

Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina

*Social and Popular Economy: institutionalization and centrality in the
Social Development Ministry, Argentina*

Vilma Paura, Carla Zibecchi y Sofía Delgado Williams

Fecha de presentación: 30/10/21

Fecha de aceptación: 29/03/22

Resumen

En este artículo se analiza el lugar dado a la economía social y popular en el Ministerio de Desarrollo Social de la Argentina entre 1999 y la actualidad, incluyendo el período de pandemia. Se da cuenta de la consolidación de este sector en la agenda pública y de la política social en la Argentina y su centralidad como eje de la definición e intervención de la cuestión social por parte de las autoridades políticas en diferentes gestiones de gobierno. A partir de la noción de institucionalidad social, se analizan tres dimensiones en su despliegue en el entramado de la cartera: I. los programas desarrollados; II. las mutaciones de los organigramas de la cartera que permiten reconocer jerarquizaciones y desplazamientos; III. las asignaciones presupuestarias ministeriales y dentro de ellas las destinadas a las áreas y programas de la economía social y popular. El estudio se apoya en fuentes bibliográficas y en el análisis de documentos oficiales.

Palabras clave

Economía social y popular, institucionalidad social, organigramas de gobierno, presupuestos, autoridad de desarrollo social.

Abstract

This article analyzes the place given to this sector in the Ministry of Social Development of Argentina between 1999 and the present, including the period of pandemic. It gives an account of the consolidation of this sector in the public agenda and of social policy in Argentina and its centrality as the axis of the definition and intervention of the social question by the political authorities in different government administrations. Based on the notion of social institutionality, three dimensions are analyzed in their deployment in the portfolio framework: i. the programs developed; ii. the mutations of the portfolio organization charts that allow recognizing hierarchies and shifts; iii. the ministerial budgetary allocations and within them those destined to the areas and programs of the social and popular economy. The study is supported by bibliographic sources and the analysis of official documents.

Keywords

Social and popular economy, social institutionality, government organizations, budgets, social development authority.

Introducción

En los últimos años la economía social y popular ha cobrado un mayor reconocimiento en los debates sobre las condiciones económicas y sociales y las estrategias de desarrollo en la Argentina. Este reconocimiento se expresa también en la proliferación de estudios que desde diferentes dimensiones abordan el crecimiento de estas alternativas y sus efectos, los dispositivos que se generan para darles curso, las y los actores que participan en sus redes y las relaciones en ellas contenidas, las prácticas diversas que involucran, entre otros vectores. Ejemplo de ello son las investigaciones realizadas sobre el estatus de la economía social y solidaria en la política social en el país (Hintze; Deux Marzi; Costa, 2011; Hopp, 2017; Arcidiácono y Bermúdez, 2018a); las diversas transformaciones de los programas de economía social y su periodización (Ferrari Mango, 2021); las implicancias de género que tuvo la figura de mujeres cooperativistas en programas de promoción de la economía social (Guerrero, Guerrero y Zangaro, 2018; Voria, 2019); las apropiaciones creativas para sostener estas cooperativas desde las organizaciones territoriales de la economía popular (Pacífico, 2019; Fernández Álvarez, 2016); experiencias de centros de cuidado desde la economía popular (Campana y Rossi Lashayas, 2020); debates en torno a las demarcaciones y fronteras entre lo que en términos clásicos se entiende como economía social y solidaria, la economía social y la economía popular (Coraggio, 2020; Deux Marzi y Pisaroni, 2020; Grabois y Pérsico, 2015); entre otras producciones de reciente aparición. Gracias a estos estudios conocemos elementos que caracterizan y definen al sector, sus organizaciones, estrategias productivas y políticas, al mismo tiempo que reconocemos el estatus de la economía social y solidaria en los programas sociales que la promueven. Sin embargo, el lugar de la economía social popular y solidaria como principio orientador de la acción estatal no ha sido tan frecuentada por la producción académica. En este artículo nos proponemos contribuir al debate en torno al lugar que ocupa la economía social, popular y solidaria como principio orientador de la intervención social –con una entidad definida en términos programáticos- para el abordaje de la *cuestión social*.¹ Más específicamente, nuestro objetivo es dar cuenta de la creciente centralidad del sector como área de intervención y su consolidación institucional a la luz del concepto de *institucionalidad social*.

