



El proceso de política pública y las relaciones entre el Estado y organizaciones sociales: un análisis de las políticas de economía popular en la Provincia de Córdoba (2019-2024)

The Public Policy Process and Political Relations between the State and Social Organizations: an Analysis of Popular Economy Policies in the Province of Córdoba (2019–2024)

Martín Torres

Colectivo de Investigación “El llano en llamas”,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional
de Córdoba, Argentina
mtorres464@mi.unc.edu.ar

Candela de la Vega

Centro de Conocimiento, Formación e Investigación
en Estudios Sociales (UE-CONICET) / Colectivo
de Investigación “El llano en llamas” / Universidad
Nacional de Villa María / Facultad de Ciencias
Sociales, Universidad Nacional de Córdoba /
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales, Universidad Católica de Córdoba,
Argentina
cande_dlv@yahoo.com.ar

Recepción: 25 de abril de 2025

Aceptación: 20 de agosto de 2025

Publicación: 1 de octubre de 2025

Cita sugerida: Torres, M. y de la Vega, C. (2025). El proceso de política pública y las relaciones entre el Estado y organizaciones sociales: un análisis de las políticas de economía popular en la Provincia de Córdoba (2019-2024). *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, (22), e069. <https://doi.org/10.24215/27969851e069>

Resumen: Fiel a una trayectoria de investigación centrada en la conflictividad social de la época, este artículo analiza las políticas públicas como un terreno para identificar dispositivos de dominación vigentes y disputas entre diferentes fuerzas sociales en las sociedades capitalistas. Precisamente, este artículo pone el foco en las relaciones que, bajo el supuesto de la conflictividad constitutiva de la política en sociedades capitalistas, se configuran alrededor del proceso de política pública para un área particular. Por sus singulares condiciones de emergencia, la política de economía popular en Argentina constituye un área estratégica para observar las relaciones entre actores sociales involucrados en su creación y desarrollo. Este trabajo se centra en las políticas provinciales de economía popular en la Provincia de Córdoba, entre 2019 y 2024, para indagar las relaciones entre el Ejecutivo provincial y la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), que permiten interpretar dos momentos del proceso: la codificación estatal de demandas y la construcción de problemas públicos, por un lado; y el diseño y ejecución de programas sectoriales, por otro. A partir de un estudio cualitativo, la tesis que sostiene el análisis es que, en estos dos momentos, varía el nivel de conflictividad de las relaciones entre UTEP y el Ejecutivo provincial y ello repercute en las características de la política pública.

Palabras Clave: Política pública, Economía popular, Relaciones políticas, Conflictividad social

Abstract: In line with a research trajectory focused on the social conflicts of the time, this article analyses public policy as a site for identifying contemporary mechanisms of domination and struggles among social forces in capitalist societies. It specifically focuses on political relations, understood as interactoral interactions shaped by the constitutive conflictual of politics, which become key to understanding the dynamics of public policy processes.



Given its particular conditions of emergence, popular economy policy in Argentina offers a strategic field for examining the relationships among social actors involved in its creation and development. This study concentrates on provincial popular economy policies in the Province of Córdoba between 2019 and 2024, aiming to explore the political relations between the provincial Executive and the UTEP. These relations help interpret two key moments in the policy process: the state's codification of demands and the construction of public problems, on the one hand; and the design and implementation of sectoral programs, on the other. Drawing on a qualitative study, the analysis is based on the thesis that the level of conflict in the relationship between the UTEP and the provincial Executive varies across these two moments, and that this variation shapes the specific features of the public policy.

Keywords: Public Policy, Popular Economy, Political Relationships, Social Conflict

1. Introducción

Este artículo se inscribe en una tradición del análisis de políticas públicas que asume que su configuración se encuentra atravesada por un conjunto de relaciones contradictorias, dinámicas y potencialmente conflictivas que se entretajan en un momento histórico de las sociedades capitalistas, tal como señala el viejo y conocido texto de Oszlak y O'Donnell (1995)¹. Bajo esta perspectiva, y siendo fieles a nuestra trayectoria de investigación atenta a la conflictividad social de la época, mirar las políticas públicas no implica reconstruirlas como una acción racional, lineal y secuencial dirigida a resolver —o no— problemas; sino ofrecer una explicación sobre cómo ellas nos dan pistas sobre los dispositivos de dominación vigentes y sobre las pujas y conflictos entre fuerzas sociales (de la Vega y Ciuffolini, 2015; Avalor, 2019; Torres, 2024).

Si las políticas públicas son un terreno en el que se expresa de manera singular el orden de dominación capitalista, este artículo pone el foco en las relaciones que, bajo el supuesto de la conflictividad constitutiva de la política en sociedades capitalistas, se configuran alrededor del proceso de política pública para un área particular. Por sus singulares condiciones de emergencia, la política de la economía popular en Argentina resulta un área clave para mirar las relaciones políticas entre los actores sociales que se convocaron para su creación y desarrollo. Tan estudiado por múltiples antecedentes en el país (Deux Marzi et al., 2023; Gradin, 2012; Longa, 2019; Muñoz, 2018)- acordamos con Gradin (s/r) y Deux Marzi (2020) cuando señalan que, a su vez, el devenir de la economía popular como sector socioeconómico y político en el país es incomprensible si no se toma en cuenta la emergencia, configuración o, incluso, desaparición de políticas sectoriales. Es que, brevemente, el sector socioeconómico de la economía popular toma relevancia política en Argentina a partir de las demandas de *Paz, pan, tierra, techo y trabajo* impulsadas en 2016 y elaboradas por medio de estrategias de movilización social que pusieron en la agenda estatal la reivindicación por la sanción de la Ley nacional de Emergencia Social. Estas reivindicaciones fueron elaboradas por la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), y tiene de corolario el hito de la conformación de un actor político de relevancia: el Triunvirato de San Cayetano².

La investigación que sustenta este texto se focaliza en las políticas públicas provinciales de economía popular en la provincia de Córdoba, durante el período 2019-2024. La Ley Provincial de la Economía Popular, cuyo proyecto fue elaborado y presentado por las organizaciones de la economía popular que conforman la UTEP en Córdoba, es el antecedente más importante, junto con el Programa Provincial de Fortalecimiento de la Economía Popular (Decreto del Poder Ejecutivo Provincial 321/19). Si bien existen antecedentes previos que han abordado estas políticas a escala provincial en términos de los procesos de institucionalización de la economía popular en la arquitectura institucional estatal (García y Moreira Slepoy, 2022; Serra y Franco, 2021), nuestro abordaje pretende desplazarse del juego administrativo, burocrático y técnico para poder decir algo más sobre la política provincial. En su lugar, interesa prestar atención al proceso contestatario más amplio que moldea las específicas características que adoptaron las políticas provinciales en el área y dar cuenta así de su controvertida constitución.

Centralmente, este artículo indaga cuáles son las relaciones que se traman entre el Ejecutivo provincial y la UTEP en Córdoba, y que nos permiten interpretar dos momentos específicos del proceso de política pública: la codificación que los agentes estatales realizan de las demandas del sector y cómo construyen problemas públicos para su agenda, por un lado; y el diseño y ejecución de específicos programas y planes sectoriales, por otro. Tras un estudio de corte cualitativo, la tesis que sostiene el análisis es que, en estos dos momentos, varía el nivel de conflictividad de las relaciones entre UTEP y el Ejecutivo provincial y ello repercute en las características de la política pública.

El artículo se divide en tres apartados. El primero, introduce el abordaje metodológico cualitativo de las políticas públicas que realizamos en nuestra investigación. En el segundo apartado, presentamos los hallazgos y discusiones de nuestra investigación en dos sub-apartados que se corresponden con los dos momentos que ya señalamos del proceso de política pública: la codificación de demandas de la UTEP por parte del gobierno provincial, y las líneas de acción que se diseñan y ejecutan en planes y programas

provinciales para la economía popular. A modo de conclusión, ofrecemos algunas reflexiones respecto de los aportes de nuestra investigación al campo de estudio de las políticas públicas, en general, y de las políticas de la economía popular, en particular.

