

y de la PYME, s/f c), a partir de una distinción trazada por la literatura especializada (Mérola, 2017), los emprendedores se clasificaban en los que emprendían por necesidad y los lo hacían porque veían una oportunidad de negocio. Esta clasificación se traducía en diferentes circuitos de atención de modo que los emprendedores por necesidad eran derivados al área social de las jurisdicciones (Testimonio N°7).

El interés por la dimensión local de la política impulsó también la creación del Programa Ciudades para Emprender, que buscaba fomentar el emprendedurismo en todo el país mediante la articulación con los gobiernos locales. Como señalaba el por entonces Director Nacional: *“no vamos a generar ni inventar la pólvora desde el Estado nacional, sino que necesitamos los recursos locales, necesitamos al intendente comprometido con este tema, al gabinete municipal y los otros actores productivos locales, a las cámaras, a las empresas...”* (Gigli, 2016b).

El programa proporcionaba un financiamiento para acondicionar el espacio que proveía el municipio y para la compra de equipamiento. Para participar, el Ministerio realizaba una convocatoria pública. A ellas, se presentaron 210 ciudades de las cuales fueron seleccionadas 55 (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PYMES, 2019: 48). Con el fin de apoyar a los emprendedores, el gobierno local debía alentar la realización de estudios de mercado, efectuar campañas colectivas para mejorar la posición comercial de los emprendedores y promover el dictado de normativa, aunque siempre limitado a resguardar las condiciones de competencia (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/fa). Las pautas que debían seguir los gobiernos locales adheridos al Programa estaban contenidas en una Guía de Apoyo (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/f a), que también incluía una serie de “Herramientas para el Camino Emprendedor” y “Metodologías ágiles para emprender”. Entre estas últimas se

contaban el “Diseño centrado en las personas” (Desing thinking); el desarrollo de un Perfil Personal y un Mapa de Empatía; y el trabajo sobre técnicas de presentación y de facilitación de grupos, entre otras. También se abordaban “metodologías” ligadas a la formalización de un emprendimiento, el armado de planes y modelos de negocios, la realización de estudios de factibilidad, la determinación de estructuras de costos; la realización de prototipados, el establecimiento de indicadores y el uso de programas de gestión específicos (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, s/f a).

Por último, otra herramienta de política pública fue el Programa Incubar, que buscaba ampliar la Red Nacional de Incubadoras. Éstas recibían capacitación, aportes económicos no reembolsables y asistencia para participar en encuentros de networking e integrarse a redes de “contactos” (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, s/f b). Con este fin, en 2016 se abrió el Registro Nacional de Incubadoras¹², en la que podían inscribirse instituciones públicas, privadas o mixtas. El número total de incubadoras pasó de 93 a 445 a lo largo de toda la gestión (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES, 2019: 43).

12 Res. 24/2016. Según un funcionario de la época, “lanzamos en diciembre una Red Nacional de Incubadoras que consideramos también nuestras aliadas fundamentales en las provincias para que nos ayuden a detectar a los emprendedores. Tampoco lo podemos hacer desde acá ni viajando dos o tres veces por semana, confiamos mucho en la capacidad de detección de talento y acompañamiento de las universidades, de las incubadoras, de empresas y de los gobiernos locales que, en muchos casos, también tienen incubadoras de empresas municipales...” (Patricio Gigli, 2016b).

En suma, la premisa de la intervención de Cambiemos era crear oportunidades de encuentro simplificadas (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/fa). Los gobiernos locales debían generar asociatividad, entendida ésta como una red de contactos y como una herramienta que podía brindar soluciones a emprendedores individuales (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/fa). La asociatividad que procuraba la gestión cambiemita carecía del componente colectivo que había caracterizado al asociativismo argentino.

“La parte de Asociatividad les quedaba muy lejos, porque no tenían experiencia asociativa en la Ciudad [de Buenos Aires]. Juntaban [a la gente, para que escuchen, para que vengan a rondas de negocios, para que el intercambio sea expositivo, no estás generando una estructura para que esta gente se organice y se autonomiche de vos. [...]. Es una asociatividad entendida con otros fines” (Testimonio N°2).

La densidad del entramado de programas e instituciones creadas era tal que las iniciativas generadas por la nueva gestión se superponían y confundían:

“Los Clubes eran bastante parecidos a las incubadoras y las incubadoras podían ser Clubes. Era como una especie de superposición de instituciones, como que le cambiaste el nombre, pero siguen siendo lo mismo” (Testimonio N°3)

“Había incubadoras, había Clubes de emprendedores, había incubadoras que formaban parte de los Clubes de emprendedores, había municipios que eran Incubadoras y que también eran Ciudades, era como una capa sobre capa” (Testimonio N° 8).

Otro aspecto importante para desarrollar el ecosistema emprendedor fue el financiamiento. Por un lado, la gestión rediseñó el Programa de Apoyo a la Competitividad Empre-

dedora (PAC Emprendedor)¹³, que efectuaba aportes no reembolsables. El Fondo Semilla, por su parte, debía otorgar asistencia técnica y financiera para promover emprendimientos, aunque de menor grado de consolidación¹⁴. Finalmente, también impulsó la constitución de Aceleradoras, que brindaban ayuda financiera a las empresas de base tecnológica (Secretaría de Emprendedores y de la PyME s/fb)¹⁵.

Asimismo y con el fin de ampliar y consolidar el emprendedurismo, el gobierno promovió la sanción de la Ley 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor”, que elaboró en conjunto con la Asociación de Emprendedores de Argentina (ASEA), sobre la base de un preproyecto efectuado por Fundación Pensar¹⁶. Su autoridad de aplicación era la SEPYPME. Uno

13 Resolución 1212/14.

14 Consistía en un crédito de honor que se otorgaba a tasa de 0% y el carecía de garantías y gastos. Entre 2017 y 2019 se otorgaron 1209 préstamos, según información proporcionada por el Ministerio de Producción y Trabajo (2019: 125).

15 Tal es el caso del Programa Emprendé Conciencia, organizado con la fundación INVAP. La información institucional consigna la asistencia a 10 aceleradoras de base tecnológica y 3 de base científica (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019: 125).

