

Políticas públicas de emprendedorismo implementadas por el Ministerio de Producción de la Nación Argentina: el caso del programa “Ciudades para Emprender” (2016-2023)

López, Laureana

Universidad Nacional de Moreno

Resumen

La presente investigación se enfoca en el estudio del programa “*Ciudades para Emprender*” del Ministerio de Producción, implementado por primera vez en el año 2016 por el Gobierno de Cambiemos (2015-2019), considerando la trayectoria histórica del programa desde su creación hasta su posterior reconfiguración bajo el gobierno del Frente de Todos (2019-2023). El propósito es comparar las modalidades de implementación adoptadas por ambas gestiones y relevar continuidades y transformaciones en sus enfoques. Para cumplimentar este objetivo, la investigación adopta una metodología cuali-cuantitativa que combina el análisis de fuentes estadísticas secundarias y fuentes documentales, incluyendo informes institucionales y normativa, complementariamente, se analizan entrevistas realizadas a informantes clave vinculados a la administración y gestión del programa.

Introducción

El objetivo general de este trabajo radica en caracterizar el programa Ciudades para Emprender del Ministerio de Producción de la Nación, su alcance territorial, su estructura organizacional, sus recursos presupuestarios, las prestaciones brindadas y los actores institucionales que participaron de su implementación, dando cuenta de la evolución histórica durante las gestiones gubernamentales de “Cambiemos” (2015-2023) y el “Frente de Todos” (2019-2023). Específicamente se busca reconstruir el proceso de creación del programa durante 2016, y su evolución histórica durante el gobierno de Alberto Fernández, definir sus aspectos prestacionales, sus principales actividades y procesos durante el periodo analizado, identificar la población objetivo y analizar el alcance territorial del programa. Además, se busca relevar los actores sociales e institucionales involucrados en la gestión durante ambos gobiernos y analizar los recursos presupuestarios afectados a la gestión del programa a lo largo del periodo analizado.

La presente investigación se desarrolló en el marco de las Prácticas Preprofesionales de la Licenciatura en Administración en 2024 y forma parte del proyecto de investigación de mayor alcance llevado adelante en la Universidad Nacional de Moreno, titulado “*Las políticas de emprendedorismo como respuesta a los problemas de empleo en la Argentina reciente (2016-2023)*”.

A nivel global, las políticas neoliberales cobraron protagonismo desde la crisis de los años setenta, que puso en debate el modelo keynesiano de intervención estatal. En Argentina se consolidaron en la década de los años noventa con la liberación económica, la desregulación y la reducción del papel estatal. Estas transformaciones generaron profundas consecuencias sociales, como desempleo, desigualdad, y desindustrialización (Ferrer, 2020). Luego en contraposición, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) se impulsaron políticas de inclusión y fortalecimiento de la Economía Social y Solidaria, que promovieron la autogestión y la cooperación como formas alternativas de organización económica (Pastore, 2010). Con la llegada de Cambiemos al poder en 2015, el Estado retomó un enfoque neoliberal, centrado en la figura del emprendedor como sujeto autónomo y responsable de su éxito (Cao, 2019). En este marco se creó el programa Ciudades para Emprender en 2016, dependiente del Ministerio de Producción.

El análisis se sitúa en un marco temporal que abarca dos gestiones gubernamentales: el periodo de Cambiemos (2015-2019), caracterizado por una política pública neoliberal que impulsó un fuerte énfasis en el individualismo y la meritocracia (Hernández, et al, 2024), y la gestión de Frente de Todos (2019-2023), que reformuló parte de estas iniciativas desde una perspectiva centrada en el desarrollo de un modelo productivo, orientado al fortalecimiento de las PyMes y la creación de empleo (Cantamutto y Schorr, 2022). De esta manera, la hipótesis central de la investigación sostiene que dichas orientaciones se tradujeron en diferentes formas de intervención estatal en materia de emprendedorismo. Para evaluar esta hipótesis, la investigación adopta un enfoque metodológico mixto. Se analizaron fuentes documentales institucionales, entrevistas a funcionarios clave realizadas por el equipo de investigación y datos sobre financiamiento y actividades del programa. En este marco, se desarrolló trabajo de campo en el municipio de San Justo, provincia de Santa Fe, mediante entrevista y análisis de documentación, en el cual el programa *Ciudades para Emprender* fue implementado a partir de 2016.

Este trabajo busca contribuir a la comprensión de las transformaciones recientes en las políticas de emprendedorismo en Argentina, identificando las continuidades y transformaciones en su implementación, así como sus efectos en la promoción del desarrollo económico del país.