Los hallazgos que sostenemos aquí se inscriben en un espectro más amplio de investigaciones colectivas e individuales. Por un lado, resuenan aquellos análisis previos que venimos desarrollando en proyectos del Colectivo de Investigación *El Llano en Llamas*, dirigido por la Dra. María Alejandra Ciuffolini, y que pretenden capturar la relación entre la conflictividad social contemporánea y las políticas públicas. Por otro lado, el análisis expuesto constituye una reelaboración de los resultados de la investigación titulada “Disputas, coordinaciones tensas y cooperaciones: un análisis de las relaciones políticas entre la UTEP y el Estado de Córdoba en el proceso de la política pública sectorial (2019-2024)”, realizada y defendida en ocasión del Trabajo Final de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política (FCS-UNC), del Lic. Martín Torres. Finalmente, las políticas provinciales de la economía popular representan uno de los referentes empíricos para los estudios sobre conflictividad social y decisiones estatales que se encuentran a cargo de la Dra. Candela de la Vega en el marco de su plan de trabajo como Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Por tanto, lo aquí vertido no sería posible sin el financiamiento que distintos organismos públicos realizan a la ciencia y la educación superior.

Agradecemos los aportes y devoluciones que hicieron los o las evaluadoras de la primera versión del texto. Asimismo, no queremos dejar de reconocer el enorme valor que tiene el silencioso y constante trabajo de quienes coordinaron y editaron este dossier, y de quienes trabajan para la efectiva publicación de la Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo, radicada en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales del CONICET y la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). En tiempos de desfinanciamiento estatal sobre áreas y sectores sociales ya precarizados en sus condiciones de trabajo y vida, la decisión de publicación de este número es otra muestra más del enorme compromiso con la calidad científica y con el valor social que permanentemente defendemos quienes hacemos y defendemos la ciencia como lugar de trabajo, habitamos la universidad pública argentina y no renunciamos a una sociedad con más equidad y libertad para todas y todos.

2. Metodología

El estudio que realizamos fue de corte cualitativo y, en tanto tal, se destaca por la sensibilidad que adquiere respecto al contexto social en el que se produce el dato (Vasilachis de Gialdino, 2006; Cotán Fernández, 2016). Al adherir a un paradigma interpretativo en el tratamiento de los datos, la investigación sostuvo el supuesto que es posible identificar los rasgos conflictivos en las relaciones entre el Ejecutivo cordobés y la UTEP a partir de comprender sentidos y relaciones semánticas en sus respectivos discursos.

Para la recolección de datos seguimos el criterio del muestreo teórico y de la saturación teórica (Soneira, 2006; Flick, 2004) y utilizamos una combinación de técnicas. En primera instancia, realizamos un trabajo de documentación. Exploramos distintas fuentes: comunicaciones digitales, esto es, notas periodísticas de portales de noticias de la provincia de Córdoba, como también posicionamientos en redes sociales de las organizaciones que se nuclean en la UTEP. Por otro lado, realizamos un rastreo de documentos oficiales del Estado Provincial de Córdoba, donde obtuvimos distintos Decretos, Leyes y Resoluciones provinciales en torno a las políticas, planes y programas del sector. Asimismo, indagamos en el Portal de Prensa del Gobierno de Córdoba donde dimos con documentos que profundizaban en la información sobre los programas sectoriales. En total, rastreamos 281 documentos del período temporal ubicado entre 2019 y 2024: 31 documentos oficiales del Estado Provincial de Córdoba; 51 notas del Portal de Prensa del Gobierno de Córdoba; 195 posicionamientos de las organizaciones de la UTEP; 6 notas de prensa escrita digital.

En segunda instancia, entre el año 2023 y 2024 realizamos seis entrevistas a ocho referentes de las organizaciones que integran la UTEP en Córdoba. Dentro de las organizaciones entrevistadas se encuentran: Barrios de Pie (BDP), el Movimiento Evita (ME), Movimiento Carlos Mugica (MCM),

Encuentro de Organizaciones (EO), el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), y el Servicio de Promoción Humana (ServiProH). Las entrevistas se caracterizaron por ser semiestructuradas (Flick, 2004; Marradi et al., 2007), esto es, establecimos un diálogo con cierto grado de apertura a partir de la construcción de un guion que permitiera a las y los entrevistados ahondar en ejes que creyeran fundamentales para comprender las relaciones y las políticas públicas.

Los datos recolectados los analizamos a partir de las técnicas vinculadas a la teoría fundamentada, es decir, realizamos una comparación constante que nos permitió recolectar, codificar y analizar fragmentos de texto de manera simultánea (Flick, 2004). Llevamos a cabo tres operaciones de codificación: abierta, axial y selectiva (Strauss y Corbin, 2002; García, 2023). Parafraseando a (Flick, 2004), en un primer momento, pudimos indagar en las categorías emergentes a partir de la exploración en discursos, narrativas y contenidos –codificación abierta–; luego, identificamos las relaciones entre las categorías, fenómenos y sus causas y consecuencias, contexto y estrategias, que dio lugar a una teoría emergente; y por último, dimos cuenta de las nociones centrales que surgieron y que operan como categorías que son seleccionadas como núcleo de análisis y de la teoría, convergiendo en una unidad de categorías y subcategorías –codificación selectiva.

Los fragmentos de cada tipo de fuente que incluimos en cada sección de este artículo fueron elegidos porque condensan en relativamente menor cantidad de palabras aquellos sentidos que queremos explicar en cada caso, pero no agotan ni la cantidad ni la relativa variedad de fragmentos agrupados en cada código. En la transcripción para este artículo, utilizamos el signo [...] para notar un recorte de edición, en ese lugar, respecto de la versión original de cada fuente (documento, entrevista o nota de prensa). En el caso de fragmentos de entrevistas, por compromiso ético con las y los entrevistados, no los referenciamos utilizamos sus nombres personales sino la nomenclatura “REP” (que refiere a Referente de la Economía Popular), junto a un número correspondiente al orden cronológico de producción de las entrevistas.

3. Resultados y discusión

Presentamos nuestro análisis de las políticas provinciales en dos momentos específicos del proceso de política pública: la codificación que los agentes estatales realizan del sector y sus demandas, por un lado; y el diseño y ejecución de específicos programas y planes sectoriales, por otro.

El primer momento se corresponde con aquello que la bibliografía contemporánea en el análisis de políticas públicas ha referido y problematizado en torno a la construcción de la *agenda de gobierno* (Meny y Thoenig, 1992; Roth Deubel, 2002; Subirats y otros, 2008, Casar y Maldonado, 2008). En nuestro abordaje, interesa destacar que la construcción de la agenda de gobierno supone un movimiento de codificación o traducción por parte del Estado que, inevitablemente, implica operaciones de desplazamiento y de selección de demandas, definiciones e identidades sociales, para poder transformarlas e incorporarlas como un *problema público*. Como tal, un problema público ya es parte del orden de la administración pública (Mballa y González López, 2017), y siguiendo nuestros supuestos, en el tipo de traducción estatal de un asunto socialmente problematizado pueden rastrearse “las tensiones del presente, el límite de lo posible y lo que queda por fuera de todo ordenamiento de poder” (Avalle, 2019, p.30)⁴.