Con el objeto de delimitar conceptualmente la propuesta analítica, entonces, consideramos por *institucionalidad social* al conjunto de reglas de juego formales e informales, rutinas organizacionales, normas y costumbres que enmarcan el contenido y la dinámica de las políticas, programas y proyectos de carácter social, que queda comprendido en un orden institucional superior, propio de la organización política y jurídica de cada país (Repetto, 2014). Partiendo de esta conceptualización, trabajamos con una propuesta propia de operacionalización de la noción de *institucionalidad social* que toma tres dimensiones que entendemos expresan en gran parte los componentes arriba mencionados: primero,

¹ En línea con Danani (1996) entendemos que la política social no sólo interviene en la cuestión social sino que es parte de su definición. Danani sostiene que las respuestas desarrolladas como lo que genéricamente podemos denominar políticas sociales no son reacciones del Estado frente a la cuestión social sino una forma estatal de construir tal cuestión, y se producen (generalmente) en la medida en que no afectan de manera crítica el funcionamiento del sistema en el marco de las restricciones y los límites del mismo (Rozas Pagaza, 2001).

las expresiones programáticas propiamente dichas (políticas, programas, planes y otros mecanismos de intervención estatal vinculados a la promoción de la economía social y popular); segundo, las mutaciones de los organigramas; tercero, las asignaciones presupuestarias ministeriales y, dentro de ellas, las destinadas a las áreas y los programas de la economía social y popular (Paura; Chorny; García; González Durán; Pincione; Sierra, 2017). Al mismo tiempo, reconocemos que las demarcaciones entre “economía social”, “economía popular” y “economía solidaria” son objeto de controversias y disputas de sentidos, ya que se trata de un espacio polifónico. En tanto nuestro interés no está en un análisis específico del sector, sino en analizar su lugar adquirido en el organigrama estatal –a través de un proceso de institucionalidad social-, adoptaremos una definición ampliada de la *economía popular, social y solidaria* (EPSS) que se nutre de diversas conceptualizaciones y que se caracteriza en su conjunto por una fuerte heterogeneidad. Siguiendo la propuesta de Deux Marzi y Hintze (2022) podemos considerar que se trata de un sector de la economía compuesta por: (i) trabajadores/as individuales, que en muchos casos integran y son representados por organizaciones sociales²; (ii) organizaciones socioeconómicas de la economía social -con una historia de siglo y medio en nuestro país como las cooperativas y mutuales-; (iii) nuevas modalidades asociativas que se fueron generando en las últimas décadas (empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, mercados y ferias autogestivas) que son conocidas en América Latina como economía solidaria. Consideramos que esta agregación nos permite considerar tanto a los diversos dispositivos de intervención estatal, como los programas que han apuntado a distintos actores que integran la EPSS con mayor énfasis en algunos momentos y que también han sufrido transformaciones semánticas con el correr del tiempo –de la economía social a la economía popular-.

Nuestro escenario de observación es el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, por su entidad y relevancia social en tanto uno de los espacios del entramado estatal responsable del gobierno de “la cuestión social”. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1994 durante el gobierno de Carlos Menem y en el marco de las reformas de ajuste llevadas a cabo en esa gestión constituye el hito fundador de una institucionalidad formal y específica en la Argentina destinada al gobierno de la pobreza, como parte del proceso de su visibilización como problema de agenda pública. En 1999 la Secretaría fue reemplazada por una agencia de mayor jerarquía, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) que, con cambios, persiste en el actual organigrama del Estado. En las últimas décadas, como analizaremos, esta cartera ha sido responsable de la creación de dispositivos orientados a dar un lugar a la EPSS como reconocimiento de la centralidad que estas estrategias presentan para amplios sectores de la sociedad, particularmente para quienes enfrentan las restricciones del mercado laboral que se registran desde la última década del siglo XX en el país y sus consecuencias en términos de desprotección social. Este giro es revisado aquí desde la perspectiva de la consolidación institucional expresada en la estructura y la organización del presupuesto del ministerio.

² Por lo general, son feriantes, recicladores urbanos, vendedores/as ambulantes, trabajadoras de casas particulares, trabajadores/as de fábricas recuperadas y trabajadores/as socio-comunitarios.

En relación con la metodología, esta investigación en curso³ se apoya en el relevamiento y análisis de fuentes bibliográficas y de diversos documentos oficiales (normativa, memorias institucionales y presupuesto, así como en la información de la página web del organismo). El período considerado abarca desde la creación del ministerio hasta la actualidad, incluyendo los cambios institucionales producidos en contexto de pandemia Covid-19.

El artículo tiene la siguiente estructura: además de esta introducción, se presentan tres apartados. La siguiente sección está dedicada a presentar los cambios del MDS según las gestiones de gobierno entre 1999 y 2021 identificando los principales programas vinculados a la EPSS que se sucedieron en el período analizado. Más allá de cambios de denominación de algunas áreas y desplazamientos menores, en esta presentación nos interesa reconocer los principales hitos de la transformación institucional del MDS registrados en el período. El siguiente punto analiza las mutaciones de los respectivos organigramas en las diversas gestiones, tomando la formación de la estructura institucional al iniciarse cada gobierno, para dar cuenta del crecimiento y la jerarquización de las áreas vinculadas a la EPSS. A continuación, se presentan las variaciones y dinámicas de los presupuestos de la cartera con foco en las partidas destinadas al sector. Finalmente, se presentan las reflexiones finales que se proponen sistematizar las dimensiones analizadas.