16 La Fundación Pensar es un Think Tank argentino ligado al partido Propuesta Republicana, integrante de la Alianza política Cambiemos. La ligazón entre AESA y el espacio cambiemita es susceptible de ser observado a partir de la trayectoria de sus principios referentes. El primer presidente de ASEA fue Facundo Garretón, quien encabezó en 2015 la lista de diputados del Pro por Tucumán. Andy Freire, otro de los socios fundadores de ASEA, asumió como Ministro de Modernización, Innovación y Tecnología del GCABA en 2015 y

de los aspectos más relevantes era el establecimiento de la figura de “Sociedad por Acciones Simplificada” (SAS), que permitía la constitución de una empresa en 24 horas de forma digital. Otro punto importante era la creación del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE). Consistía en un fideicomiso público, cuyo objetivo era financiar emprendimientos e instituciones de capital emprendedor, entendiendo como emprendimiento a cualquier actividad con o sin fines de lucro desarrollada una persona jurídica nueva o cuya fecha de constitución no excediese los siete años.

En términos generales, los instrumentos de política pública puestos en marcha se concentraron en la etapa de la “promoción”. Desde este punto de vista, el enfoque estatal no contemplaba las condiciones ecosistémicas que los emprendimientos necesitaban en sus etapas posteriores. Tampoco los diferentes puntos de partida de los mismos. En consecuencia, se evidenciaba un permanente desajuste entre la población objetivo de los emprendimientos que se buscaba financiar e incubar y aquella que realmente “llegaba” a los programas:

“El Fondo Semilla tenía un presupuesto asignado. Ahí buscaban mucho más un perfil tecnológico y no tanto productivo tradicional. Pero, después tenemos esta contradicción. Por ejemplo, Chaco, que fue un caso muy resaltante, tuvimos muchos proyectos porque había incubadoras que trabajaban muchísimo, y presentaban muchísimo, y teníamos que gastar el presupuesto. Entonces, la mitad del presupuesto del Fondo Semilla son emprendimientos casi de auto subsistencia” (Testimonio N° 3).

Diversos testimonios dan cuenta de la ausencia de seguimiento y monitoreo de los efectos de los programas en términos de surgimiento

y continuidad de los emprendimientos apoyados¹⁷, más allá de la cuantificación de los “productos” inmediatos de los programas, contenidos en los informes de gestión (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES, 2019) y Ministerio de Producción y Trabajo, 2019), que este artículo ha receptado. Sin embargo, análisis posteriores relativos a la dinámica de creación de empresas en la Argentina durante el período analizado permiten sacar conclusiones indirectas sobre este aspecto. Ellos indican un descenso de la tasa de nacimiento de empresas a partir del año 2017, que se acompañó con un fuerte incremento del número de cierres. Ello se tradujo en un achicamiento del universo de Mipymes empleadoras, que pasó de 609.000 a 580.000 desde 2016 a 2019 (Rojo *et al.*, 2022: 29). Este indicador global permite concluir la falta de efectividad de las políticas analizadas para multiplicar la creación de empresas y, más aún, contener los efectos de una coyuntura económica adversa.

17 Entre los testimonios relevados, una entrevistada señalaba “seguimiento de emprendimientos posteriores a Capital Semilla, no sé si hubo... No sé si se mandaban mails semestrales, che, ¿seguís con tu emprendimiento o cuánto estás facturando? Ni idea si se mandaban, probablemente no” (Testimonio N°1). Otro testimonio consigna “No, no hay seguimiento, o sea, nadie tiene idea de cómo... En líneas generales, el fracaso es alto, pero no hay datos, eso lo sabemos más porque terminan no devolviendo la plata o los emprendimientos fracasan, pero no hay información objetiva al respecto, nunca se hizo” (Testimonio N°10).

fue candidato a legislador porteño en 2017 (Aguilera, 2019).

El desarrollo de la cultura emprendedora: imaginario empresarial, construcción de agenda y legitimación de nuevas formas de relación laboral

El desarrollo del ecosistema emprendedor estaba en estrecha relación con la promoción de la cultura emprendedora, cuyo programa estrella fue *Academia Argentina Emprende*, de capacitación presencial y virtual. La centralidad del programa se vio reflejada en el volumen de los recursos asignados.

“Había plata y podíamos hacer lo que queríamos. Hay muchas cosas que tenían una lógica genial, otras no tanto, pero en ese momento se podían hacer muchas cosas y elaborábamos muy articuladamente con los municipios. [...] Hacíamos muchas, muchas cosas en territorio” (Testimonio N° 4).

La Academia desarrollaba sus propios contenidos mediante contratación de “expertos” en las diversas temáticas. La etapa inicial era la más importante y tenía que ver con la motivación. Para ello había que “despertar” el deseo del emprendedor:

“Uno, para ser emprendedor, tiene que desear, o sea, crear un negocio, ¿no? Y tiene que ser algo que vos veas como posible. Che, yo lo puedo hacer, me va a ir bien, puedo vivir de esto, y además tengo que querer hacerlo” (Testimonio N° 1).

Según el Programa, para prosperar, los emprendedores, además de mejorar constantemente sus habilidades técnicas, debían adquirir determinadas cualidades, como la adaptabilidad y la disposición al cambio. También en este caso, entre “metodologías ágiles para emprender”¹⁸ que debían adquirir

los emprendedores, se contaba la incorporación de técnicas tales como el desarrollo de un perfil personal y el trabajo sobre técnicas de presentación (Batto, 2018). Se trataba un conjunto de habilidades blandas que incluían las competencias comunicacionales y que enfatizaban la dimensión actitudinal. Según una técnica del organismo.

“Muchas de las políticas se orientaban a cuestiones de ‘carácter actitudinal’. “Si quieres poder”, la palabra, la oratoria, el manejo de cómo venderse, cómo comunicar. Muy presente la necesidad que los emprendedores pudieran comunicar, contar quiénes son” (Testimonio N° 2).

La hiperflexibilidad y adaptabilidad de los sujetos frente a los cambiantes contextos era una de las habilidades centrales a lograr:

“La formación tiene que estar orientada fundamentalmente ahí, a las habilidades blandas [...] porque pueden adaptarse a distintos contextos. [...] Más allá de técnicas de comunicación o que te cuente cómo se hace una agenda de comunicación en redes sociales, es entender el contexto, es adaptarlo a las características del segmento al que estás apuntando, a cómo querés posicionar tu producto, tu servicio, etcétera, etcétera. Para nosotros era central” (Testimonio N°5)

mero. En palabras de un funcionario: “vamos a estar lanzando a fin de este año, la plataforma virtual de Academia donde ahí se va a ir subiendo todo el contenido, semana a semana, que vamos desarrollando, ya sea el de aula virtual como también algo que llamamos “micros”. Esos micros son videos muy cortos de entre 1 y 3 minutos donde les explica una herramienta en profundidad que podés implementar” (Nano Kiguel, 2016).