Asumiendo lo anterior, aquí agregamos que tanto el ingreso de la economía popular al lenguaje estatal, como las semejanzas o desplazamientos que un problema público supone respecto de la agenda social o de la agenda de los actores organizados de la economía popular, es un proceso político atravesado por relaciones más o menos tensas. En otras palabras, estas relaciones juegan un rol central para comprender las distancias entre las demandas de las organizaciones sociales y las traducciones estatales en problemas de política pública —o como lo plantea Lorenc Valcarce (2005), la selección de específicas definiciones de problemas para las políticas gubernamentales. Como un efecto de este proceso, los ejercicios de codificación estatal, esto es, la definición de problemas de políticas, traslucen determinado estado de los compromisos entre fuerzas sociales, estado que no se mantienen necesariamente estable en los diferentes momentos de la política pública, o incluso dentro del mismo momento de codificación o traducción.

Por ello, en el segundo momento incluimos de manera conjunta dos dimensiones que suelen analizarse por separado en el proceso de políticas: el diseño y ejecución de programas y planes específicos. Es que según emerge de nuestros datos, la selección y organización de determinadas líneas de acción que los agentes estatales cordobeses asignan para los problemas públicos de la agenda de gobierno provincial, se presenta íntimamente ligada a la dinámica de implementación, ya sea porque se reorientó la implementación de programas preexistentes ya sea porque se deciden y diseñan líneas de acción de política, pero cuya implementación se suspende, aplaza o sub ejecuta. Nuevamente, en este momento también es posible delinear relaciones de conflictividad variable entre el Ejecutivo provincial y las organizaciones sociales que repercuten en el tipo de diseño o en el alcance de la implementación de la política sectorial.

3.1. La codificación estatal de la economía popular en la agenda de gobierno cordobés

La política pública, como los plantean Oszlak y O'Donnell (1995) tiene como eje una *cuestión*, es decir, un asunto socialmente problematizado por un actor o conjunto de actores *políticamente* relevantes. Para que una demanda se configure en asunto socialmente problematizado requiere de un proceso de movilización de recursos, a la vez que requiere que agentes estatales definan políticamente el asunto y lo transformen en un problema de política pública. Es en su función simbólica que las políticas públicas muestran la existencia de un problema público al mismo tiempo que se presentan como respuestas a ese problema (Lorenc Valcarce, 2005).

La economía popular como *cuestión* es enunciada por parte de las organizaciones que conforman la UTEP en Córdoba a partir de una serie de demandas que ya hemos descrito más extensamente en un trabajo previo (Torres, 2024): el trabajo y los ingresos; el hábitat y la integración socio-urbana; y finalmente, el reconocimiento de las tareas de cuidado y de la desigualdad de género. Todas estas demandas integran la *cuestión* de la economía popular, desde la mirada de UTEP Córdoba. Ahora bien, mostramos a continuación que el ingreso de cada una de estas reivindicaciones a la *agenda de gobierno*, con mayor o menor desplazamiento, se relaciona con diferentes grados de conflictividad que la UTEP entabla con el Ejecutivo Provincial. Como resultado, diferentes y simultáneas relaciones de mayor o menor conflictividad atraviesa este momento de la política sectorial.

3.1.1. La codificación de las demandas de trabajo y aumento de ingresos

Jerarquizado como demanda en el discurso de las organizaciones de la economía popular, en lo referido al trabajo e ingresos, las interacciones de UTEP con el Estado presentan rasgos de una alta conflictividad. Específicamente, cuando se trata de presentar estas demandas, los discursos de UTEP refieren a disputas y confrontaciones directas con el Ejecutivo provincial cordobés que se evidencian en movilizaciones o irrupciones en la vía pública. Por ejemplo, estas demandas se presentaron a partir de campañas organizadas y planificadas por UTEP: la campaña #ExigimosNuestrosPagos y la campaña #SomosEsenciales fueron llevadas a cabo en 2020 y 2021, respectivamente, para reclamar por la formalización de trabajos textiles y por el pago por trabajos de corte socio comunitario. En ambas campañas los discursos se encuentran signados por una impronta combativa, tal como muestra el fragmento de abajo, que corresponde a un comunicado de una de las organizaciones de UTEP Córdoba:

Las organizaciones sociales de la Economía Popular exigimos al Gobierno de la provincia de Córdoba el cumplimiento del pago total por la confección de mochilas y cartucheras.

Más de 400 trabajadoras textiles organizadas en talleres cooperativos realizaron la confección de 30000 Kits escolares para el ciclo lectivo del 2022. Si bien logramos a fuerza de insistencia que nos pagaran una parte, aún estamos a la espera de los últimos desembolsos.

[...] exigimos lo que nos corresponde: el pago por un gran trabajo realizado. El sustento de nuestras familias depende de ello. Queremos que se nos pague la totalidad de lo adeudado. (MTE-UTEP, 23 de agosto de 2022).

Bajo el signo de una relación política de alta conflictividad, se sanciona en el año 2019 el Programa Provincial de Fortalecimiento de la Economía Popular. La creación de este Programa marca un hito fundamental a la hora de hablar sobre la forma en la que el Ejecutivo provincial codifica las demandas de la economía popular. Por un lado, porque una serie de políticas provinciales que existían previamente al año 2019 fueron reorientadas para codificarse respondiendo a las demandas del sector. Originariamente, estos programas no tenían por objeto la intervención estatal sobre la economía popular, pero, en el marco de las pujas con UTEP, los agentes estatales decidieron la reorientación de sus destinatarios al dirigirlos hacia las y los trabajadores de la economía popular. Por otro lado, y como efecto de lo anterior, este Programa también representa el inicio de una disminución del grado de conflictividad en las interacciones entre la UTEP y el Ejecutivo provincial, lo que signará la codificación estatal de las demás demandas de UTEP.

En su conjunto, los planes y programas que se detallan en la tabla 1 son políticas que enuncian objetivos que se relacionan directamente con la promoción de la inserción laboral y productiva de las personas que integran la economía popular: “promover el trabajo”, “la formación laboral” o “la empleabilidad” son las fórmulas observadas en el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 321/19 que crea el Programa Provincial.

Tabla 1 Programas y planes de la economía popular cordobesa que codifican las demandas de trabajo e ingresos

Objeto del programa	Programa o plan	Decreto o Ley Provincial	Año de sanción	Autoridad de Aplicación
Inserción laboral	Programa Provincial de Fortalecimiento de la Economía Popular	Dec. N° 321	2019	Sec. de Equidad y Promoción del Empleo
	Programa Provincial de Promoción del Empleo	Dec. N° 840	2016	Min. de Desarrollo Social y Promoción del Empleo
Asistencia social y transferencia de ingresos	Programa Tarjeta Social	Dec. N° 2.590	2016	Min. de Desarrollo Social
	Programa de Asistencia Integral de Córdoba	Dec. N° 124	1984	Min. de Hábitat y de la Economía Familiar
Agricultura Familiar	Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para una Nueva Ruralidad Argentina	Ley N° 10.657	2019	Min. de Agricultura y Ganadería

Fuente: elaboración propia.

La traducción de las demandas de trabajo y aumento de ingresos se produce a través de la producción de problema público que es enunciado en términos del *reconocimiento de la economía popular* como sector económico y social de la Provincia de Córdoba. Impulsado desde un actor clave como el Gobernador de la Provincia en el período 2019-2023, el reconocimiento aparece como uno de los ejes articuladores de todos los programas sectoriales, inscripto en las narrativas, discursos y en la letra de los decretos y leyes provinciales. Emplazar al reconocimiento como problema de política pública tiene al menos dos efectos: por un lado, busca una equiparación de las y los trabajadores de la economía popular con quienes trabajan en el mercado formal, frente a la difundida idea de que se trata de un plan de asistencia social para sectores marginados; y por otro, opera como un modo de legitimación de las organizaciones que conforman la UTEP (y la economía popular) como parte fundamental en la contención social. En tanto problema de política pública, el reconocimiento a la economía popular conlleva una serie de otros sentidos que realizan distintos agentes del Ejecutivo y que se debaten en torno a la tensión que aparece entre la formalidad y la informalidad del mercado de trabajo, dicotomía propia de los debates alrededor del sector. En primer lugar, surge la noción del *esfuerzo* y el *mérito*. El Ministerio de Desarrollo Social sostiene en sus políticas que

reconoce a quienes conforman la economía popular como trabajadores con méritos propios para la obtención de ingresos por trabajo (y no por planes u otras transferencias públicas de ingresos): la economía popular, aunque marginada de las protecciones formales-legales del trabajo, vive del esfuerzo propio:

Acá nadie les regaló nada [...] Es el esfuerzo de ustedes, el esfuerzo que han hecho, [...] hay un inmenso sector de la sociedad cordobesa que forma parte de lo que llamamos la economía popular. Y ese sector, lo que quiere es trabajar [...] hay que reconocer a la economía popular como parte del funcionamiento de la sociedad y la economía (Gobernador de Córdoba, Juan Schiaretti, Portal de Prensa del Gobierno de Córdoba, 10 de septiembre de 2019).