El Ministerio de Desarrollo Social como espacio de observación

La Secretaría de Desarrollo Social (SDS), creada en 1994, dependiente directamente de la Presidencia de la Nación y caracterizada entonces por cierta autonomía en su trabajo, fue el primer hito organizacional de este sector de las políticas sociales, ligado a un nuevo perfil experto-gerencial y a una nueva concepción de la intervención asistencial bajo la noción de “programa”. Se trató del primer paso en un proceso de formación de una autoridad asistencial, tal como era recomendado en esos años por el Banco Mundial, uno de los organismos de crédito internacional cuyo financiamiento tuvo importante gravitación en las reformas sociales del país.

Luego del hito fundador, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (y Medio Ambiente, en ese momento) en 1999 significó una jerarquización en la estructura estatal. La nueva cartera mantuvo el nombre de Desarrollo Social, asociado en esos años a la lógica de la “compensación” y en consonancia con el discurso de “desarrollo humano” que sostenían los organismos supranacionales de Naciones Unidas (Álvarez Leguizamón, 2006). Diversos estudios mostraron que la estrategia de “lucha contra la pobreza” profundizó una trayectoria errática, basada en la creación de programas de pequeña estructura pero que resultaban de importancia para los actores políticos que los promovían (Paura y Zibecchi, 2018). Según Repetto (2001), sin lograr resolver la fragmentación de la oferta, con la jerarquización ministerial resurgió la necesidad de articular y/o unificar un conjunto de casi setenta

³ Proyecto “El entramado estatal de la pobreza y el género como problemas de gobierno en la Argentina 1999-2019. Agencias, actores y dispositivos”. Secretaría de Investigación y Desarrollo - UNTREF, co dirigido por Vilma Paura y Carla Zibecchi.

programas en dieciocho, distribuidos en siete áreas temáticas, pero los resultados fueron claramente insatisfactorios.

Después de la crisis multidimensional que se registró en la Argentina en 2001-2002 y desde la primera gestión del ciclo kirchnerista (2003-2015)⁴ la cartera de Desarrollo Social tendrá un lugar de relevancia en el aparato público a partir de 2003. La designación como responsable de la cartera de Alicia Kirchner, hermana del presidente Néstor Kirchner, y su permanencia durante las dos gestiones de Cristina Fernández de Kirchner, constituye sin duda un dato en ese sentido. Ese lugar de preeminencia en el mapa estatal podrá reconocerse por su mayor tamaño medido en su participación en el presupuesto nacional, en la ampliación de sus burocracias, en la masificación de sus políticas y en la capilaridad territorial de su accionar (Perelmiter, 2016; Gamallo, 2019; Paura y Zibecchi, 2020).

Su configuración institucional incorporará no sólo el mapa de actores y actrices, y organizaciones vinculados a la “lucha contra la pobreza”, sino también a aquellas/os surgidos desde el mundo propio de los desocupados pobres, que comenzaron a organizarse hacia fines de los años ‘90 en el movimiento piquetero (Svampa y Pereyra, 2003) que llegaron a constituir un interlocutor insoslayable para las políticas del organismo. De hecho, un estilo de gestión movimientista y territorial, alejado de la retórica experta con la que había nacido la SDS, marcará todo el período kirchnerista (Perelmiter, 2016), aunque con diferencias en su transcurrir (Logiudice, 2011). En ese entramado, no solo adquirió centralidad la red de organizaciones de la economía social, sino también las demandas por el desarrollo de políticas que desplazarán la acción de *la asistencia a la pobreza* por la *asistencia para el trabajo* mediante formas alternativas que moldearon los principales programas implementados.

Desde la óptica que nos interesa, en los doce años de gestión de Alicia Kirchner en el MDS pueden reconocerse dos etapas marcadas por las características de los programas que expresaron la gestión: entre 2003 y 2009 y luego de 2009 a 2015. En el primer tramo tres programas fueron ejes en materia de asistencia: el Plan de Seguridad Alimentaria (PSA), el Programa Familias para la Inclusión Social y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social.

Dado nuestro interés, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social –denominado Manos a la Obra (PMO)- ocupa un lugar clave en tanto pone de manifiesto la postura de fortalecer “el trabajo como vía privilegiada de inclusión social” y, en ese esquema, la defensa de experiencias de economía social. El PMO estuvo coordinado por Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano y Viceministro de Desarrollo Social entre 2003 y 2006, con reconocida trayectoria como docente e investigador en temas de desarrollo local y economía social. Se inauguró así una línea de fuerte vinculación con los principios de la economía social como forma de superar las modalidades asistenciales poniendo énfasis en los espacios locales de concertación –mediante los Consejos Consultivos Locales- y en la promoción de actividades productivas en el territorio, en el espacio comunitario (Arcidiácono, 2012), en una estrecha relación con las organizaciones populares de trabajadores/as desocupados/as (Logiudice, 2011). Esta orientación se expresaba en los objetivos del

⁴ Este ciclo incluye los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015).

programa: contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social; promover el sector de la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos y fortalecer a organizaciones públicas y privadas, espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el “capital social” (MDS, 2005).