18 Las metodologías eran, sin embargo, de una duración temporal acotada y un carácter efí-

En términos generales, las actividades apuntaban a repositionar al emprendedor en relación a su actitud frente a situaciones identificadas como dificultosas, que requerían “aprendizaje continuo”. En un video del Programa Academia permite ver la relación con el discurso de la gestión cambiemita:

“Lo más importante que tratamos de comunicar [...], es que emprendedor se hace, no se nace. Es decir que uno se puede entrenar, capacitar, recibir ayuda para convertir una idea original en un plan de negocios que sea sostenible. [...]. Es cierto, hay una historia también de fracasos, de iniciativas truncas, pero aún en ese camino de dificultades se puede aprender y mejorar” (Gigli, P., 2016a).

“Lo que tenemos que empezar a trabajar es sobre nosotros mismos, el otro es el otro, no lo podemos cambiar lo que tenemos que cambiar es ¿Como vamos a encarar esa situación? ¿Qué actitud? y ¿También con qué predisposición al aprendizaje? Desde qué lugar nos estamos parando? Como víctimas o protagonistas?” (Marcote, 2018).

A su vez, la apelación al aprendizaje continuo buscaba prevenir y compensar los efectos del eventual fracaso de los emprendimientos. Para evitarlo, también se transmitían otras técnicas como el prototipado y el RECHIBA, que instaban a la realización de inversiones de alcance modesto. Según los dichos de un capacitador de Academia:

“¿Qué es prototipar? [...]. Tratemos dar un prototipo, el prototipo sería la versión mínima posible de ese producto. Entonces, en este sentido, no voy a invertir ciento de miles de pesos en hacer una app, lo que puedo hacer es decir “una propaganda en Google pongo 200 pesos ¿Quieres tu quinto jugador de fútbol? Bueno manda un whatsapp a este número”. [...] Y así de a poquito, vamos avanzando y cuando lo voy probando, voy evaluando, voy al prototipo y vuelvo, y esto es [...]justamente lo que nosotros llamamos RE-CHI-BA [...] realizable, chiquito, barato. [...]Mido, evalúo, tomo el aprendizaje, me tomo una pausa” (Batto, 2018).

Las capacitaciones se organizaban según el estadio del emprendimiento. Para iniciativas mas consolidadas, se multiplicaban las propuestas de capacitación ligadas al liderazgo y la resolución de conflictos, el fomento de la creatividad y la innovación, la conducción de equipos de trabajo y la generación de redes de Asociatividad. Como observan Daniel y Caravacca (2021) en su estudio sobre los planes de modernización estatal de la gestión de Cambiemos y su impacto sobre el empleo público, se trataba de una oferta de capacitación propia de las escuelas de Negocios de las universidades privadas que tenía por objeto cambiar la cultura organizacional. Asimismo, la oferta contemplaba técnicas de comercialización propias de la era digital así como acciones formativas para los restantes actores del ecosistema.

Tabla N° 2.
Listado de talleres y Cursos Academia Argentina Emprende

Motivación	Gestión del proyecto	Emprendimiento en marcha	Agentes del ecosistema
Jornadas de sensibilización para emprendedores y PYMES	Talleres	Talleres	Talleres y cursos
Modelos de rol para emprender (panel de emprendedores locales)	Convertir tus ideas en un negocio sustentable	Gestión de costos	Fomación de formadores: formadores de emprendedores y PYMES
El desafío de emprender	Pensamiento de Diseño	vender más y mejor	
Tecnologías exponenciales como fuente de oportunidades de negocio	¿Cómo comunicar tu negocio?	¿Cómo financiar tu emprendimiento?	
Convertir una idea en un negocio rentable	Trabajo en equipo	Liderazgo y Negociación	Fomación de docentes: escuelas secundarias y universidades
Jornadas de sensibilización para escuelas	Marketing para tu emprendimiento	Mejorar la propuesta de valor	
	La innovación en el emprendimiento	Nuevas oportunidades de negocios	
	Diseño de la propuesta de valor	Redes de apoyo emprendedor	
	La rentabilidad del emprendimiento	Liderar un equipo de trabajo	
	Análisis del entorno de valor	Negociación y resolución de conflictos	
	Creatividad para emprender	Estrategias de posicionamiento	
	Liderazgo y negociación	Fijación de costos y estimación de precios	
	Redes de apoyo emprendedor	El desarrollo de marcas y su registración	
	Vender más y mejor	E commerce	
		Financiamiento para seguir emprendiendo	
	Potencia el emprendimiento en redes sociales	Formas societarias para consolidar el emprendimiento	
	Disponibilidad de capital para emprender	Planeamiento táctico y estratégico	
	Desarrollo de emprendimientos de base tecnológica	Tu primera exportación	
	Curso	Curso	
	El camino emprendedor	Potencia tu emprendimiento	

Fuente: Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f/d).

La dinámica de gestión del programa implicaba una actualización permanente de la plataforma que generaba una sobresaturación de información de los participantes. Como indicaba un funcionario de la gestión:

“cuando entren a la plataforma van a ver el contenido, sepan que semana a semana va a haber nuevo contenido, así que la idea es vivir actualizándolo. Creemos que el contenido es dinámico y entonces, por ese sentido, ustedes también van a recibir información nueva todo el tiempo” (Kiguel, 2016).

En palabras de una técnica entrevistada:

“Lo que les daban era muy desde lo blando Lo que se hacía era mucho desde la vinculación, de tener al otro ahí, que sepa que existe esto. Que el otro esté abrumado con la información. [...] La gente recibía una cantidad de información abrumadora y confusa. Era muy abrumadora la cantidad de contenidos que se generaba, pero después era difícil identificar cuál era el beneficio real de todo eso, qué era lo tangible. Había una cosa todo el tiempo de tener conexión con la gente, de tenerlos ahí, de hablarles” (Testimonio N°2).

El alcance de las actividades realizadas en el marco del Programa se observa en las estadísticas que siguen:

Tabla N° 3
Estadísticas Programa Argentina Emprende 2017-2019

Argentina Emprende	actividades presenciales realizadas	1863
	localidades asistidas	515
	personas con habilidades potenciadas	69398
	personas capacitadas en cursos y talleres específicos	136411
	emprendedores capacitados	8000
	cursos dictados	124
	actividades realizadas	408

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES (2019) y Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

También en clave de cultura emprendedora y aprendizaje continuo, otra política del Ministerio fue la creación de la Red Nacional de Mentores. La oferta del programa se implementaba en Clubes de Emprendedores y Ciudades para Empezar y alcanzó un total de 1467 mentores en la totalidad de los estados del proceso de mentoría (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019: 168): La capacitación abordaba tanto aspectos técnicos como de competencias blandas de los emprendedores. La idea central era la de formar un espacio

de pertenencia, ya que “un nuevo emprendedor necesita ingresar a la comunidad de los emprendedores: aprender sus códigos, sus formas de trabajar, sus formas de pensar, conocer sus referentes, su historia” (Ministerio de Producción y Trabajo (s/f): 4). Para la formación de esta comunidad de prácticas también era necesaria la empatía:

“Si bien se le impartía capacitaciones, pero en términos de que toda la concepción que tenían ellos, de la escucha activa. A los mentores, antes

de que empiecen las mentorías, se les da unas capacitaciones que tenía que ver con eso, con la empatía con toda esta cuestión...no hay una formación previa de docente en el mentor, sino que es un empresario una empresaria que le va a transmitir a otros por lo que pasó” (Testimonio N°9).