En íntima conexión, el segundo sentido enfatiza la noción de la *autogestión*, noción que emerge de las políticas bajo la órbita de la Subsecretaría de Promoción de la Economía Familiar. La autogestión apunta a la construcción y creación de trabajo por medio del emprendedurismo y la cooperativización, lo que es también marcado como un mérito del sector:

Este es un Estado presente, donde el municipio y la Provincia trabajan juntas, para generar empleo sostenible, estimulando sectores de la economía como el del autoempleo, el de la economía social y el del emprendedurismo. Porque es así cómo se construye una red de iniciativas que acompañan a las familias. (Ministro de Cooperativas y Mutuales, Martín Gill, Portal de Prensa, Gobierno de Córdoba, 26 de abril de 2024).

El tercer sentido, elaborado por el Ministerio de Promoción del Empleo y de la Economía Familiar, ata al problema del reconocimiento del sector, otro problema: *la profesionalización y formación*. Aquí, el problema del trabajo -precario, informal, inestable- se debe centralmente a la falta de capacitación de los sujetos que conforman la economía popular. En otros términos, la problemática del trabajo en la economía popular no tendría que ver con un problema estructural, sino de los individuos que forman parte de este sector, en tanto sector falto de capacidades para ingresar a la formalidad laboral:

Acompañamos a quienes producen y a quienes trabajan y queremos que produzcan cada vez más. Pero también ponemos el foco para que ese crecimiento llegue con profesionalización. Por eso instamos a la capacitación y a distintas iniciativas para que progresen (Ministra de Promoción del Empleo y la Economía Familiar, Laura Jure, Portal de Prensa, Gobierno de Córdoba, 20 de abril de 2023).

3.1.2. Las demandas de integración socio urbana y hábitat

Cuando se trata de las demandas de integración socio urbana y hábitat las relaciones entre UTEP y el Ejecutivo son concebidas más bien con una conflictividad media, es decir, se registran tensiones en sus interacciones, pero disminuye el registro de acciones de confrontación directa y callejera de la UTEP al gobierno y aumenta el registro del uso o apuesta por mecanismos institucionalizados como proyectos de ley. Por caso, el punto de mayor tensión se registra cuando la demanda de integración sociourbana y hábitat se articula con las demandas vistas en el apartado anterior, sobre trabajo e ingresos:

Se presentó en @legislaturacba un nuevo Proyecto de Ley que busca la adhesión a la Ley Nacional N.º 27.453 [...] se busca además invitar a los distintos municipios de la Provincia de Córdoba a adherir a la presente Ley y a promover acciones que mejoren la calidad de vida de las y los ciudadanos cordobeses en esos barrios, con soluciones en infraestructura, accesibilidad, fortalecimiento de la economía familiar, etc. [...] seguimos apostando a generar mecanismos institucionales de gestión en el plano local que permitan abordar de forma integral las problemáticas de tierra, vivienda y hábitat en el territorio provincial. (ME-UTEP, 6 de noviembre de 2020).

[...] una vez más salimos a la calle a luchar y conseguir mejores condiciones para nuestro sector [...] Financiamiento para obras de integración socio urbana, herramientas y equipamiento. Contratación

del Estado provincial en obras públicas para nuestras cooperativas. Compras públicas del Estado provincial a las cooperativas de la economía popular (MTE-UTEP, 10 de mayo de 2023).

En la tabla 2 se observan los programas que conforman el variopinto conjunto de políticas estatales que abordan las cuestiones de la integración socio urbana y el hábitat para el sector de la economía popular. Ejecutados por distintas áreas de gobierno (que varían entre la Subsecretaría de Regularización Dominial y Recupero de Viviendas Sociales, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar), estos programas tienen en común que abordan la cuestión habitacional a partir del *acceso al crédito*. Tanto para el acceso a un loteo, como la construcción de viviendas modulares o refacciones de viviendas, estas áreas del Gobierno de Córdoba proponen el otorgamiento de créditos a unidades familiares que tienden a individualizar las problemáticas habitacionales, por lo tanto, conciben una codificación del problema habitacional de la economía popular como un *problema de acceso al financiamiento*.

Tabla 2 Programas y planes de la economía popular cordobesa que codifican demandas de UTEP sobre hábitat e integración socio urbana.

Objeto del programa	Programa o plan	Decreto o Ley Provincial	Año de sanción	Autoridad de Aplicación
Hábitat e integración socio urbana	Programa de Urbanización y Regulación Dominial de Barrios Populares	Ley N.º 10.738	2020	Subsec. de Regularización Dominial y Recupero de Viviendas Sociales
	Plan Lo Tengo	Dec. N.º 305	2016	Subsec. de Regularización Dominial y Recupero de Viviendas Sociales
	Plan Provincial 25.000 Viviendas	Dec. N.º 225 y Ley N.º 10.625	2019	-
	Programa Vivienda Semilla	Dec. N.º 1.196	2018	Min. de Desarrollo Social
	Programa Provincial Vida Digna y Programa Provincial Más Vida Digna	Dec. N.º 246 y Ley N.º 9.854	2016	Min. de Promoción del Empleo y la Economía Familiar
	Programa Redes	Dec. N.º 796	2016	Min. de Promoción del Empleo y la Economía Familiar

Fuente: elaboración propia.

Este modo de traducción representa un desplazamiento importante respecto al modo en que lo presenta la UTEP en sus discursos. El problema de política nominado como falta de acceso al financiamiento para la construcción de vivienda tiende a individualizar y fragmentar la demanda de UTEP. Por el contrario, la agenda de UTEP las concibe como un problema multidimensional y colectivo, anclado en nociones como la integración socio urbana de los barrios populares que abarca el acceso a la vivienda, pero también a la infraestructura barrial y a los servicios públicos de salud y educación, por caso, así como a las condiciones de protección sobre el trabajo. En parte, este desplazamiento que produce la codificación del problema se explica en la reorientación de programas habitacionales preexistentes que, no obstante, tienen una serie de requerimientos formales que operan obstaculizando el acceso a las organizaciones que no tienen los instrumentos jurídicos necesarios para cumplimentarlos, o familias es individuo que quedan por fuera de los sectores formales del trabajo:

cuando nosotros muchas veces hablamos de lo que se llama la producción social del hábitat tiene un motivo y un porqué [...] tiene que ver con tener una mirada integral de toda la situación que les pasa [...] Acceso a la salud, la educación [...] no puedo mirar el hábitat desde poner el ladrillo arriba de otro ladrillo y construir la pieza si no lo relaciono y no lo miro desde el acceso a la salud, la educación, el trabajo, la violencia de género, la niñez, el trabajo con jóvenes. (REP 2, 2023).