En un marco de mayor conectividad del funcionariado con el mundo social que incluía a las organizaciones sociales y a las iglesias (Perelmiter y Paura, 2018), en esos años fue creciente la participación de las organizaciones comunitarias y de movimientos sociales de trabajadoras/es desocupados/as, convocados/as para incorporarse a las estructuras estatales e intervenir en la implementación de los programas en sus barrios, al mismo tiempo que se designaba a sus principales referentes como responsables de secretarías y áreas de coordinación en los niveles más altos de la administración (Pérez y Natalucci, 2010; Schuttenberg, 2012; Longa, 2019).

La segunda etapa que reconocemos a partir de 2009 está asociada a la centralidad dada a los programas de economía social que apoyaban la formación de cooperativas de trabajo como vías para la inserción laboral de personas sin empleo. En septiembre de 2009, la ministra Kirchner, sosteniendo que “la mejor política social era el trabajo” y que era esa la vía de inclusión a la que apostaba el gobierno, implementó el Programa Argentina Trabaja (en adelante: AT) con el objetivo de promover “el desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores”, tal como reza en su presentación.⁵

La puesta en marcha del AT con su fuerte acento en el cooperativismo de trabajo y experiencias autogestionadas (Ferrari Mango, 2021; Hopp, 2017) implicó no solo un mayor protagonismo del MDS, sino que abrió la posibilidad de otras transformaciones. En términos de género la más significativa fue la creación en 2013 de una línea programática específica denominada Ellas Hacen, especialmente destinada a las mujeres, que las reconoció en la figura de “cooperativistas” por sus atributos asociados como mujeres y madres de más de tres hijos (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b) así como habilitó la aplicación de la violencia como criterio de focalización (Voria, 2019).

Por su parte, poco después, la Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES) fue designada responsable de la implementación de un nuevo dispositivo que marcó un giro en el modo de política de asistencia, la Asignación Universal por Hijo. Así, desde el segundo semestre de 2009 convivirán ambos dispositivos, la AUH bajo la órbita de ANSES y el AT implementado desde el MDS, en un esquema bifronte de políticas de atención a los/as trabajadores/as desocupados u ocupados en condiciones de precariedad laboral, sin acceso a derechos.

A partir de diciembre de 2015, durante el gobierno de Mauricio Macri, la cartera quedó bajo la responsabilidad de Carolina Stanley. Parte del equipo del PRO que migraba desde el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Stanley fue una pieza clave en la negociación con las organizaciones sociales actuando en un doble movimiento, entre la asignación de recursos y la erosión de los principios de la

⁵ Res. MDS N° 3182/09. Se trataba de ejecuciones de obras de mediana y baja complejidad en espacios públicos y se incorporaron también polos productivos.

economía social. En 2016, la sanción de la Ley 27.345 de Emergencia Social estableció la progresiva transformación de los programas sociales nacionales en un Salario Social Complementario y la creación de un Registro Nacional de la Economía Popular a constituirse en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

Ahora bien, en relación con el MDS, los estudios disponibles muestran que más allá del giro conservador liberal que representó en general el cambio de gobierno, la gestión de Carolina Stanley podría definirse en términos de una *continuidad remozada neoliberal* de las principales líneas de intervención, en particular en relación con la transformación de AT y Ellas Hacen en Hacemos Futuro, caracterizada por la búsqueda de diálogo con las organizaciones sociales y la consolidación institucional de las áreas de economía social, aunque imprimiendo cambios sustantivos en su definición.⁶

En términos de las transformaciones programáticas, (i) se aplicaron nuevos enfoques y orientaciones del PRIST (se eliminó la denominación Argentina Trabaja) hasta su cambio definitivo en un nuevo programa, Hacemos Futuro;⁷ (ii) se habilitó el ingreso de nuevas/os beneficiarias/os como resultado del acuerdo entre el Gobierno Nacional y las organizaciones y como parte de la negociación de la Ley de Emergencia social, alimentaria y de las organizaciones de la Economía Popular; (iii) se desactivaron progresivamente todos los componentes asociativos, las cooperativas y la promoción comunitaria; (iv) se transformaron las capacitaciones con la inclusión de contenidos y enfoques vinculados al despliegue “socio-emocional”, emprendedurismo individual, autoempleo; (v) se diversificaron las/los efectores del programa; entre otros (Gamallo, 2019; Arcidiácono y Bermúdez, 2018b; Ferrari Mango, 2021).