Asimismo, para “capacitar al capital humano” el gobierno puso en marcha una Diplomatura en Gestión del Desarrollo Emprendedor, implementada en conjunto con una de las instituciones privilegiadas del ecosistema emprendedor: una Universidad (Aguilera, 2019; Álvarez Martínez)¹⁹. Tenía como objetivo principal formar funcionarios subnacionales en temáticas avanzadas de desarrollo emprendedor para armar un plan de trabajo local para su comunidad. Por su parte, la Especialización en Gestión de Incubadoras y Clubes de Emprendedores que también se implementó buscaba promover la profesionalización de los equipos de gestión de las Incubadoras y Clubes de Emprendedores de la Red. Así también, el Encuentro Nacional de Ecosistemas productivos buscaba reunir ecosistemas de emprendedores y Pymes de distintos puntos de la Argentina, mediante la realización de talleres y “presentación de casos exitosos” (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PYMES (2019: 34). Luego, para mantener el tema del emprendedurismo en agenda, la gestión implementó una serie de iniciativas como el Concurso “El Emprendedor del Año” -que buscaba “reconocer el talento, los valores, el espíritu y la vocación de emprendedores argentinos que día a día impulsaran con pasión sus proyectos y generaran un impacto posi-

vo en su comunidad” (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PYMES (2019: 40) mediante la presentación de historias de emprendedores destacados de cada provincia del país- o la Semana global del emprendedor, consistente en un conjunto de charlas, talleres y actividades de *networking* realizadas en conjunto con actores locales en Clubes de Emprendedores y Ciudades para Emprender²⁰. Finalmente, también se organizó la Noche de los Clubes en simultáneo en todos los Clubes de Emprendedores del país²¹. Sobre la importancia de la dimensión comunicacional de estas iniciativas da cuenta el siguiente testimonio:

“En la primera etapa eran muy festivaleros, el evento era el centro de todo, mucha inversión en comunicación, a full con el catering, de dimensiones faraónicas”. (Testimonio N° 2).

En síntesis, un rasgo distintivo de las políticas fue su orientación hacia los aspectos actitudinales y conductuales, parte de cuyo sustrato teórico se basa en la educación de las emociones, que se incorporó a las políticas educativas de las últimas décadas y se alimenta de la teoría de las inteligencias múltiples, la psicología positiva y las neurociencias, poniendo el acento en el desarrollo de competencias tales como el autoconocimiento; la autorregulación y la gestión de emociones, así como también la resiliencia, la empatía y la tolerancia (Sorondo, 2023: 2), con el objeto de controlar las mismas frente a situaciones conflictivas o estresantes.

19 Se trataba de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de su Programa de Desarrollo Emprendedor (PRODEM), del que salieron una serie de cuadros técnicos que se integraron durante la gestión de gobierno y permanecieron durante la gestión siguiente.

20 Se trató de un evento internacional realizado en 160 países.

21 Tanto Academia Argentina Emprende como alguna de estas iniciativas (como el Día del Emprendedor) ya habían sido implementadas en la gestión cambiemita frente al Ejecutivo porteño (Mérola, 2017).

La “innovación social”, la cultura emprendedora y la construcción diferencial de lo social

Dada la existencia de múltiples microemprendimientos asociativos que se habían generado en nuestro país desde mediados de la década neoliberal, el gobierno de Cambiemos decidió la creación de programas para contener y alojar este tipo de experiencias. Así retomó iniciativas generadas por técnicos del Ministerio, tales como el Programa Nodos de Innovación Social, que apuntaba a crear espacios interinstitucionales de promoción de “empresas de innovación social” -un eufemismo para referirse a las organizaciones de la denominada economía social- por la vía de la capacitación, el asesoramiento (en materia de logística y comercialización)²² y la promoción en Jornadas de innovación.

“El programa Nodos era un programa sumamente interesante y, para mí, realmente de vanguardia en lo que es la política pública. Creo que todos quienes estábamos ahí trabajando estábamos realmente muy sorprendidos y con la camiseta puesta del programa [...]. Lo interesante era que nos juntábamos con los actores sociales y territoriales a pensar conjuntamente cuáles eran las necesidades de esos sectores

22 El responsable del área, Ignacio Gregorini, señalaba “tenemos una apuesta muy fuerte de fortalecer lo que es la economía social. Los que han trabajado estas temáticas bien saben que la forma de conseguir competitividad en lo que es la economía popular y/o social es con un enfoque sistémico. Entonces, ahí trabajamos en que los emprendimientos no sólo se asocien, que logren la asociatividad, sino que, a nivel entramado productivo, redes de emprendedores, también ver cómo lograr una mayor escala y de esta manera generar la logística y toda la comercialización específica” (Gregorini, 2016).

que trabajaban en la economía social y a partir de eso, no con total libertad, pero a partir de eso, co-pensábamos las políticas públicas, o las líneas más que la política pública, las líneas a seguir. Y se hacían cosas muy progres.” (Testimonio N° 6).

La gestión de Cambiemos demostró plasticidad para adaptarse a las propuestas generadas por el personal del organismo que pudieran ser compatibles con algunos lineamientos del nuevo gobierno²³, por este motivo muchos técnicos pudieron sintonizar con la gestión, más allá de sus diferencias políticas.

“Yo era un cuadro técnico. Cuando vos sos un cuadro técnico, venís laburás y resolvés cosas. Ellos necesitaban gente. [...] No tuve mayores conflictos, honestamente. cuando tenía que decir algo, y proponía algo...En realidad, todo lo que propuse me lo aceptaron” (Testimonio N°3).

No obstante, el objetivo de la asociatividad que caracterizaba al Programa entraba en tensión con el tipo de emprendedor al que apuntaba la gestión de Cambiemos. Por este motivo, los trabajadores desplegaban estrategias para compatibilizar los lineamientos del programa con las expectativas de los funcionarios de la gestión:

“Nosotros, desde Nodos, laburábamos más desde la perspectiva de economía social. Y cuando teníamos que salir a venderlo hacia afuera, lo maquillábamos un poco? como de acuerdo a nuestro interlocutor.” (Testimonio N° 6).