El trabajo se estructura en ocho secciones. En las primeras se desarrollan el marco teórico y el contexto histórico-institucional de las políticas de emprendedorismo en Argentina. Luego se analizan el diseño y la implementación del programa Ciudades para Emprender durante la gestión de Cambiemos, así como las transformaciones presupuestarias que afectaron estas políticas. Posteriormente, se aborda la etapa correspondiente al gobierno del Frente de Todos,

con especial atención al programa Redes para Emprender. Finalmente, se presentan las conclusiones generales.

Marco Teórico: Políticas públicas, emprendedorismo y neoliberalismo.

La investigación se desarrolló sobre la teoría que explica las políticas públicas como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan cómo el Estado interviene ante una situación que conlleva la atención, interés o movilización de actores sociales. De dicha intervención puede deducirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación, que afectará al futuro del proceso social hasta entonces desarrollado sobre la situación en cuestión. (Oszlak y O'Donnell, 1982). Desde esta perspectiva, las políticas públicas no constituyen respuestas neutrales, sino que reflejan formas específicas de ejercicio del poder estatal. En este marco, las políticas públicas de emprendedorismo pueden ser comprendidas como una modalidad específica de intervención estatal que, lejos de ser neutra, expresa una determinada orientación de gobierno. Asimismo, las políticas públicas de promoción del emprendedorismo son fundamentales para generar las condiciones estructurales que posibilitan el surgimiento de sujetos emprendedores. De este modo, el diseño de estas políticas públicas determina el tipo de emprendedor que será promovido en una sociedad (Carballo, Belloni, López Amorós, 2017). El concepto de emprendedorismo ha evolucionado a lo largo del tiempo, siendo objeto de análisis económico, político y social. Durante el siglo XVIII, Jean-Baptiste Say (1767-1832) realizó uno de los primeros avances sobre el concepto, y este afirmaba que el emprendedor representaba el catalizador para el desarrollo de productos. Más tarde, el economista austro-estadounidense Joseph Schumpeter retomó y amplió el concepto, vinculándolo con las condiciones para la prosperidad del sistema capitalista. Para este autor, el emprendedor es un agente fundamental en la economía, debido a que transforma ideas en rentabilidad a través de la creación de nuevos negocios (Carballo, Belloni, López Amorós, 2017). A fines del siglo XX, las ideas de los economistas neoliberales de la escuela austriaca, tales como Von Mises y Kizner, vinculaban al sujeto emprendedor con la capacidad de hallar nuevas oportunidades de negocio. Para estos autores el espíritu empresarial está presente en todo sujeto, y el Estado se convierte en el único freno ya que dificulta la libre competencia o la suprime (Laval y Dardot, 2013). Esta concepción del emprendedorismo se fue extendiendo en distintos países del mundo al calor del auge de discursos neoliberales. En este caso se configura una nueva figura de emprendedor, asociado a las capacidades de iniciativa empresarial (Pérez y Busso, 2020). Según el análisis que efectúan Laval y Dardot (2013), el neoliberalismo tiende a estructurar y a organizar, no solo la acción de los gobernantes, sino también la conducta de los propios gobernados. Desde la perspectiva neoliberal, a fines del siglo XX el emprendedorismo se

resignifica, y el individuo es concebido como una empresa de sí mismo, responsable de su propio éxito o fracaso (Laval y Dardot, 2013). Estos autores sostienen que, para el neoliberalismo, es el mercado el que enseña a los individuos a comportarse racionalmente, mientras que el gobierno se limita a crear las condiciones necesarias para el aprendizaje continuo. En este marco, el Estado deja de intervenir para regular y proteger a los ciudadanos y pasa a actuar como garante del derecho privado y de las normas que aseguran la competencia. De este modo, se forman individuos adaptados a las lógicas del mercado, donde la rivalidad se convierte en la norma que regula el comportamiento y orienta también el diseño y la implementación de las políticas públicas. Es decir, no se trata de una reducción del estado, sino más bien de un compromiso político del Estado renovado, basado en nuevas estructuras, métodos y objetivos (Laval y Dardot, 2013).

La llegada del gobierno de Cambiemos al poder, implicó una vuelta al enfoque neoliberal. y las políticas públicas de emprendedorismo implementadas representaron un quiebre en las intervenciones estatales previas, debido a que se alejaron de la orientación comunitaria y de autogestión colectiva, y así mismo implicaron una reformulación del rol del estado, de modo tal que el emprendedorismo funcione como una forma de relación social superadora de la relación clásica capital-trabajo y la conflictividad que le es inherente (Serrano Pascual y Fernández Rodríguez, 2018). Por otro lado, las políticas públicas implementadas se orientaban a reunir y vincular personas para que puedan desarrollar negocios, generar ideas e intercambiar experiencias, pero no para organizarlas con un fin colectivo. Para ello el estado debía tener un rol activo como facilitador del proceso del cambio cultural, y para proporcionar respaldo y un entorno propicio para prosperar (Logiudice, et al, 2024). Programas como *Ciudades para Empezar* se inscriben en este marco.