El Plan Semilla tiene una llegada para un sector de la sociedad que es la clase media, porque la clase pobre no cuenta con recibo de sueldo, no cuenta con un recibo de luz, porque ni siquiera tenemos el servicio formal de electricidad [...] (REP 5, 2024)

Para este tipo de demandas, entonces, las relaciones UTEP-Ejecutivo se entablan con rasgos de menor conflictividad que para las demandas de trabajo e ingresos, pero el desplazamiento que producen las políticas habitacionales en la forma de enunciar problemas públicos es mayor, y la agenda de gobierno presenta el problema habitacional con tintes reduccionistas, unidimensionales y restrictivos.

3.1.3. Las demandas sobre la desigualdad de género y las tareas de cuidados

Cuando las demandas de UTEP se vinculan a las cuestiones de género o reconocimiento de las tareas de cuidado, las relaciones UTEP-Ejecutivo provincial se narran en un sentido de mucha menor conflictividad; por el contrario, emergen marcas de colaboración. Ya no se registran acciones directas, sino más vinculaciones con agentes del Estado -y con otros actores de la sociedad civil- dentro de canales o instancias institucionalizadas. A su vez, en relación con esta demanda, existe un registro de un ingreso débil e inestable de la cuestión a la agenda de gobierno.

Como muestra la tabla 3 de abajo, este tipo de políticas son anteriores a la creación del Programa Provincial de Fortalecimiento de la Economía Popular. Por lo tanto, representan *reorientaciones gubernamentales hacia el sector de la economía popular*. Se trata de un conjunto de acciones del gobierno que giran en torno al abordaje de lo que entienden como violencia de género. A su vez, disponen el ingreso de las organizaciones de la UTEP a una serie de segmentos burocráticos que, a modo de Consejos, implementan mecanismos de diálogo para estructurar debates sobre este tipo de programas. Es el caso del Consejo Provincial de Política Sociales, sancionado por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 234/09. Estas instancias son consideradas por las organizaciones de la UTEP como un modo en que es posible interpelar al Estado e incidir en la estructuración de los problemas de política pública:

Eso también nos permitió poder interpelar a través del Consejo de Políticas Sociales en la Provincia de Córdoba, donde se nos incluyó como movimientos sociales. Somos una voz ahí, que también llevamos algunas demandas y algunas cosas, donde también intervenimos en las políticas públicas, en el diseño de políticas públicas. (REP 6, 2024).

Tabla 3 Programas y planes de la economía popular cordobesa que codifican demandas de UTEP sobre género y tareas de cuidado.

Objeto del programa	Programa o plan	Decreto o Ley Provincial	Año de sanción	Autoridad de Aplicación
Género	Programa Por Mí	Dec. N.º 1.496	2016	Sec. de Equidad y Promoción del Empleo
	Programa Un Nuevo Rumbo	Dec. N.º 175	2016	-

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, aunque las organizaciones de la UTEP encuentran favorables estas instancias respecto a la posibilidad de pujar por ingresar esta demanda como parte de la agenda de gobierno para la economía popular, mantienen ciertas reservas respecto al carácter inestable de ese ingreso y, mucho más, respecto de la posibilidad de poder incidir en el diseño de los programas relacionados con las cuestiones de género. Ello se debe a, por un lado, que estas demandas exceden la interpelación al Estado de abordaje de la violencia de

género, y refieren al acceso a derechos obturados por las desigualdades de género (BDP-UTEP, 8 de julio de 2020). Por otro lado, la inestabilidad de estos espacios de diálogo se relaciona, en el discurso de UTEP, con que estas instancias son promovidas por la planta política que –genuinamente– se encuentra interesada en promover la participación de la UTEP en los debates sobre los programas, pero encuentran limitaciones en su poder de decisión sobre el proceso de políticas.

[...] esas mesas no van mucho a ningún lugar, tienen que ver con voluntades de ciertos funcionarios y funcionarias que tienen ganas de que eso exista, pero que no le da la correlación de fuerzas hacia adentro para que resulte [...] la etapa de diseño, no es más que una puja y una tracción constante porque tu agenda ingrese a ser una preocupación del Estado (REP 4, 2024).

Estas relaciones de colaboración entre las organizaciones de la UTEP y el Estado provincial no necesariamente eliminan el conflicto: más bien se mantiene latente. El conflicto puede crecer a la hora de una falta de abordaje estatal de la demanda y cuando la cuestión se torna urgente:

En el año 2016 o 2017, [...] una compañera nuestra fue asesinada por su pareja en su casa. Ella tenía dos custodias policiales y un botón antipánico porque el tipo la había amenazado de muerte infinidad de veces. Para ese momento ya existía el Polo de la Mujer, Claudia Martínez estaba como Directora. [...] a partir de ahí nosotras también nos movilizamos frente al Polo [...] Y armamos una agenda que tiene que ver con el lugar de las mujeres en muchos lugares, digamos. En las políticas de salud, en las políticas de cuidados, en las políticas de vivienda, que lastimosamente esa agenda, que era como puntos muy concretos [...]. (REP 4, 2024).

Por tanto, lo que observamos es que, cuando la relación con UTEP se torna menos conflictiva y dispuesta como una escena de diálogo, existe una codificación inestable, reduccionista y abstracta de las demandas de género de UTEP en la agenda de gobierno cordobés.

3.2. El diseño e implementación de líneas de acción en las políticas de economía popular. Subsidios y transferencias condicionadas, acceso al crédito, capacitación y contrataciones

Observamos al menos cuatro líneas de acción principales. La primera, particularmente presente en las políticas del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar, es el *otorgamiento de subsidios y transferencias de ingresos condicionadas*. Este tipo de acciones se dirigen tanto a los individuos como a las organizaciones por medio de sus cooperativas. Incluyen, por un lado, a los subsidios para la conformación o fortalecimiento de las cooperativas (son los casos del Programa de Fortalecimiento de la Economía Popular), como también a los programas de transferencias de ingresos con o sin contraprestación laboral (ingresan aquí el Programa de Promoción del Empleo; Programa Nuevo Rumbo) o de subsidios a familias para mejorar las condiciones habitacionales (Programa Vivienda Semilla, Vida Digna, Programa de Urbanización y Regularización Dominial).

Una segunda línea de acción de las políticas se vincula a la *financiarización de la economía popular por medio del acceso al crédito*, que tienen como condiciones la formalidad laboral de los beneficiarios. Estas acciones estructuran las políticas del Ministerio de Promoción del Empleo y la Economía Familiar, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Fundación Banco de Córdoba y algunas subsecretarías dependientes de otros ministerios como la Subsecretaría de Regularización Dominial y Recupero de Viviendas Sociales. Por medio de ellas, el Ejecutivo busca abordar las cuestiones vinculadas al trabajo y el acceso a la vivienda a partir de créditos dirigidos al sector para el abordaje de soluciones habitacionales. Por caso, el Programa 25.000 viviendas, Programa Vida Digna, Plan lo Tengo y el Programa Redes. Por su parte, también se piensan como mecanismos a partir de los cuales las cooperativas o unidades productivas pueden acceder a maquinarias para su modernización.

La tercera línea atiende a la *formación laboral*. Elaborada por la Subsecretaría de Promoción de la Economía Familiar posibilitaría la reinserción laboral en el mercado formal de trabajo, aunque también

permitiría desarrollar aptitudes para el propio sector informal en torno al impulso de unidades productivas. Dentro de este tipo de acciones ingresan programas como el Programa Primer Paso, las capacitaciones dentro del Programa Provincial de Fortalecimiento de la Economía Popular, y el programa CBAMecapacita.

Por último, una cuarta línea de acción de política es la *contratación de las cooperativas de la economía popular*, ya sean de obras o textiles. Se vinculan a las contrataciones de las unidades productivas de la UTEP formalizadas por medio de la cooperativización para realizar obras en la vía pública o de mantenimiento y refacciones de edificios públicos. Esta línea de acción de política, plasmada en el decreto que sanciona la creación del Programa Provincial de Fortalecimiento de la Economía Popular, es llevada a cabo por programas del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación. Por ejemplo, las cooperativas textiles son contratadas para la realización y entrega de kits escolares en el marco de un programa de más amplio alcance, el Programa de Asistencia Integral de Córdoba.