23 Ello también da cuenta de los procesos de hibridación entre el emprendedorismo y la economía popular que describe Gago como fenómeno característico del neoliberalismo (2015).

El Programa tuvo un despliegue limitado²⁴ y fue el primero en desmantelarse cuando los recursos presupuestarios comenzaron a escasear. En palabras de una informante clave:

“Lo que terminaba pasando con lo que hacía el área de Innovación Social era que era muy difícil escalarlo. [...] Y, además, había mucho solapamiento con otros ministerios cuyos destinatarios tenían que ver con estos perfiles emprendedores, como, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social, que trabajaba principalmente con estos emprendedores a lo largo y al ancho del país. [...] Había muchos Ministerios y organismos públicos, por ejemplo, el INTA [Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria], ya estaba trabajando con la vicuña en Catamarca. Entonces, éramos el INTA, Desarrollo Social, nosotros, [...] con las mismas siete tejedores de Vicuña” (Testimonio N°1).

Sin embargo los supuestos efectos “sociales” de ciertos programas sirvieron como base para justificar la creación de otras intervenciones estatales, como el Programa de Empresas Sociales, que buscaba fortalecer los denominados emprendimientos “sustentables o de impacto”. Bajo esta denominación se reunían empresas que “generan oportunidades reales de desarrollo económico, particularmente, en distintos sectores excluidos y con problemáticas sin resolver desde hace décadas por el sistema económico tradicional” (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, s/f b: 14). Según la definición institucional, se trataba de una “nueva manera de realizar negocios”, utilizando “las fuerzas del mercado para generar soluciones a problemáticas” (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/f b: 8), es decir, orientada al lucro pero motivada por

el “impacto”. En este caso, para la selección de las empresas beneficiarias, los funcionarios,

“Miraban que funcionara económicamente, que generara un impacto positivo en el ambiente y que tuviera un impacto positivo en la sociedad. Algunos que tenían que ver, o sea, proyectos típicos que tenían que ver con discapacidad, que tuvieran que ver con reciclado, que tuvieran que ver con mujeres en alguna situación de violencia, algunos que tenían que ver con el turismo y el desarrollo de turismo en lugares alejados” (Testimonio N°1).

Para favorecer a estas iniciativas, consideradas diversas de la responsabilidad Social Empresarial, los legisladores oficialistas impulsaron la aprobación de la legislación específica. Así, el Proyecto de Ley de Sociedad de Beneficio de Interés Colectivo, obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados pero luego perdió estado parlamentario y no consiguió aprobarse.

El ajuste y el fin de la utopía emprendedora

A fines de 2017 se inició un período signado por una profunda austeridad producto del “ajuste”, que derivó en la supresión de unidades organizativas y cargos de conducción²⁵. En ese contexto, la cartera de Producción experimentó una “fusión” obligada con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además se suprimieron Subsecretarías y se agruparon funciones estatales bajo una misma estructura²⁶. Esta reorientación de la política se tradujo en cambios en los elencos de funcionarios gubernamentales e implicó despidos de trabajadores:

“A fines de 2017/2018 entran en crisis las políticas más novedosas, territoriales que no esta-

24 Alcanzó 8 nodos, 2.403 emprendimientos y 17.746 emprendedores, según información proporcionada por el (Ministerio Ministerio de Producción y Trabajo, 2019: 131).

25 Decreto N° 801/18.

26 Decreto PEN 174/2018 y Decisión Administrativa No 313/2018.

ban en control de la gestión. Entonces ajustan, achican, de a cuenta gotas. De a poco fueron despidiendo gente (Testimonio N°2).”

Las intervenciones ligadas a la economía social fueron entonces las primeras en ser desmanteladas, poniendo fin al activismo burocrático (Lispky, 2010) que había caracterizado a la etapa previa. Otros Programas, orientados al financiamiento, también se discontinuaron, como el Fondo Semilla. Como consecuencia, en el año 2018, el gasto se derrumbó, de modo tal que las acciones de empededurismo solo representaron el 4,53% del gasto del Ministerio. En 2019, los gastos siguieron la pendiente descendiente pues solo alcanzaron un 26% de los del año anterior (Ministerio de Economía 2018, 2019).

Los datos relativos a prestaciones brindadas permiten ver, en parte, ese proceso²⁷. El Programa de Ciudades para Emprender que al inicio de la gestión había creado 25 Clubes se estancó en 50 Ciudades desde 2018. El Programa de Apoyo a la Competitividad Emprendedora (PAC), que solo cuenta con información para los dos primeros años, situación que probablemente se asocie a su falta de ejecución. La discontinuidad de los Programas orientados al “emprededurismo social” se observan en sus estadísticas, que pasaron de 10.556 emprendedores beneficiados en 2016 a 239 en 2018. El Programa Academia Argentina Emprende, en cambio, muestra un incremento exponencial en 2017 pero con niveles de ejecución que descienden año a año y que resultan siempre menores a las metas programadas, pasando de 119.687 emprendedores capacitados a 19.674, entre 2017 y 2019

(Ministerio de Economía, 2016, 2017, 2018, 2019).

A modo de conclusión: transformaciones al largo plazo

Lo dicho hasta aquí permite observar la multiplicidad de programas y políticas que fueron desplegados por la gestión de Cambiemos. Aunque solo una pequeña parte de las iniciativas se vinculaba con el empededurismo de alto impacto, la invocación a los “unicornios” estaba destinada a interpelar al conjunto del universo emprendedor y a postular al empededurismo como el instrumento indicado para alcanzar el desarrollo económico y social. El gran dinamismo que asumieron estas políticas durante el período analizado permite concluir la configuración de estado de “facilitador” que, lejos de retraerse, multiplicó sus intervenciones para ponerse activamente al servicio de la generación de condiciones favorables para la actuación del capital privado (Lavinás, 2014), dado que, en palabras de los propios funcionarios “*hay cosas que solamente el Estado puede hacer para generar emprendedores*” (Testimonio N°1). Según los dichos de una funcionaria entrevistada:

“La mirada que teníamos en ese momento todos era, entre comillas, muy intervencionista, ¿no? Como muy de tenemos que estar ahí, tenemos que hacer, tenemos que hacer agenda, tenemos que hacer capacitación, tenemos que trabajar con la comunidad emprendedora” (Testimonio N°1).