1. Antecedentes históricos: Políticas públicas y emprendedorismo en Argentina

Con la llegada de Menem al poder en 1989, el modelo neoliberal, fomentado durante la dictadura militar de 1976, se profundizó a través de la liberalización de los mercados, la reducción del rol estatal, la desprotección de la industria nacional y la flexibilización laboral, provocando desindustrialización, desempleo, precarización y exclusión social (Vázquez, 2019). En este contexto, los programas de emprendedorismo adquirieron relevancia como parte de las políticas de ajuste estructural y reestructuración productiva (Logiudice et al., 2024).

Tras el estallido de la crisis de 2001, y el descontento generalizado hacia la representación política, se inició un proceso de recomposición laboral y social, lo que implicó un cambio de rumbo en las políticas estatales. Esta nueva etapa apuntó a la promoción y protección del

trabajo autogestionado y asociativo como una estrategia de generación de trabajo e inclusión social. El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se caracterizaron por la búsqueda del trabajo regulado y protegido como eje central de la integración social. Esto movilizó una serie de reorganizaciones de la política pública y, en particular, de la asistencia y la seguridad social (Hopp, Lijterman, 2019). Entre estas políticas, se destacaron aquellas destinadas a fortalecer y consolidar los emprendimientos productivos surgidos como respuesta a la crisis económica previa (Logiudice, et al, 2024). En este marco, el emprendedorismo fue promovido principalmente desde una perspectiva articulada con la Economía Social y Solidaria. Estas políticas priorizaron formas asociativas, cooperativas y autogestionadas de producción, concibiendo al emprendedorismo no como una estrategia individual de inserción en el mercado, sino como una herramienta colectiva de generación de trabajo, integración social y reconstrucción del entramado productivo.

La llegada del gobierno de Cambiemos en 2016 se dio bajo la premisa de que el Estado debía orientarse especialmente al libre desenvolvimiento de la actividad privada como medio para reducir el déficit fiscal y promover un bienestar sostenible. Cabe destacar que la nueva estrategia, en el contexto de reconstrucción neoliberal, no pretendió eliminar la intervención social, sino desarticular los sentidos ligados al trabajo y a los derechos como fundamentos de un nuevo modelo de Estado (Hopp y Lijterman, 2019). En consecuencia, este cambio de orientación en las políticas públicas implicó la pérdida de centralidad de las iniciativas vinculadas al trabajo autogestivo y cooperativo, y la reaparición de nuevas políticas basadas en principios individualistas y meritocráticos. De esta manera, se impuso una forma de concebir no solo el empleo y la actividad económica, sino la vida misma, donde el emprendedor se caracteriza por la pretensión de innovación, el optimismo, la perseverancia, la fuerza de voluntad propia, la prosecución del interés individual y la toma de riesgos (Cabaña y Merlo, 2017).

2. El gobierno de Cambiemos (2015-2019) y el emprendedorismo

La gestión de Cambiemos (2015-2019) inició su mandato con una estructura de 20 ministerios¹, entre ellos el Ministerio de Producción. En su órbita se creó la *Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa*, anteriormente denominada Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, lo que implicó un reposicionamiento del emprendedorismo dentro de la agenda pública. El accionar de esta Secretaría se organizó a

¹ Decreto N. ° 13/2015

través de Subsecretarías y Direcciones responsables de la implementación de diferentes políticas. En este marco, se creó la Subsecretaría de Emprendedores, que se estructuró en tres direcciones nacionales: Dirección Nacional de Comunidad y Capital Humano, Dirección Nacional de Innovación Social, y Dirección Nacional de Capital Emprendedor.

El gobierno de Cambiemos, en la “Guía de apoyo para Gobiernos Locales” (s.f.) del programa Ciudades para Empezar, presentaba la idea de emprender como una decisión que debía ser cuidada y enseñada. Desde esta perspectiva, las políticas públicas orientadas al emprendedorismo enfatizaban la idea del talento, el esfuerzo y la vocación individual como condiciones necesarias para el proceso de emprender, al mismo tiempo que destacaban el aprendizaje y la mejora continua como elementos fundamentales para su sostenimiento. En este marco, la intervención estatal debía orientarse a acompañar a los emprendedores a través del fortalecimiento de capacidades y la facilitación del acceso al conocimiento específico sobre la actividad (Secretaría de Emprendedores y PyMES, s/f)