Además de los cambios efectuados en el área específica de la EPSS, entre 2017 y 2018 otros dos movimientos mostraron la reorientación del MDS y el lugar protagónico que le dio el gobierno nacional en la resolución del conflicto social y la gobernabilidad. En 2017 la creación de la Agencia Nacional de Discapacidad bajo la dependencia de la Secretaría General de la Presidencia habilitó la desaparición de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales y la derivación a ANSES de la gestión de las restantes pensiones no contributivas. En 2018, el MDS incorporó en carácter de Secretaría el área de Salud que había sido ministerio hasta ese momento y a la Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES),

⁶ Un signo de la transformación de la cartera fue el origen de las/los funcionarias/os, que provinieron fundamentalmente de tres espacios de reclutamiento: de la gestión de la política social en la Ciudad de Buenos Aires, del sector empresario y del mundo de las ONG. Como señala Salerno (2021), mientras que el ala política procedente de la CABA fue el responsable de las negociaciones con los movimientos sociales, los últimos dos espacios expresaron la decisión de Cambiemos de valorizar un saber de gestión proveniente del mundo empresarial y sus satélites sociales. Entre ellos, el autor distingue al grupo conformado por individuos que venían de ocupar cargos de dirección en diferentes ONG ligadas al empresariado que se hizo cargo de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo y luego de la Secretaría de Economía Social desde donde se implementaron los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y el monotributo social. Entendemos que esas incorporaciones pueden leerse como un indicio de una otra forma de gestionar la economía social, que no tenía que ver con la del gobierno precedente.

⁷ El propósito fue empoderar a las personas promoviendo su autonomía económica a través de la terminalidad educativa, cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral (Res. 96/2018).

recuperando una estructura semejante a la que había tenido en los años sesenta y concentrando el 60% del gasto público nacional.⁸

En diciembre de 2019, con el cambio de gobierno liderado por Alberto Fernández, el Ministerio recuperó la delimitación previa a 2018. En la cartera de Desarrollo Social fue designado Daniel Arroyo, quien ya se había desempeñado en el área. Su gestión fue caracterizada por la convivencia relativamente controlada entre distintos sectores de la coalición de gobierno, en particular entre las organizaciones sociales propulsoras de la economía popular y sectores vinculados a los intendentes del conurbano bonaerense. Como se comentó anteriormente, el ministro conocía el área por su paso anterior asociado a los primeros tiempos del programa PMO. En el nuevo esquema institucional la Economía Social sostuvo su lugar, pero pueden señalarse algunos cambios en el marco de la gestión. Uno de ellos fue el desplazamiento del INAES que quedó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo.⁹ Un segundo cambio fue la designación de los principales referentes de las organizaciones sociales en cargos de alta responsabilidad. Emilio Pérsico es ahora Secretario de Economía Social.

Ahora bien, la nueva gestión del Ministerio del bienestar y sus cambios en la orientación programática se vieron totalmente atravesados por la pandemia Covid-19 y sus efectos, así como las emergencias que debieron atenderse. Las principales intervenciones del MDS fueron: por un lado, el relanzamiento del Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo -que unifica los programas anteriores Hacemos Futuro y Salario Social Complementario-, y con el objetivo de promover la mejora del empleo y generar propuestas socio productivas, propone una prestación económica individual (como salario social complementario) a recibirse por el desarrollo de actividades en cinco ramas (alimentos, construcción, economía del cuidado, actividades de reciclado y producción de indumentaria).¹⁰

Por otro lado, se efectivizó la puesta en marcha del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) para incorporar y otorgar reconocimiento institucional y canalizar derechos a las y los trabajadores de la economía popular¹¹. Como destacan Deux Marzi y Hintze (2022), esta creación completa una serie de acontecimientos que marcan la fuerte presencia de la economía popular en el ámbito público: primero, la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011; luego la aprobación de la Ley de emergencia social, antes referenciada. En este contexto, la creación del ReNaTEP muestra un fuerte impulso público a la temática y una elocuente institucionalización.

⁸ El lugar de las Pensiones No Contributivas (PCN) es central. Según lo documentado por Gamallo (2019), el presupuesto del MDS se incrementó exponencialmente en el período posterior a la crisis de 2001 empujado por el gasto creciente en las PNC. Considerando la estructura presupuestaria ministerial, el mayor programa hasta 2017 fueron las PNC (finalidad “previsión social”).

⁹ Será necesario el análisis de esta transferencia y de su impacto en el lugar asignado a la economía social y más recientemente a la economía popular, teniendo en cuenta la composición jerárquica del Instituto y los perfiles de sus altos responsables.

¹⁰ Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (2021).

¹¹ La implementación del ReNaTEP permitió poner en manifiesto la importancia de las actividades de cuidados con un 26% del total registrado conforman la rama socio comunitaria (merenderos, comedores, cuidadores y promotoras de salud, entre otras) (Roig, 2020).

Las mutaciones de los organigramas de la cartera

Con el fin de indagar en los cambios de estructura, el presente análisis recupera los organigramas aprobados en cada inicio de gobierno, ya que los mismos suponen un ordenamiento de la cartera y de los recursos públicos de acuerdo con los planes y objetivos, y nos permiten revisar incrementos en la cantidad de organismos y procesos de jerarquización.