Aunque sistematizados y articulados, la mayor parte de los instrumentos de política pública analizados se centraron en la etapa de la promoción de los emprendimientos, de modo que las políticas no tenían en cuenta los elementos del sistema productivo que condicionaban el desarrollo posterior de los emprendimientos, tal como la estructura de los mercados (que impactan sobre la comercialización) o las tarifas (que condicionan los costos), aspectos que

27 Las unidades de medición de metas físicas presupuestarias se fueron modificando y algunas prestaciones se dejaron de medir. Las mediciones que tienen continuidad corresponden a aquellos programas a los que la gestión de Cambiemos otorgó mayor relevancia.

se volvieron críticos por efecto de las políticas económicas del gobierno de Cambiemos. En este sentido, el ideario cambiemita sostenía que el desarrollo económico, al que las políticas debían contribuir, dependía más del comportamiento de los agentes que de las características de la estructura productiva. De este modo, el enfoque de Cambiemos cristalizó en una visión espontaneísta del desenvolvimiento de los mercados que, sin embargo, consolidó ganadores y perdedores del juego económico, favoreciendo a quienes se encontraban en una posición dominante. Así, aunque muchos de los dispositivos gestados durante el período se caracterizaron por poner en entredicho los límites entre lo público y lo privado, la conformación de los mismos obedeció a una firme decisión gubernamental y conllevó una fuerte actuación estatal, de modo que, en este caso, la “desgubernamentalización” de los dispositivos no se tradujo, sin más, en un proceso de “desestatización”.

Además de refuncionalizar y crear programas, la gestión también supo incorporar iniciativas que fueron generadas por técnicos del organismo, orientadas a la economía social, a las que intentó reconfigurar en los cánones del emprendedurismo, aunque atribuyéndoles una importancia marginal. Asimismo, los instrumentos de política pública desplegados procuraron fijar el sentido de la intervención estatal en torno de una población objeto conformada por emprendedores individuales. El asociativismo fue resignificado así en los cánones de redes de colaboración interpersonal, en lugar de procesos de auto-organización y autogestión colectiva. Esta orientación de política pública no solo contrasta con aquella de las políticas públicas de economía social generalizadas en la poscrisis sino también con los lineamientos que asumió la propia política asistencial durante de la década de los 90, cuando proliferaron los programas de microemprendimientos basados en las redes de reciprocidad no mercantiles existentes en el seno de la

comunidad (Álvarez Leguizamón, 2006). Esto permite captar a su vez inflexiones temporales y espaciales del proyecto neoliberal.

Aunque las políticas puestas en marcha no tuvieron en cuenta las diferencias existentes entre los diferentes emprendedores (por ejemplo, en términos de capital), dirigiéndose por igual al heterogéneo universo emprendedor, el Ministerio de Producción era refractario a asistir y solventar los emprendimientos de subsistencia, cuya asistencia encomendaba a las áreas sociales. No obstante, las características del mercado de trabajo y la caída en los niveles de ingreso que se produjo durante la gestión de Cambiemos generó una afluencia considerable de emprendedores de bajos recursos, lo que se tradujo en desajustes entre la población objetivo esperada y los “emprendedores realmente existentes” en el marco de los programas.

Este rechazo a los “emprendimientos sociales” más marginales, contrastó con la ponderación positiva que el gobierno tuvo respecto a otras iniciativas, como aquellas ligadas a la atención de cuestiones de género o discapacidad, presentadas en los cánones del triple impacto (social o ambiental). De esta forma, se evidencia una construcción diferencial del carácter “social” del emprendedurismo, aspecto que es valorado positivamente cuando el mismo se liga a procesos de valorización del capital y de reconstrucción de la imagen empresarial (Ruy Molina *et al.*, 2023).

Otro elemento destacable es la orientación socioemocional que asumieron las políticas de emprendedurismo. Al respecto, diversos estudios e investigaciones en el campo de la educación han demostrado que este enfoque permite reducir los fenómenos socioculturales a los aspectos psicológicos, resultando en una ideología individualizante que tiende a responsabilizar a los sujetos, en este caso, a los emprendedores, por el devenir de sus emprendimientos. Este tipo de abordaje, incorporado a las políticas públicas de emprendedurismo,

contribuye a la aceptación de las nuevas condiciones de funcionamiento de los mercados de trabajo, caracterizados cada vez más por el riesgo y la incertidumbre, los que se naturalizan cada vez más (Davies, 2016; Presta, 2021; Presta y Giavedoni, 2023). En palabras de un funcionario:

“Lo dijo el presidente Mauricio Macri durante su campaña electoral. Y lo volvió a ratificar [...]. Allí se habla de la importancia de los emprendedores como los nuevos protagonistas del desarrollo de nuestro país en términos de agregar valor, de pensar nuevas maneras innovadoras de producir y de sumar valor a los sectores tradicionales de la economía argentina. Y en ese sentido estamos planteando un plan integral bastante ambicioso de apoyo a los emprendedores que tiene un eje muy fuerte en la capacitación. Creemos que es muy importante fortalecer el capital humano de los argentinos. Sobre todo porque se vienen cambios muy grandes en el mercado de trabajo. Tenemos que estar preparados para ingresar y para poder mantenernos en el mercado de trabajo de manera sostenible”. (Gigli, 2016a).

Ahora bien, el programa económico del gobierno de Cambiemos generó un profundo impacto sobre la estructura productiva. Las políticas de liberalización financiera, elevación de la tasa de interés, apertura del comercio exterior (incluyendo una flexibilización de las importaciones) e incremento de tarifas provocaron una caída de la inversión y un redireccionamiento de la misma hacia el circuito financiero (Cassini, Zanotti y Schorr, 2020). Asimismo, se vieron particularmente afectados los sectores de actividad productores para el mercado interno, en especial, la industria (Cassini, Zanotti y Schorr, 2020). Además, de incidir negativamente sobre el empleo y los ingresos (Belloni y Wainer, 2020), ello tuvo particular incidencia en el universo de empresas ya que, como ya se indicó, la cantidad de unidades económicas que debieron cerrar sus

puertas durante el período habría superado las 30 mil (Rojo et al, 2022: 4), en especial micro, pequeñas y medianas empresas. De este modo, los resultados de la gestión de Cambiemos se alejaron considerablemente de sus objetivos enunciados, es decir, de la pretendida multiplicación de la cantidad de empresas y la generación de los “40 millones de emprendedores” postulados en la campaña electoral de 2015 por el entonces candidato a presidente, Mauricio Macri. Asimismo, el ajuste presupuestario que llevó adelante el gobierno de Cambiemos a partir de 2018 para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos también impactó negativamente sobre las políticas de emprendedurismo. Ello se tradujo en la desarticulación de programas y en su desfinanciamiento, empezando por aquellos de economía social que habían sido impulsados por el “activismo burocrático” de los trabajadores del Ministerio. Sin embargo, ni la crisis que atravesaron las PYMES ni el rápido desmantelamiento de los programas de emprendedurismo, deben llevar la conclusión *tout court* acerca del fracaso de las políticas de emprendedurismo impulsadas durante este período. Por el contrario, es necesario no perder de vista el carácter estratégico del proyecto cambiemita (Daniel y Caravacca, 2021) de modo que la efectividad de las políticas debe ser evaluada en relación con su contribución tanto a la legitimación del nuevo gobierno como, especialmente, a la difusión de patrones culturales más acordes con las nuevas formas que asume la relación capital-trabajo en el capitalismo contemporáneo.