En términos presupuestarios, la centralidad asignada al desarrollo emprendedor se evidencia en el año 2016, cuando los recursos destinados a políticas de emprendedorismo que se concentraron en el programa “Acciones para el desarrollo emprendedor”, representando el 14,56% del gasto total del Ministerio de Producción, mientras que el programa “Promoción de la productividad y la competitividad Pyme” recibió solo un 2,64%. Además, este último alcanzó un nivel de ejecución del 95% (Logiudice, et al, 2024). Por otro lado, en 2017 se promulgó la Ley N.º 27349 de Apoyo al Capital Emprendedor, destinada a regular las líneas de financiamiento para el desarrollo emprendedor y que además creó la figura societaria llamada “Sociedades por acciones Simplificadas” (SAS), con el fin de abreviar el procedimiento de registración de nuevas empresas. En este sentido, también se creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE) (Logiudice, et al, 2025; Pérez y Busso, 2020). Asimismo, al inicio de la gestión, se registró un aumento de personal técnico y profesional en estas áreas, lo que reflejaba la importancia que el gobierno atribuía al emprendedorismo como herramienta clave para impulsar el crecimiento económico, además de acuerdo con lo expresado por los actores entrevistados, estas áreas contaban con libertad para contratar personal y desarrollar programas (Entrevista personal realizada por el equipo de investigación, 2024).

Desde la Subsecretaría de Emprendedores y sus dependencias se implementaron una serie de programas tendientes a fomentar la **cultura emprendedora**, y crear un **ecosistema emprendedor**, que fortaleciera el nuevo modelo económico que proponía Cambiemos

(secretaría de Emprendedores y PyMes s/f). La construcción del ecosistema emprendedor se apoyó en la implementación de programas con anclaje territorial, asignando a los gobiernos locales un rol activo en la promoción de la asociatividad y la generación de capital social. Desde esta perspectiva, el territorio fue concebido como un espacio de articulación y encuentro para el desarrollo de redes que acompañaran a los emprendedores individuales (Logiudice et al., 2025). En este contexto, se creó el programa *Clubes para emprender* que incentivaba la creación de espacios colaborativos a nivel local, donde el gobierno nacional financiaba infraestructura y equipamiento, pero la gestión de dichas herramientas quedaba a cargo de los clubes, que además debían generar sus propios recursos. También se lanzó el programa *Ciudades para Emprender*, destinado a fomentar el emprendedorismo en el territorio nacional en articulación con los gobiernos locales. Siguiendo esta lógica, se creó el programa *Incubar*, orientado a ampliar la Red Nacional de Incubadoras mediante el otorgamiento de capacitaciones, aportes económicos no reembolsables y asistencia para la participación en encuentros destinados a la integración en redes de contactos. Asimismo, se crearon y rediseñaron programas vinculados a el otorgamiento de financiamiento, como el Programa de Apoyo a la Competitividad Emprendedora (PAC Emprendedor), Fondo Semilla, y Aceleradoras (Logiudice et al., 2025).

3 Programa “Ciudades para Emprender”

3. 1. Origen y características

Este programa fue creado en el año 2016, y dependía de la Dirección Nacional de Comunidad y Capital Humano de la Subsecretaría de Emprendedores. Fue pensado para promover el emprendedorismo en todo el país, vinculándose principalmente con pequeñas ciudades. Además, se pretendía alentar a los municipios a liderar ecosistemas emprendedores, contando con financiamiento para actividades que incentivaran la cultura emprendedora. Según la normativa del programa², su objetivo principal consistía en promover el desarrollo de un ecosistema emprendedor federal y sólido. Dicho propósito se sustentaba en una articulación público-privada, basada en la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil, el Estado y el sector privado (Secretaría de Emprendedores y PyMes, 2016). Según la resolución N.º 300/2017 la implementación del programa debía realizarse mediante asistencia técnica y financiera. La primera incluía asesoramiento y capacitación tanto al gobierno local como al ecosistema emprendedor, con el propósito de planificar una política local orientada al apoyo a emprendedores. Por otro lado, la asistencia financiera debía estar destinada a apoyar la

² Resolución N.º 25/2016 del Ministerio de Producción de la Nación.

ejecución de las acciones previamente planificadas, siguiendo un esquema o plan de trabajo aprobado por la Dirección Nacional de Comunidad y Capital Humano.