3.3. Las relaciones políticas en el momento de decisión e implementación de las líneas de acción

Estas decisiones sobre las líneas de acción, su creación o su reorientación en la implementación, concitaron para las organizaciones de la economía popular una serie de evaluaciones que se tornan centrales a la hora de comprender cómo se estructuraron las relaciones entre los actores de la UTEP y el Estado cordobés. En este momento analítico del proceso de la política pública, las relaciones adquirieron matices de conflictividad media o baja, básicamente, al exponerse en los discursos como objeciones que la UTEP realiza al diseño de los programas sectoriales que conforman la política pública provincial de la economía popular. Señaladas en los testimonios y documentos recolectados, estas objeciones son evaluaciones que emergen como cuatro tipos de insuficiencias.

La primera apunta a la *insuficiente permeabilidad estatal* a la hora de diseñar las políticas y programas sectoriales y la dificultad que perciben las organizaciones para interpelar a los agentes estatales e influir en la estructuración de las líneas de acción de los programas sectoriales. Esto significa que a la hora de decidir estrategias de acción, el Estado lo realiza sin tomar en cuenta la perspectiva que proponen desde las organizaciones de la economía popular. En segundo lugar, la objeción de UTEP se dirige al *reduccionismo de las líneas de acción* que proponen los agentes estatales: los mayores desacuerdos se estructuran alrededor de la línea de acción sobre formación de los trabajadores de la economía popular y el acceso a créditos. La cuestión de la economía popular requiere para las organizaciones de la UTEP un abordaje integral, multidisciplinar y a largo plazo por parte del Estado Provincial de Córdoba.

No ha sido fácil digerir, para los gobiernos, este concepto que nosotros concebimos como una idea de proyecto de país también, porque detrás de esto también estamos hablando de que hay una economía capitalista que no contempla este sector social que queda por fuera. [...] Cuando nosotros hablamos de pobreza, no hablamos solamente en términos estadísticos y en términos de números. Hablamos realmente de que hay flagelo que hay que resolver, y que no se resuelve únicamente con asistencia económica o a través de bolsones, sino que se resuelve de manera multidimensional, que hay que abordarlo de manera integral, que hay que abordar a las familias, que hay que abordar a los niños, que hay que abordar a los adolescentes, que hay abordar a la familia integralmente para, por lo menos, aportar a la ruptura del tejido social. (REP 6, 2024).

En la tercera objeción se cuestiona el *alcance de la población destinataria*: las organizaciones de la UTEP sostienen que los programas que se reorientaron para alcanzar a las y los trabajadores de la economía popular contienen restricciones formales vinculadas a requisitos del sector formal del trabajo. Asimismo, encuentran de difícil implementación aquellas políticas dirigidas a cooperativas o unidades productivas de la economía popular, ya que en estas ocasiones las organizaciones deben encontrarse registradas y formalizadas:

Entonces, nos dijeron: che, nosotros venimos abordando este conflicto a través del Plan Semilla. El Plan Semilla tiene una llegada para un sector de la sociedad que es la clase media [...] Entonces, hay políticas que el Gobierno provincial genera, pero solamente tienen llegada para un sector de la sociedad, dejando afuera claramente al sector excluido y más humilde, que es el sector al que nosotros representamos. (REP 5, 2024).

Como cuarta objeción, identificamos la *insuficiencia presupuestaria*. Con ella las organizaciones de la UTEP dan cuenta de lo acotado que son los programas sectoriales en materia presupuestaria, pero también la decisión estatal de asignar mayores recursos en otros sectores o áreas de políticas:

La falta de presupuesto y de políticas para la protección de la Agricultura familiar, campesinas e indígena manifiestan la decisión del Ministerio de orientar los recursos y esfuerzos a su principal aliado, que es el complejo agro exportador representado por la mesa de enlace. El sector de la agricultura familiar ha abastecido de alimentos durante la pandemia, sacrificando su rentabilidad y exponiendo su salud para que los alimentos lleguen al pueblo. Es necesario promover su recuperación económica-financiera para garantizar el acceso de alimentos. (MTE-UTEP, 30 de noviembre de 2021).

Ante el registro de un aumento de la conflictividad desde estas objeciones, los agentes estatales dispusieron una serie de mecanismos que representan modificaciones del diseño o la implementación de las políticas de la economía sectorial.

La *institucionalización del diálogo*, es uno de esos mecanismos, ya sea en instancias más o menos formalizadas. El Consejo de Políticas Sociales fue formalizado como lugar para contener los debates respecto a las características que adoptan políticas y programas pertenecientes a la política pública sectorial. En su faceta informal, los diálogos de la planta política con los referentes de las organizaciones de la UTEP también representan parte de estos mecanismos, aunque la UTEP consigna que puede ser un modo en que los agentes estatales dilatan la decisión sobre el diseño o la implementación de políticas para el sector, y, entonces, los discursos se plantean en tonos más combativos:

Constantemente su respuesta es un supuesto “diálogo” que no implica más que la espera y la postergación de quienes venimos organizándonos. Si el gobierno provincial sigue sin atender las necesidades legítimas y genuinas de lxs trabajadorxs socio comunitarias de la economía popular, estaremos en las calles nuevamente para seguir exigiendo soluciones urgentes para cada una de nuestras demandas. (EO-UTEP, 21 de noviembre de 2021).

[...] el momento más conflictivo es cuando no compartimos el problema, entonces el Estado es el problema, o la organización social es el problema. Cuando hablamos mucho [...] no hay ningún resultado [...] bueno, eventualmente esa permeabilidad va a ser insuficiente [...] cuando ya sea insostenible la cantidad de reuniones que hay que tener para resolver una “pelotudez”, pasarás a ser el problema. Y ahí será el momento más conflictivo. (REP 4, 2024).

La *ampliación de los programas sectoriales* ya sea de manera formal o informal es el segundo mecanismo, y abarca la flexibilización de los requerimientos de acceso a los programas que se dirigen a la economía popular: ya sea modificando las reglamentaciones por medio de decretos o leyes, o por mecanismos informales. Ambas modifican la implementación de políticas.

Entonces, hay políticas que el Gobierno provincial genera, pero solamente tienen llegada para un sector de la sociedad [...]. En esa medida, a veces nos dan cierta postura de decir: bueno, para la UTEP o para estas organizaciones traigan las demandas o las necesidades que ustedes tengan, lo vamos a abordar por cada organización. [...] a veces nos particionan los recursos o a veces baja un paquete completo: bueno, para la UTEP hay doscientos Plan Semilla para que mejoren, ustedes vean cómo se distribuyen. [...] no le vamos a pedir esto que claramente ustedes no tienen, como requisito, [...]. (REP 5, 2024).

4. Conclusiones

Este artículo analizó las relaciones políticas que se traman entre el Ejecutivo provincial y la UTEP en Córdoba, y que nos permiten interpretar las modulaciones de la política pública hacia la economía popular en dos momentos específicos del proceso de política pública: la codificación que los agentes estatales realizan de las demandas del sector y cómo construyen problemas públicos para su agenda, por un lado; y el diseño y ejecución de específicos programas y planes sectoriales, por otro. En estos dos momentos, las relaciones entre UTEP y el Ejecutivo provincial son más o menos conflictivas y eso repercute en las decisiones estatales sobre la política pública.