El MDS contabiliza actualmente 20 reparticiones, considerando secretarías, subsecretarías, las unidades de auditoría interna, organismos desconcentrados, organismos descentralizados y otros entes del sector público nacional. Con esta estructura concentra el 3,9% del total de reparticiones de la Administración Pública Nacional (ITSESEN, 2021). Tras 22 años de existencia, su estructura se ha ido reconfigurando en base a necesidades del contexto y cambios en la agenda de gobierno y política social.

Observando la tabla 1 se pueden identificar al menos dos momentos en la estructura del MDS. El primero entre 1999 y 2003 que, aunque con una merma hacia final del ciclo, muestra cierta estabilidad en cuanto al tamaño de la estructura ministerial. El segundo, a partir de 2007, para el cual identificamos un incremento del 50% respecto al período anterior inmediato y un aumento aún más importante principalmente en las subsecretarías.

Tabla 1. Cantidad total y variación de secretarías y subsecretarías. Ministerio de Desarrollo Social según gestiones de gobierno. Argentina, 1999 y 2019

Tipo de repartición	1999		2001		2003		2007		2011		2015		2019	
	Q	% Variación	Q	% Variación	Q	% Variación	Q	% Variación	Q	% Variación	Q	% Variación	Q	% Variación
Secretaría	5	-	5	0%	4	-20%	6	50%	6	0%	5	-17%	6	20%
Subsecretaría	3	-	3	0%	2	-33%	9	350%	11	22%	12	9%	9	-25%
Total	8	0,00%	8	0,00%	6	-25,00%	15	150,00%	17	13,33%	17	0,00%	15	-11,76%

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Boletín de la República Argentina e Información Legislativa y Documental, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en <http://www.infoleg.gob.ar/> y <https://www.boletinoficial.gob.ar>

Como se señala en la Tabla 1, el sostenido número de secretarías y el aumento gradual de las subsecretarías desde 2003 indica una creciente diferenciación estructural y especialización funcional, lo que conduce a pensar no sólo en la expansión de sus burocracias sino en su diversificación (Paura y Zibecchi, 2020). En ese sentido, los estudios disponibles registran momentos vinculados a las gestiones de gobierno que podrían indicar un giro en el trabajo del MDS (Perelmiter, 2016; Giorgi, 2020; Gamallo, 2019; Perelmiter y Marcallo, 2021).

Al analizar la composición de los organigramas y la participación de las áreas con objetivos específicamente vinculados a la Economía Social, se deja entrever la prioridad otorgada al sector por su crecimiento en la estructura. En la tabla 2 se puede observar la distribución de secretarías y

subsecretarías y se identifican con color las áreas destinadas a la Economía Social en el organigrama del ministerio.

Tabla 2. Secretarías y subsecretarías del Ministerio de Desarrollo Social según gestiones de gobierno (1era. estructura). Argentina. 1999 - 2019.

	1999	2001	2003	2007	2011	2015	2019
	Desarrollo Social	Coordinación	Coordinación	Coordinación y Monitoreo Institucional	Coordinación y Monitoreo Institucional	Coordinación y Monitoreo Institucional	Abordaje Integral
	Políticas Sociales	Políticas Sociales	Políticas Sociales y Desarrollo Humano	Políticas Sociales y Desarrollo Humano	Economía Social	Economía Social	Economía Social
Secretarías	Desarrollo Sustentable y Política Ambiental	Ambiente y Desarrollo Sustentable	Gestión y Articulación Institucional	Gestión y Articulación Institucional	Gestión y Articulación Institucional	Gestión y Articulación Institucional	Gestión Administrativa
	Deporte y Recreación	Comunicación Social	Comunicación Social	Organización y Comunicación Comunitaria	Organización y Comunicación Comunitaria	Organización y Comunicación Comunitaria	Articulación de Política Social
	Tercera Edad y Acción Social	Desarrollo Humano y Familia		Niñez, Adolescencia y Familia	Niñez, Adolescencia y Familia	Niñez, Adolescencia y Familia	Niñez, Adolescencia y Familia
				Deporte	Deporte		Inclusión Social
	Coordinación	Coordinación	Desarrollo Territorial y Economía Social	Abordaje Territorial	Abordaje Territorial	Abordaje Territorial	Abordaje Territorial
	Ordenamiento y Política Ambiental	Infraestructura Social y Emergencia Habitacional	Políticas Alimentarias	Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia	Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia	Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia	Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia
	Promoción Social	Tercera Edad		Desarrollo Institucional e Integración Federal	Desarrollo Institucional e Integración Federal	Desarrollo Institucional e Integración Federal	Articulación y Comunicación Comunitaria
Subsecretarías				Desarrollo Local y Economía Social	Comercialización de la Economía Social	Comercialización de la Economía Social	Asistencia Crítica
				Organización de Ingresos Sociales	Organización de Ingresos Sociales	Organización de Ingresos Sociales	Desarrollo Humano
				Planeamiento y Gestión Deportiva	Planeamiento y Gestión Deportiva	Planeamiento y Gestión Deportiva	Inclusión e Integración Social
				Políticas Alimentarias	Fortalecimiento Institucional	Fortalecimiento Institucional	Políticas de Integración y Formación
				Recursos Deportivos	Políticas Alimentarias	Políticas Alimentarias	Primera Infancia
				Organización y Capacitación Popular	Organización y Capacitación Popular	Coordinación, Monitoreo y Logística	Promoción de la Economía Social y Desarrollo Local
					Responsabilidad Social	Juventud	
				Recursos Deportivos	Responsabilidad Social		
					Organización Comunitaria		
Total	8	8	6	15	17	17	15