La aplicación a este programa se dio a través de una convocatoria abierta, y los municipios que se inscribían debían tener entre 25.000 y 200.000 habitantes, que luego debían pasar por un proceso de selección, que buscaba garantizar la representatividad territorial (Ministerio de Producción de la Nación, 2017)

3. 2. La selección de Municipios

Se realizaron 2 convocatorias públicas: una tuvo lugar en 2016 y otra en el año 2017. En ambas ediciones se seleccionaron 55, de un total de 210 ciudades que se inscribieron en el programa. Cabe destacar, que no hubo nuevas convocatorias una vez finalizadas estas dos. La etapa de selección consistía en una instancia donde los municipios interesados se inscribían a través de un portal online, y luego se realizaba una evaluación de criterios propuestos por un comité de selección. Este comité debía ser interdisciplinario, compuesto por funcionarios de los Ministerios de Producción y del Interior de la Nación, y referentes académicos especializados en gestión pública y desarrollo local (Secretaría de Emprendedores y PyMes s/f-a).

En ambas convocatorias, la evaluación de las propuestas se basó en una serie de criterios e indicadores orientados a medir la innovación, la capacidad asociativa, la solidez técnica, la sostenibilidad y el potencial de impacto de los proyectos. Asimismo, se incorporaron variables vinculadas al perfil sociodemográfico, el compromiso institucional, el desarrollo productivo, la infraestructura disponible y la propuesta de valor de cada municipio (Secretaría de Emprendedores y PyMes s/f-a). Si bien se incorporaron dimensiones de índole productiva, éstas fueron abordadas de manera general, sin atender a las particularidades ni a las capacidades productivas específicas de cada contexto local.

3. 3. Implementación

El programa estaba diseñado para llevar los objetivos al ámbito local mediante actividades implementadas por un “agente vinculante”, el mismo debía residir en la ciudad y su elección era consensuada entre el equipo del programa y el equipo del gobierno municipal, y además por un facilitador que era miembro del equipo de técnicos del programa y su objetivo era crear vínculos y líneas de comunicación entre el gobierno municipal y nacional. Estas dos figuras armaban Mesas de Trabajo, en la que participan diferentes actores del ecosistema emprendedor que diseñaban esquemas de trabajo para llevar adelante actividades (Secretaría de Emprendedores y PyMes s/f). Además, luego de que se llevara a cabo la selección de la ciudad, y que se firmase el convenio entre el municipio y el ministerio, que establecía los derechos y

obligaciones de las partes, se trabajó en una instancia de formación de los agentes vinculantes. Según lo que expresaban los documentos institucionales del gobierno de Cambiemos, las capacitaciones brindadas a los responsables de los programas en cada municipio tenían como objetivo declarado la cobertura integral de las temáticas abordadas, facilitando su implementación a nivel local y contribuyendo equitativamente a la creación de emprendimientos (Secretaría de Emprendedores y PyMes s/f).

El programa impulsó iniciativas de desarrollo emprendedor en los municipios seleccionados mediante aportes no reembolsables brindados por el gobierno nacional a través del FONDCE (Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor) – que había sido creado en el marco de la Ley N.º 27349 de Apoyo al Capital Emprendedor- y un aporte de la contraparte municipal. Cada municipio utilizaba el financiamiento en las actividades que consideraba necesarias, pero lo que se observó es que mayormente se utilizó para llevar a cabo capacitaciones sobre desarrollo emprendedor, entre las cuales se destacaban herramientas vinculadas al manejo empresarial y desarrollo de habilidades actitudinales para llevar a cabo los proyectos. También se utilizó para acondicionamiento de infraestructura de espacios donde los emprendedores recibían asesoramiento y formación. Así, en el marco de análisis del Municipio de San Justo, un entrevistado indicó que:

“El programa ciudades financió las acciones que definía la mesa [...] eran (las acciones) capacitaciones, eran eventos, eran ese tipo de cosas en una mayoría, era trabajar en alguna regulación, contratar alguna consultora, pero la mayoría era eso (capitaciones)”. (Testimonio N° 1). (Entrevista personal realizada por el equipo de investigación en 2024)

En la experiencia de implementación en el municipio de San Justo, se ve reflejada la autonomía otorgada al gobierno local para definir las actividades, priorizando capacitaciones generales en gestión emprendedora, sin una orientación productiva específica vinculada a las capacidades locales. Esto refuerza la idea de un Estado nacional que transfiere recursos y lineamientos generales, pero delega en los municipios la gestión de los recursos.

3. 4. Articulación con otros programas

La implementación de este tipo de políticas públicas inicialmente pretendía la articulación entre programas, de modo que éstos se complementaran, abarcando distintas dimensiones del emprendedorismo, que resultaba fundamental para fomentar un ecosistema emprendedor.