En el momento de construcción de la *agenda de gobierno*, el mayor nivel de conflictividad de las relaciones entre el Ejecutivo provincial y la UTEP habilitó no solo una apertura mayor de la agenda de UTEP a la agenda de gobierno, sino que también habilitó que la codificación de los problemas de esa agenda de gobierno se acerque más a la manera en la que UTEP entiende el problema. Especialmente, ello sucede cuando se trata del problema sobre el trabajo y los ingresos como la demanda jerarquizada por UTEP para presentar la *cuestión* de la economía popular. Cuando el nivel de conflictividad disminuye, se observan dos decisiones estatales sobre la política sectorial: o la codificación de problemas de políticas es reduccionista o insuficiente respecto a la manera en la que lo reivindica UTEP (que sucede con las demandas de integración socio urbana); o bien es más inestable la constatación sobre la presencia de la cuestión en la agenda (lo que sucede con la demanda sobre la desigualdad de género y las tareas de cuidado). Como resultado final, diferentes y simultáneas relaciones de mayor o menor conflictividad atraviesan este momento de la conformación de la agenda de la política hacia la economía popular.

En el momento del diseño y la implementación de las políticas, el conflicto se mantiene en niveles latentes, no adquiere un carácter directamente combativo, y se estructura a través de objeciones que UTEP realiza sobre las líneas de acción decididas o ejecutadas por el Ejecutivo. Ante el registro de un posible aumento de la conflictividad, los agentes estatales dispusieron una serie de mecanismos que afectaron el diseño o la implementación de políticas. La institucionalización del diálogo, es uno de esos mecanismos, ya sea en instancias más o menos formalizadas. En algunas ocasiones, este mecanismo resulta en una disminución de la conflictividad, pero en otras, especialmente cuando desde UTEP se lee una estrategia de dilación de la implementación de políticas, funciona en signo contrario y desencadena una mayor disposición combativa de UTEP con el Ejecutivo provincial. Asimismo, la conflictividad también tiende a mantenerse latente cuando el Ejecutivo recurre a otro mecanismo de modificación del diseño o la implementación de la política sectorial: la ampliación de los programas, ya sea de manera formal o informal, o ya sea por la vía de la flexibilización de los requerimientos de acceso a los programas o simplemente mediante la reorientación hacia el sector.

Estos hallazgos nos permiten proponer algunas reflexiones finales. En primer lugar, la política de la economía popular del Ejecutivo provincial cordobés no es una mera decisión estatal que opera unilateralmente, sino que toma su forma a partir de las tensiones intensas, más leves o latentes que se van tramando con UTEP. Por tanto, la especificidad de la política pública se vincula a estos equilibrios variables en las formas de la conflictividad. Aunque las tendencias de la conflictividad que suscitan las cuestiones de la economía popular tienden a variar de acuerdo a las instancias del proceso de la política pública, nunca desaparece, más bien se mantiene latente. En ese sentido, nos distanciamos de quienes sostienen que el ingreso de la economía popular al código de la estatalidad opera como un modo de cooptación del sector, tal como lo señala el texto de Longa (2019). Más bien, la UTEP y sus organizaciones encuentran en los modos de confrontación y disputa una manera de incidir sobre los modos en que el Estado cordobés estructura su política sectorial.

En segundo lugar, este abordaje de la política pública, que atiende centralmente al conflicto político que rodea su constitución, constituye una propuesta analítica que, como ya advertimos, tiende a superar la

mirada estado-céntrica que hace hincapié en los procesos administrativos estatales, técnicos o racionales para analizar políticas. Pero, por supuesto, existen áreas de políticas más o menos disputadas y será parte del análisis identificar esos campos. En la misma línea, es importante destacar que el énfasis en mirar relaciones políticas no escapa interpretarlas desde las posiciones en las estructuras de desigualdad y dominación más amplias en las que participan los actores en cuestión, y por ende, en el poder relativo que tiene para establecer respuestas a asuntos socialmente problematizados.

Por último, nuestro trabajo busca realizar un aporte de índole ético-político. En un contexto de constante ataque sobre las organizaciones de base territorial que componen la economía popular, como sobre los sectores populares, este trabajo hizo foco en sus voces y narrativas para poder rescatar no tan solo su forma de intervención en la hechura de políticas, sino también su enorme y largo trabajo de contención social. Estas organizaciones, que hace décadas vienen contribuyendo a la resolución de necesidades básicas de los sectores excluidos, son víctimas, en la actualidad, de ataques que buscan desgranar su legitimidad de cara a la sociedad argentina. Esperamos que nuestros hallazgos sean un grano de arena que permita contribuir al debate en torno a la importancia tienen las organizaciones de la economía popular, no solamente en la estructuración de políticas progresivas sino –y aún más importante– en la construcción de una democracia con justicia social.

Declaración de autoría o roles de colaboración

Administración del proyecto - Adquisición de fondos - Curaduría de datos -Redacción - borrador original - revisión y edición: Martín Torres

Conceptualización - Metodología - Supervisión – Escritura: Candela de la Vega

Fuentes

- Barrios de Pie [@barriosdepie.cba] (8 de julio de 2020) Hoy se realizó una reunión desde la Secretaría de Género y Diversidades de UTEP con la Ministra de la Mujer de la provincia, Claudia Martínez. [Fotografía]. Instagram. https://www.instagram.com/p/CCZzJL5gafp/?img_index=1
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 124/84, Programa de Asistencia Integral de Córdoba.
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 234/09, Consejo Provincial de Políticas Sociales
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 175/16, Programa Un Nuevo Rumbo
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 246/16, Programa Provincial Vida Digna y Programa Provincial Más Vida Digna.
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 305/16, Plan Lo Tengo.
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 796/16, Programa Redes.
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 840/16, Programa Provincial de Promoción del Empleo.
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 1.496/16, Programa Por Mí
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 2.590/16, Programa Tarjeta Social.
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 1.196/18, Programa Vivienda Semilla.
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N° 321/19, Programa Provincial de Fortalecimiento de la Economía Popular.
- Decreto Poder Ejecutivo Provincial N.º 225/19, Plan Provincial 25.000 Viviendas.
- EO-UTEP Encuentro de Organizaciones [@encuentro.de.organizaciones] (21 de noviembre de 2021) #SOMOSESENCIALES | Lxs Trabajadorxs de la Economía Popular nos movilizamos nuevamente [Fotografía]. Instagram. <https://www.instagram.com/p/CWMQZBrsboo/>
- Ley Nacional N° 27.345, Ley Nacional de Emergencia Social.
- Ley Provincial N° 9.854, Programa Provincial Vida Digna.
- Ley Provincial N° 10.625, Plan Provincial 25.000 Viviendas.
- Ley Provincial N° 10.657, Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para una Nueva Ruralidad Argentina.
- Ley Provincial N° 10.738, Programa de Urbanización y Regulación Dominial de Barrios Populares.
- MTE-UTEP Movimiento Evita [@movimientoevitacordoba] (6 de noviembre de 2020) Se presentó en @legislaturacba un nuevo Proyecto de Ley que busca la adhesión a la Ley Nacional N° 27.453 [Video]. Instagram. <https://www.instagram.com/p/CHQqjSiAdyg/>
- MTE-UTEP Movimiento de Trabajadores Excluidos [@mte.cba] (30 de noviembre de 2021) ¡¡FERIAZO POR NUESTRA TIERRA!! MIÉRCOLES 01/12 10 HS. [Fotografía]. Instagram. https://www.instagram.com/p/CW6aJsLsdil/?img_index=1
- Movimiento de Trabajadores Excluidos [@mte.cba] (23 de agosto de 2022) #ExigimosNuestrosPagos [Fotografía]. Instagram. <https://www.instagram.com/p/ChmzNNXLhFA/>
- Portal de Prensa Gobierno de Córdoba (10 de septiembre de 2019) Nuevas viviendas para la economía popular. Portal de Prensa del Gobierno de Córdoba. <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/nuevas-viviendas-para-la-economia-popula>