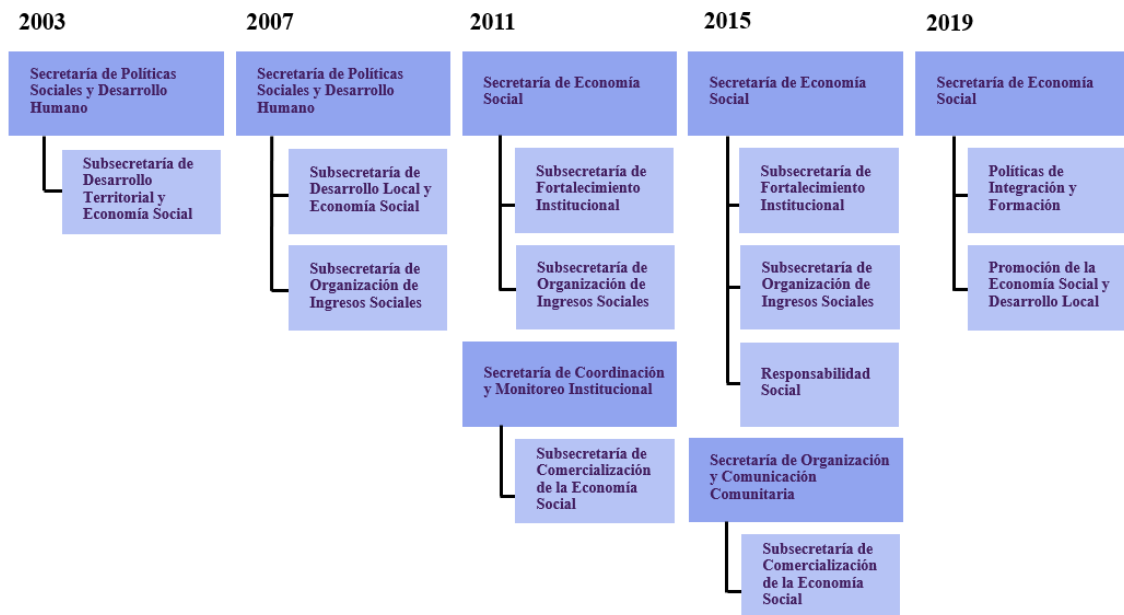
Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Boletín de la República Argentina e Información Legislativa y Documental, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en <http://www.infoleg.gob.ar/> y <https://www.boletinoficial.gob.ar>

Iniciado el mandato de Néstor Kirchner en 2003 y con la designación de Alicia Kirchner como ministra, la estructura del ministerio aprobada mediante el Decreto 373/2004 incluyó por primera vez una subsecretaría que, en su definición y bajo la órbita de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, implicó a la economía social como un eje de gestión: la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social. Su participación en la Red Federal de Políticas Sociales, con la implementación del PMO, aportó en los primeros años a la creciente centralidad que tuvo esta subsecretaría en los objetivos ministeriales.

Con la continuidad de gobierno en los dos períodos posteriores, podemos observar un proceso de crecimiento y jerarquización de la economía social (Gráfico 1): en la estructura aprobada en 2007 (Decreto 20/2007), su crecimiento en estructura ya que, con la puesta en marcha del PMO en 2004, la Subsecretaría de Organización de los Ingresos Sociales atendió, entre otras cosas, la organización, coordinación y administración del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. En esta línea, en la estructura aprobada en 2011 (Decreto 2083/2011) se consolidó este eje de gobierno con la Secretaría de Economía Social, sus dos subsecretarías dependientes (Organización de Ingresos

Sociales y Fortalecimiento Institucional), además de incorporar entre los objetivos de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social (dependiente de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional) el fomento de la estrategia implementada de monotributo social.

Gráfico 1. Secretarías y subsecretarías del Ministerio de Desarrollo Social con objetivos específicos vinculados a la economía social (1era. estructura). Argentina. 2003 y 2019.