El programa Ciudades para emprender coexistía en muchas ciudades con el programa Clubes para Emprender, que fue diseñado para financiar la apertura de espacios físicos destinados a

encuentros entre diversos actores del ámbito público y privado. Este vínculo permitió a los municipios disponer de un lugar propio donde brindar capacitaciones, contribuyendo así a la consolidación del ecosistema emprendedor. Además existían políticas transversales como Academia Argentina Emprende que estaba pensado como un programa de formación que proveía capacitaciones a distintas iniciativas, entre ellos el programa Ciudades para Emprender. En la realidad, más allá de los esfuerzos para evitar la repetición de actividades, muchos programas solían coexistir sin una planificación estratégica clara, lo que derivó en el solapamiento de herramientas brindadas por los programas (Logiudice, et al, 2025).

4. Etapa de ajuste y retracción de las políticas de emprendedorismo

Tras una etapa inicial de fuerte impulso a la promoción del emprendedorismo, a partir de 2018, con la profundización de la crisis económica y la implementación de un ajuste fiscal, las prioridades de gasto y las políticas públicas cambiaron drásticamente, por lo que el gobierno de Cambiemos implementó una serie de reformas en estructura organizativa, y se redujeron la cantidad de ministerios. El Ministerio de Producción se unió con el Ministerio de Trabajo, y la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa se convirtió en la Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y Pymes, integrando todos los procesos de desarrollo y asistencia técnica a emprendimientos y pymes. Así comenzó una etapa caracterizada por políticas de austeridad, donde va decayendo la promoción al emprendedorismo.

Asimismo, algunos programas destinados al financiamiento fueron discontinuados. Desde el punto de vista presupuestario, puede observarse que en 2018 el gasto adjudicado a Acciones de Emprendedorismo representó el 4,53 % del gasto total del Ministerio de Producción. No obstante, para el año 2019 algunos programas, como *Ciudades para Emprender*, aún se mantenían vigentes (Logiudice, et al, 2025).

5. Gobierno de Alberto Fernández (2019-2023)

El gobierno avanzó inicialmente en los esquemas de control del tipo de cambio y el congelamiento de las tarifas como elementos centrales para controlar la inflación. Asimismo, redujo las tasas de interés. Estas acciones buscaban moderar la inflación y facilitar el crédito productivo, marcando un cambio en las prioridades del modelo económico. Este retraso de las tarifas y las tasas de interés mostró un intento de revertir las políticas de Cambiemos, lo que expresa un cambio en las prioridades dando mayor importancia a las áreas de producción. Es decir, al inicio del mandato, el FdT buscó atender a las necesidades más urgentes, pero sin poner en debate los intereses y demandas de los sectores sociales que fueron beneficiados en la etapa previa (Cantamutto y Schorr, 2022).

Cabe destacar que, al asumir el gobierno de FdT, se produjo una reestructuración organizacional, y muchas áreas que fueron convertidas en secretarías, pasaron a ser Ministerios, lo que implicó su jerarquización dentro de la estructura del Estado nacional. Así, el gobierno de Alberto Fernández dio marcha atrás con la fusión del Ministerio de Producción y Trabajo que había efectuado el gobierno de Mauricio Macri (2018-2019). Éste fue reorganizado y sus competencias volvieron a distribuirse entre diferentes ministerios, por un lado, el Ministerio de Desarrollo Productivo, y por otro el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El área de desarrollo emprendedor se ubicó dentro de lo que fue el Ministerio de Desarrollo Productivo, en el marco de Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPyME), dentro de la cual operaban la Subsecretaría de Financiamiento y Competitividad PYME, Subsecretaría de la Productividad y Desarrollo Regional y la Subsecretaría de Emprendedores.

En este contexto, algunos programas implementados durante la gestión de Mauricio Macri, como por ejemplo Clubes para Emprendedores, se reformularon y continuaron operando con otros recursos y adaptaciones. En este sentido, aunque se buscó seguir brindando herramientas para fortalecer el ecosistema emprendedor, el enfoque ya no fue el mismo, dado que las políticas de apoyo se ajustaron a las nuevas prioridades y a la urgencia económica impuesta por el contexto y, luego, por la pandemia.

6. Programa Redes Para Emprender

6.1. Origen y características

El programa Ciudades para Emprender, que tuvo una fuerte implementación durante los primeros dos años de la gestión gubernamental de Mauricio Macri, y que posteriormente fue discontinuado, no fue retomado en su totalidad por el gobierno de Alberto Fernández. Sin embargo, iniciativas como Redes para Emprender, buscaron mantener el apoyo al ecosistema emprendedor, aunque con un enfoque adaptado a las nuevas prioridades y desafíos. Así mismo, esta política se subsumió a Clubes para Emprender.