Referencias bibliográficas

- Adamovsky, E. (2017). *El Cambio y la impostura*. Buenos Aires: Planeta.
- Aguilera, M. (2019). *Macri al gobierno, emprendedores al poder. El proceso de politización del ecosistema emprendedor, 2013-2017. Tesis en Sociología*. Buenos Aires: UNSAM.
- Álvarez Leguizamón, S. (2006). *La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “op-*

- ciones preferenciales por los pobres". En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 81-124). Los Polvorines: Editorial Prometeo-UNGS.
- Álvarez Martínez, P., Ibarra García, S., Menéndez, C., Federico, J. y Kantis, H. (2016). El ecosistema explorador en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista PyMES, Innovación y Desarrollo*. 4 (1): 146-174.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2021). *Restauración y Cambio. Las políticas de comunicación del gobierno de Macri (2015-2019)*. Buenos Aires: SIPREBA-ICEP.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2019). "Volver al mundo" según Cambiemos: profundización del atraso y la dependencia. En P. Belloni y F. Cantamutto (Eds.). *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* (pp. 91-120). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Brown, W. (2015). *El pueblo sin atributos. La secretara revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso ediciones.
- Busso, M. y Pérez, P. (2021). *De meritocracia y emprendedurismo: La reproducción de las desigualdades sociales de los y las jóvenes durante el gobierno de Cambiemos*. En M. Busso y P. Pérez (Comps.). *El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el gobierno de Cambiemos* (pp. 307-333). La Plata: UNLP.
- Brockling, U. (2016). *El self emprendedor*. Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado
- Castellani, A. y Dossi, M. (2021). Elite económica y elite política bajo la presidencia de Mauricio Macri: el caso de Ministerio de Producción (2015-2019). *Estudios Sociales del Estado*. 7 (14): 72-107.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. *Informe de Investigación N° 1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAESUNSAM*. Buenos Aires: IDAES-UNSAM.
- Carballo, I.; Belloni, C. y Amorós, M. (2017). Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura. *Revista Perspectiva de políticas públicas*. 7 (13): 37-88.
- Cassini, L., García Zanotti, G. y Schorr, M. (2019). *El poder económico durante el gobierno de Cambiemos: desempeños empresarios y lógicas de acumulación en una etapa de reposicionamiento de las diferentes fracciones del capital concentrado*. En P. Belloni y F. Cantamutto (Eds.). *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* (pp. 151-185). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Coraggio, J. L. y Loritz, E. (2022). *Economía popular. Entre la emergencia y la estrategia*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Daniel, C. y Caravacca, J. (2021). Modernización estatal e innovación pública durante el gobierno de Cambiemos. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 16: 221-245.
- Hernández, S.; Nepomiachi, E. y Ré, C. (2017). Seamos un país de 40 millones de emprendedores. Interpelaciones ideológicas en tiempos neoliberales. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 93: 50-57.
- Davies, W. (2016). El nuevo neoliberalismo. *New Left Review*. Núm. 101: 129-143.
- De Sena, A. (2018). *Políticas sociales y microemprendimientos socioproductivos: indicadores de sustentabilidad*. Buenos Aires: Ediciones del CICCUS.
- Gago, V. (2015). *La razón neoliberal*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- García Delgado, D. y Gradin, A. (2017). *El neoliberalismo tardío. Documento de Trabajo N° 5*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hintze, S. Deux Marzi, M. V. y Costa, M. I. (2011). *Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina*. En C. Danani y S. Hintze (Coords.). *Protecciones y desprotecciones del trabajo: la*

- seguridad social argentina. 1990-2010.* (pp. 233-278). Los Polvorines: UNGS.
- Hudson, P. (2018). Políticas Públicas de Promoción de la Autogestión Cooperativa de la Alianza Cambiemos. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas.* 8 (15): 173-205.
- Larner, W. (2000). Neoliberalism: Policy, Ideology, Governmentality. *Studies in Political Economy.* 63: 5-25.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal.* Barcelona: Gedisa.
- Lavinias, L. (2014). 21st. Welfare. *New Left Review.* 84: 5-40.
- Lima, C.; Delgado, G. y Lucero, M. Emprendedurismo: el discurso macrista sobre el merecimiento. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas.* Núm. 12: 1-35.
- Lipsky, M. (1978). *La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero.* En J. Shafritz y AHyde (Comps.). *Clásicos de la Administración pública* (pp. 780-794). México: Fondo de Cultura Económica.
- Logiudice, Ana (2022). *Metamorfosis de la asistencia argentina. Continuidades y rupturas de la política social asistencial en la Argentina de la Posconvertibilidad (2002-2012).* Buenos Aires: IEALC/Editorial El Colectivo.
- Mallardi, M y Aldazábal, A. (2018). Conservadurismo y gestión estatal de la fuerza de trabajo. Apuntes sobre la lógica del merecimiento en la política social macrista. *Escenarios. Revista de trabajo social y ciencias sociales.* 18 (27): 1-10.
- Martínez Sordoni, L. y Amigot Leache, P. (2018). Tensiones entre el emprendimiento y el trabajo autónomo en las políticas europeas de empleo: un nuevo capítulo en la relación entre el “trabajo como empleo” y el “trabajo sobre sí”. *Cuadernos de Relaciones Laborales.* 36 (2): 245-264.
- Mérola, M. (2017). ¿Nueva política pública o moda pasajera? El caso de la política de desarrollo emprendedor de la Ciudad de Buenos Aires entre 2008 y 2015. *Tesis de Maestría.* School of Arts and Sciences. Georgetown University, Buenos Aires. Disponible en: <https://repository.digitial.georgetown.edu/handle/10822/1044654>.
- Moreno, M. (2021). *La visión del sujeto emprendedor durante el gobierno de la alianza Cambiemos. Tesis de grado.* La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Muñoz, R. (2019). Economía Social y solidaria en las gestiones municipales de la Alianza Cambiemos en el Conurbano Bonaerense. Entre el desconocimiento y el desmantelamiento. *Revista Idelcoop.* Núm. 229: 31-60.
- Neffa, J., Brown, B., Balagna, M. y Castillo Marín, L. (2022). Modos de desarrollo y políticas de empleo. Estudio de caso 2015-2019. *Serie Empleo, Desempleo y políticas de empleo N° 26.* Buenos Aires: CEIL.
- Nougués, T. y Salerno, A. (2022). El Estado microempresario. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la Gestión Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación. *Revista Astro-labio.* Núm. 28: 250-275.
- Palermo, H. y Ventrici, P. (2023). *El ADN emprendedor: Mercado Libre y el devenir tecnoliberal.* Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Presta, S. (2021). Neoliberalismo y construcción del sujeto emprendedor. Consideraciones sobre el “futuro del trabajo”. *Argumentos. Revista de crítica social.* Núm. 23: 1-32.
- Presta, S. y Giavedoni, J. (2023). Mutaciones sociotécnicas y extensión de la forma emprendimiento en el capitalismo actual. Repensar las formas de creación y apropiación de valor en a partir de casos específicos. *Revista Trabajo y Sociedad.* 41(XXIV): 441-458.
- Rameri, A. (2017). El emprendedurismo: el nuevo ropaje neoliberal. *La cauda Laboral.* N° 68: 24-28.
- Ramírez González, S. (2022). *Origen y corrientes del proyecto neoliberal.* En S. Rodríguez González. *El gran ensayo. Génesis, consolidación y crisis del proyecto neoliberal en Chile* (pp.