- Portal de Prensa Gobierno de Córdoba (28 de abril de 2021) La economía popular para terminar Viviendas Semillas. Portal de Prensa del Gobierno de Córdoba. <https://prensa.cba.gov.ar/empleo-y-economia-familiar/la-economia-popular-trabaja-para-terminar-viviendas-semillas/>
- Portal de Prensa Gobierno de Córdoba (26 de enero de 2022) Economía popular: 45 nuevos egresados de los cursos de Fortalecer Oficios. Portal de Prensa del Gobierno de Córdoba: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/economia-popular-45-nuevos-egresados-de-los-cursos-fortalecer-oficios/>
- Portal de Prensa, Gobierno de Córdoba (20 de abril de 2023). Emprendimientos de la economía popular accedieron a herramientas y maquinarias. Portal de Prensa del Gobierno de Córdoba. <https://desarrolloyempleo.cba.gov.ar/emprendimientos-de-la-economia-popular-accedieron-a-herramientas-y-maquinarias/>
- Portal de Prensa, Gobierno de Córdoba (26 de abril de 2024). Villa María: créditos y presentación de programas. Portal de Prensa Gobierno de Córdoba. <https://prensa.cba.gov.ar/equidad-y-empleo/villa-maria-creditos-y-presentacion-de-programas/>

Referencias

- Acuña, C. (comp.). (2013) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI Editores.
- Álvarez Huwiler, L. (2022) Apuntes sobre el proceso de políticas públicas y sus límites. En Álvarez Huwiler, Laura y Bonnet, Alberto (comp.), *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos*. (1ª Ed., pp. 21-57). Prometeo Libros.
- Avalle, G. (2019) El procesamiento estatal de las demandas populares. El caso de Córdoba, Argentina. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 3(165), 29-42. <https://doi.org/10.15517/rcs.v0i165.40062>
- Casar, M.A. y Maldonado, C. (2008). "Formación de Agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la Ciencia Política". Documento de trabajo CIDE, N° 207.
- Cotán Fernández, A. (2016). El sentido de la Investigación Cualitativa. *Escuela Abierta*, (19), 33-48. https://www.ceuandalucia.es/escuelaabierta/pdf/articulos_ea19/EA19-sentido.pdf
- de la Vega, C. y Ciuffolini, M. A. (2015) Delineando una propuesta teórica-metodológica para el análisis de políticas públicas en contextos de antagonismo. *Intersticios Sociales*, (9), 1-38. <https://doi.org/10.55555/IS.9>
- Deux Marxi, M. V. (2020) Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 9(18) 401-427. <https://doi.org/10.18294/rppp.2020.2940>
- Deux Marzi, M. V., Rach, D. y Vignolo, C. (2023) Las agendas de la economía social y solidaria y la economía popular. Entre los proyectos populares y las políticas estatales. *Pampa, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, (28), e0069. <https://doi.org/10.14409/pampa.2023.28.e0069>
- Fernández, E. (2022) Apuntes para una crítica al modelo secuencial de las políticas públicas. En Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (comps.), *Crítica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos*. (1ª Ed, pp. 57-86). Prometeo.
- Flick, U. (2004) *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Franco, M. J. (2017) La emergencia de la CTEP en Córdoba. Transformaciones en la movilización social. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, (17) 172-187. <https://bdigital.uncu.edu.ar/10047>

- García, P. (2023) Los aportes de la teoría fundamentada y del método comparativo constante al estudio de las políticas educativas en perspectiva comparada. *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (18), 24-36. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/relapae/article/view/1621>
- García, R. y Moreira Slepoy, J. (31 de octubre - 3 de noviembre de 2022) La institucionalización de la Economía Popular en espacios subnacionales. El caso de la Provincia de Córdoba [presentación en papel]. XV Congreso Nacional y VIII Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario, Argentina.
- Gradin, A. (s/f) La organización popular más allá del piquete. *Revista Mestiza UNAJ*. <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/la-organizacion-popular-mas-alla-del-piquete/>
- Gradin, A. (2012) La participación como proceso técnico político de incorporación de las organizaciones de la sociedad civil a la gestión pública, en Arias, A; García Godoy, B.; Bazzala, A (comps.) Trabajos seleccionados IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público. Espacio, Buenos Aires.
- Guardamagna, M. M. (2015). Una matriz teórico-analítica para el estudio de políticas: El caso de la formación y capacitación de cuadros políticos en Argentina. *Revista Debates*, 9(2) 159-184. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.50672>
- Hudson, J. P. (2017) Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibias; Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 21(34), pp. 91-122. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000300012>
- Jessop, B. (2019) *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Universidad Nacional de Quilmes/ Prometeo Libros.
- Longa, F. (2019) ¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar y reorientar los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea. *Revista SAAP*, 13(2), 258-286 <https://doi.org/10.46468/rasap.13.2.A2>
- Lorenc Valcarce, F. (2005). “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”. *Nómadas*, 12(2).
- Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J.I. (2007) *Metodología de las ciencias sociales*. Emecé Editores.
- Mballa, L. V. y González López, C. (2017). “La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(27), pp. 97-121. <https://www.redalyc.org/pdf/960/96055458005.pdf>
- Meny, Y. y Thoenig, J.C. (1992) *Las políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Muñoz, M. A. (2018) La marca de los sujetos en el Estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente. Documentos y aportes a la administración pública y gestión estatal, 18(30), 85-128. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14308/pr.14308.pdf
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-198. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>
- Serra, H. R. y Franco, M. J. (2021) Entre la calle y la mesa. Negociación y conflicto en la construcción de instituciones de la Economía Popular en Córdoba, Argentina. Crítica y Resistencias. *Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, (12), 6-22. <https://www.criticayresistencias.com.ar/revista/article/view/178>

- Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI editores.
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquía.
- Soneira, A. J. (2006) La Teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss. En Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Subirats, J, Knoepfel, P, Larrue, C. y Varonne, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Thwaites Rey, M. (1999) *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. FAUD - Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Torres, M. (2024) Disputas, coordinaciones tensas y cooperaciones: un análisis de las relaciones políticas entre la UTEP y el Estado de Córdoba en el proceso de la política pública sectorial (2019-2024) [Trabajo Final de Grado], Universidad Nacional de Córdoba, Repositorio Digital Universitario - Universidad Nacional de Córdoba.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006) La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.

Notas

1 Por supuesto, lo anterior presupone un concepto de Estado como una relación social, esto es, como condensación material de las correlaciones de fuerza entre clases de un momento histórico determinado (Poulantzas, 2005; Jessop, 2019). Esta noción de Estado nos aporta dos características clave de la estatalidad. El Estado es un aparato –o condensación material– o un conjunto de instituciones burocráticas (Thwaites Rey, 1999), por un lado; pero también una relación social –de dominación– (Guardamagna, 2015), por otro lado. Es decir, su estructuración se realiza a partir de un complejo entramado de relaciones de poder de clase.

2 Aunque surgido en la década de los noventa como movimiento de trabajadores desocupados o de piqueteros, tomamos como actor a la UTEP que se conforma de manera más reciente a partir de la construcción de una alianza política entre distintos sectores que conforman la economía popular, estos son: Movimiento Evita, la Corriente Clasista y Combativa y Barrios de Pie. Estas organizaciones sociales, que bajo nuestras anteojeras operan como actores, constituyen el Triunvirato de San Cayetano.

3 Preferimos aquí hablar de momentos o aspectos del proceso de la política pública, recogiendo todas las críticas ya enunciadas a la perspectiva sobre las etapas, o a la secuencia. (cfr. Lorenc Valcarce, 2005; Fernández, 2022).

4 En una línea similar, el análisis de Hudson (2017) para planes de empleo creados a nivel nacional en la salida de la crisis de 2001 y en contexto de ciclos de intensas luchas sociales, nos advierte que cuando se trata de la interacción entre movimientos sociales y gobiernos en torno a la cuestión del empleo, la traducción estatal en políticas sectoriales tiende a prescindir de las aristas más combativas y radicales de las demandas o prácticas de estas organizaciones sociales.