La normativa³ de este programa definía a las Redes como espacios locales donde articulaban instituciones con el fin de fortalecer ecosistemas emprendedores, fomentar la cultura emprendedora e incubar emprendimientos sostenibles que impulsen la innovación, el valor agregado y la generación de empleo (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020). En esta etapa, a diferencia del enfoque anterior, el emprendedor ya no era concebido como un actor individual, sino como parte de un entramado colectivo en el que la cooperación, la vinculación

³ Resolución N.º 159/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo.

institucional y la integración en redes locales eran considerados claves para el éxito y la sostenibilidad de los proyectos. Redes para Emprender incorporó una visión más amplia en la que el emprendedorismo se vinculó con políticas para PYMES (Logiudice, et al, 2025). Se pretendía fortalecer redes de instituciones que brindasen apoyo a los emprendedores en todas las etapas del desarrollo del proyecto, permitiendo una mayor integración entre nuevos emprendimientos y empresas ya constituidas. Además, las redes se conformaban con instituciones públicas, privadas y mixtas, incluyendo actores provinciales y regionales, lo que reforzaba la participación del Estado en el fortalecimiento de los ecosistemas emprendedores, a diferencia de la etapa anterior.

6.2. Selección de Redes

En el caso del programa Redes para Emprender, las solicitudes de inscripción admitidas pasaban por una evaluación técnica a cargo de la Unidad Ejecutora y un Consejo Asesor integrado por referentes nacionales e internacionales del ámbito emprendedor, quienes no percibían remuneración (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020). En esta instancia se evaluaban las estrategias y objetivos del Plan de Dinamización (PD), la capacidad de la red para implementarlo, su experiencia previa en desarrollo emprendedor y su vinculación con otros actores del ecosistema. Se aplicaba una tabla de evaluación con puntajes de 1 a 100 y, en cualquier momento, el Consejo podía convocar a presentaciones orales o entrevistas con representantes y emprendedores vinculados a las redes solicitantes.

Según el puntaje, las redes se clasificaban como incipientes o en consolidación. Si la Unidad Ejecutora consideraba que no se ajustaban a la categoría declarada, solicitaba modificaciones al PD. En caso contrario, elaboraba un informe de evaluación que elevaba a la Autoridad de Aplicación para la emisión del acto administrativo correspondiente. Una vez aprobado, la red beneficiaria era notificada y la Unidad Ejecutora informaba a la Dirección Nacional de Apoyo al Desarrollo Emprendedor (DNADE) para recomendar la aprobación o rechazo del beneficio y gestionar el desembolso del ANR (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020).

6.3. Implementación

En la etapa de implementación, las redes beneficiarias utilizaban el Aporte No Reembolsable (ANR) para ejecutar las actividades previstas en el PD en un plazo de doce meses, incluyendo la contratación de un/a coordinador/a técnico/a y un/a asistente administrativo/a (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020). El coordinador debía planificar y gestionar recursos, articular con actores clave, coordinar encuentros, monitorear metas, generar nuevas actividades y elaborar informes de avance; mientras que el asistente brindaba apoyo operativo, gestionaba

documentación, elaboraba informes y administraba las redes sociales (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020).

El ANR podía solicitarse en uno o dos desembolsos: un único pago con seguro de caución del 100% del monto total o dos pagos, el primero del 50% con caución del 60%, y el segundo tras justificar el uso del 80% del primer desembolso (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2020). En este caso, el ANR establecía un esquema de financiamiento condicionado, en el que las redes beneficiarias debían ejecutar los recursos conforme a un proyecto previamente aprobado y justificar su uso mediante mecanismos de rendición de cuentas, a diferencia del financiamiento que recibían los municipios mediante Ciudades para Emprender que contaba con transferencias flexibles, dejando en manos de los gobiernos locales la responsabilidad de las acciones a implementar.

7. El financiamiento de las políticas de emprendedorismo durante la gestión del FdT

Esta etapa, se caracterizó por una reconfiguración de las políticas públicas de emprendedorismo, en un contexto atravesado por restricciones económicas, la emergencia sanitaria y un cambio obligado en las prioridades del Estado.

Aunque se observa menor relevancia al fomento emprendedor, esta idea no se descartó por completo, más bien se reorientaron las políticas hacia emprendimientos dinámicos vinculados a ciencia y tecnología y se buscaba la articulación con el sector PYME, que había sido gravemente afectado con las políticas del gobierno anterior. Además, como evidencia de este cambio en la intervención estatal, en el año 2021 todos los recursos destinados al fomento del emprendedorismo quedaron integrados en un único Programa presupuestario con fondos para PYMES. Luego para 2022, los recursos disminuyeron, y esta situación se mantuvo hasta 2023, cuando el Ministerio de Producción se integró al Ministerio de Economía (Logiudice, et al, 2025)

8. Conclusiones

El giro en las políticas públicas de emprendedorismo no fue únicamente consecuencia de un cambio de gobierno y sus lineamientos ideológicos, sino que también estuvo fuertemente condicionado por la pandemia, situación que obligó al gobierno a redirigir sus prioridades y enfocarse en otras áreas (Logiudice, et al, 2025)

Durante la gestión de Cambiemos, el emprendedor fue concebido como un actor individual responsable de su éxito, mientras que, en la etapa del Frente de Todos, a través del programa Redes para Emprender, se promovió un enfoque basado en la cooperación institucional y la

integración en redes locales, vinculando el emprendedorismo con el fortalecimiento de las PyMEs y la generación de empleo.