- 13-96). Santiago de Chile: Tiempo Robado Editoras.
- Rojo, S., Plummer, A., Laham, S., Lening, I., Bonanotte, E., Ferraro, C., Schteingart, D. y Benitez, N. (2022). Estructura y dinámica reciente de las MiPyMES empleadoras. Serie Investigaciones en Red, *Documento N° 7. Centro de Estudios para la Producción XXI*. Buenos Aires: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Reconfiguración del territorio del gobierno. *Revista Argentina de Sociología*. 5 (8): 111-150.
- Rosso, G. (2023). Los imaginarios de la "nueva política en Argentina". Un estudio de la red simbólica de PRO-Cambiemos (2015-2017). *Imagonautas*. 17 (12): 241-263.
- Ruy Molina, M.; Salazar Bravo, I., Ardaya, S.; Puricelli, V. y Presta, S. (2023). Formas de gobierno de la fuerza de trabajo y gobierno de lo social en el capitalismo actual. Consideraciones a partir de casos. *Revista de conflicto social*. 16 (29): 33-63.
- Serrano Pascual, A.; Fernández Rodríguez, C. J. (2018) De la metáfora del mercado a la sinécdoque del emprendedor: la reconfiguración política del modelo referencial de trabajador. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 36 (2): 207-224.
- Sánchez Allevato, A. y Saborido, N. (2022). *Neoliberalización del mundo del trabajo: docencia y emprendedorismo en la Argentina reciente*. Tesis de Grado en Ciencias de la Comunicación. Buenos Aires: UBA.
- Sorondo, J. (2023): La educación emocional en el marco de las políticas neoliberales: reflexiones teórico metodológicas a partir de un estudio exploratorio sobre discursos de educadores/as en secundarias del AMBA. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes

Reportes de prensa

- Gigli, P. (2016a). *Queremos que el dinero argentino financie el talento de los argentinos*. Disponible en: https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=12560&id_item_menu=6
- Material audiovisual.
- Batto, A. (2018). ¿Qué es emprender? Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?v=819524388241561>
- Marcote, A. (2018). Habilidades de Comunicación. Academia Argentina Emprende. Disponible en : <https://www.youtube.com/watch?v=xztbc2N5x90>
- Balbo, M. (2016). Campus Party. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6dfAg6dKbOo>.
- Kiguel, N. (2016). Campus Party. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6dfAg6dKbOo>.
- Gigli, P. (2016b). Campus Party. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6dfAg6dKbOo>.
- Gregorini, I. (2016). Campus Party. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6dfAg6dKbOo>.

Información institucional.

- Ministerio de Economía. *Cuentas de Inversión*, Años 2016-2019. Contaduría general de la Nación. Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>
- Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES (2019). *Informe de Gestión 2015-2019*. Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Producción y Trabajo (2019). *Informe de Gestión 2015-2019*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Producción y Trabajo (s/f). *Curso Programa de Mentores: diseño e implementación. Unidad 1.*

Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f a). *Ciudades para emprender. Guía para el Apoyo a los Gobiernos Locales.* Buenos Aires: Ministerio de la Producción. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia-emprendedores-web-baja-1_0.pdf.

Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f b). *Programas de la Secretaría de emprendedores y de la PyME.* Buenos Aires: Ministerio de la Producción.

Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f c). *Manual para la gestión del Club de Emprendedores.* Buenos Aires: Ministerio de Producción y Trabajo.

Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f d). *Academia Argentina Emprende. Talleres y Cursos.* Ministerio de la Producción.

Testimonios

Testimonio Nº 1. Ex Directora Nacional, Subsecretaría de Emprendedores. Comunicación personal, 31/5/24.

Testimonio Nº 2. Personal Técnico, Ministerio de la Producción. Comunicación personal, 10/10/23.

Testimonio Nº 3. Personal Técnico PAC - Fondo Semilla, comunicación personal, 6/5/24.

Testimonio Nº 4. Personal Técnico Academia Argentina Emprende. Comunicación personal, 20/5/24

Testimonio Nº5. Asesor Secretaría de Emprendedores, Comunicación Personal, 11/7/24.

Testimonio Nº 6. Personal Técnico. Programa Nodos. Comunicación personal, 26/4/24

Testimonio Nº 7. Responsable Club Provincia de Santa Fe. Comunicación personal, 24/9/24.

Testimonio Nº 8. Personal Técnico Programa PAC Emprendedor, Comunicación personal, 4/6/2024

Testimonio Nº 9. Personal Técnico del Programa Mentores, Comunicación personal, 11/6/024.

Testimonio Nº 10. Personal Técnico del Programa Fondo Semilla, Comunicación personal, 2/7/2024.

Normativa

Decreto P.E.N. Nº748/00.

Decreto P.E.N. Nº13/15.

Decreto P.E.N. Nº818/18.

Decreto P.E.N. Nº174/18.

Decisión Administrativa Nº193/16.

Decisión Administrativa Nº313/18.

Ley 27.349.

Resolución Nº 1212/14 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.