Pese a las limitaciones, ambos programas intentaron contribuir a fortalecer la cultura emprendedora, generar espacios de formación y consolidar vínculos entre actores del ecosistema. Por su lado, Redes para Emprender, al incorporar una mirada más vinculada al desarrollo productivo, refleja un aprendizaje de experiencias previas y una adaptación a las necesidades del contexto económico y social. Si bien el desarrollo emprendedor no ocupó un lugar central en esta etapa, el enfoque adoptado evidenció una intención de combinar estrategias de emprendedorismo y apoyo al sector productivo, aunque con recursos limitados y un contexto adverso. En este sentido, las políticas implementadas durante este período no implicaron una ruptura total con la etapa anterior, pero sí una redefinición del rol estatal, dejando de lado la visión de autonomía individual del emprendedor y poniendo énfasis en la construcción de entramados colectivos y redes de apoyo territorial.

En este sentido, el enfoque de la gestión de Cambiemos proponía un escenario donde el desarrollo económico dependía del comportamiento de los agentes económicos más que de las características de la estructura productiva, donde el libre desenvolvimiento del mercado terminaba favoreciendo a quienes se encontraban en una posición económicamente dominante, y aunque el FdT intentó reparar esta situación, el contexto macroeconómico en el que se desarrolló impidió mejorar su accionar (Logiudice, et al, 2025).

El estudio evidencia que las políticas de emprendedorismo no son neutrales, sino que reflejan la visión de Estado de cada gestión, condicionando la forma en que se concibe el emprendedor, la asignación de recursos y la relación entre actores sociales e institucionales. Comprender estas transformaciones permite evaluar la eficacia y pertinencia de estas iniciativas para el desarrollo de ecosistemas emprendedores sostenibles en Argentina.

Bibliografía

- Cao, Horacio et al. “*El Estado que Cambiemos pretende: limitaciones e impacto regresivo.*” Comisión Estado y Administración Pública en el Proyecto Nacional (Instituto Patria), Buenos Aires, 2019.
- Cabaña, S., & Merlo, C. (2017). *La construcción del sujeto emprendedor en el discurso oficialista argentino y su importancia en la conformación del imaginario estatal*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.
- Cantamutto, F.; Schorr, M. (2022). *El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión. Una mirada desde la economía política*. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 20, núm. 78, 2022. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Ferrer, G. (2020). *Tensiones y desafíos para el fortalecimiento del trabajo autogestivo: Del cooperativismo al emprendedurismo*. II Congreso Nacional de Economía Social y Solidaria. Observatorio de Economía Social y Solidaria.
- Hernández, S., Nepomiachi, E., & Ré, C. (2017). “Seamos un país de 40 millones de emprendedores”. *Interpretaciones ideológicas en tiempos neoliberales*. Dossier de la Revista Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 93, 51-57.
- Hopp, M. V., & Lijterman, E. (2019). *Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal*. Revista Katálisis, (22), 66-79.
- Laval, C., & Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- Logiudice, A., Allegrone, V., & Saudino, M. (2024). *Las políticas de emprendedorismo durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). El caso del Ministerio de Producción*. Centro de Estudios sobre Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Moreno (UNM).
- Logiudice, A., Saudino, M., Capria, N. (2025). *El paradigma emprendedor: el rol del estado y sus transformaciones en el neoliberalismo (2015-2025)*. Centro de Estudios sobre Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Moreno (UNM).
- Logiudice, A., Saudino, M., Deccico, L. (2025). *Continuidades y rupturas en las políticas orientadas al sector emprendedor: el caso del Ministerio de Producción (2015-2023)*. Centro de Estudios sobre Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Moreno (UNM).
- Orsi, D. (2019). *Emprender en ciudades pequeñas: Un análisis sobre la implementación de políticas de desarrollo emprendedor en San Justo, Santa Fe*. Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Martín.
- 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 Producción.
- Secretaría de Emprendedores y de la PYME. (s.f.-b). “*Programa Ciudades para Emprender*”. *Informe de Gestión 2016-2019*. Buenos Aires: Ministerio de Producción.
- Serrano Pascual A. y 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.