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Boletín de la República Argentina e Información Legislativa y Documental, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en <http://www.infoleg.gob.ar/> y <https://www.boletinoficial.gob.ar>

Durante los dos períodos siguientes cabe resaltar la permanencia de la Secretaría de Economía Social. Si bien el organigrama del gobierno iniciado en 2015 no se mantuvo de forma estable a lo largo del mandato, al unificar en 2018 el MDS con la estructura de Salud, la Secretaría de Economía Social incrementó a tres sus subsecretarías con la incorporación de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. A nivel ministerial se transfirieron las competencias relativas a deporte al Ministerio de Educación y Deportes.

En 2019, la estructura publicada con el Decreto 50/2019 retoma la delimitación del Ministerio de Desarrollo Social con la designación de Daniel Arroyo como ministro. Como se anticipó, Emilio Pérsico, líder del Movimiento Evita, fue designado como secretario de Economía Social. Los cambios más relevantes fueron la incorporación de la Secretaría de Integración Socio-Urbana y de la Subsecretaría de Gestión de Tierras y Servicios Barriales, y la transferencia del INAES que hasta ese momento había dependido históricamente del MDS, aun cuando era Secretaría (1996), al Ministerio de Desarrollo Productivo.

El presupuesto destinado a la EPSS

En este apartado nos centramos en otra de las dimensiones de análisis propuestas para el estudio sobre el estatus EPSS en el campo de la política social: su dinámica presupuestaria particular y específica.

¿En dónde radica su importancia? En primer lugar, la disponibilidad de recursos financieros por parte de una cartera ministerial representa una dotación valiosa de la capacidad estatal. Entre otros factores, es posible pensar que ciertos niveles de gasto social orientado hacia determinados fines (y también precisado en relación con el PBI en un momento dado) reflejan capacidad y desarrollo estatal (Bertranou, 2015). En ese sentido, la ejecución presupuestaria es un aspecto central de los distintos arreglos institucionales a la hora de llevar adelante políticas públicas, programas, planes e inclusive transformaciones en el organigrama estatal, como vimos en la sección precedente. En segundo lugar, para las agencias involucradas –en este caso, el sector de la EPSS del MDS- el incremento significativo de recursos a la hora de llevar adelante políticas y programas destinados para tal fin puede ampliar la capacidad estatal específica para atender problemas de gobierno determinados e inclusive, en algunos casos, significar autonomía burocrática y técnica con respecto a otras áreas.¹² En tercer término, los presupuestos son herramientas centrales para el ordenamiento y la administración de medios y recursos para intervenir en determinados problemas como objeto de gobierno. En una cartera ministerial determinada –por caso, el MDS- los redireccionamientos presupuestarios pueden interpretarse como posibles definiciones de áreas competentes –construidas o fortalecidas- para producir determinados efectos económicos sociales, inclusive en detrimentos de otras.

En relación con la metodología de análisis,¹³ se trabajó en base a la cuenta de versión anual¹⁴ de la Secretaría de Hacienda-Oficina Nacional de Presupuestos (MECON) como insumo para el procesamiento. El recorte temporal es el período 2003-2020 establecido precisamente porque el año 2003 marcó un hito con el lanzamiento del PMO. Atendiendo a los distintos tipos de presupuestos, se trabajó sobre el ejecutado, es decir sobre la obligación de pago, derivada de un gasto aprobado y comprometida por la cartera ministerial en cuestión. Con respecto a la clasificación, se realizó un trabajo de identificación de aquellos programas vinculados a la economía social, a lo cooperativo y mutual y a la economía popular según el caso.¹⁵

¹² Claro que entendemos que la dimensión presupuestaria es un aspecto estructural pero no definitorio. Siguiendo a Bertranou (2015) consideramos que no debe establecerse una asociación necesaria entre financiamiento y capacidad en tanto el aumento de una capacidad estatal no se funda solo en un mayor presupuesto sino en combinación con otros factores como la coordinación, autonomía burocrática, tecnologías, cultura organizacional, entre otros.

¹³ Los procesamientos de presupuestos y armado de tabulados y gráficos fueron realizados por Gabriel Calvi. Además, agradecemos sus comentarios metodológicos. Los posibles errores de subestimación o posibles sesgos en el análisis son absoluta responsabilidad de las autoras.

¹⁴ Cf. Tomo I – Cuadro 7 (Sec. de Hacienda, ONP).

¹⁵ Se computaron los siguientes códigos: a) (24) “Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local” que a partir de 2017 cambia su denominación a “Economía Social”; b) (38) “Argentina Trabaja” (desde el 2011) cambia su nombre a “Apoyo al Empleo” en el 2017 y a partir del 2020 se denomina “Potenciar Trabajo”; cabe destacar que cada programa tienen sus actividades específicas en capacitación y fortalecimiento institucional; c)

Con la finalidad de poder estimar las variaciones presupuestarias con mayores precisiones (por las afectaciones producidas por cambios inflacionarios y otras variables) se efectuó una traducción a valores constantes, para lo cual se utilizó el Índice de Precios Implícitos del PBI (INDEC), con base en el año 2004, con empalme base del año 1993 para 2003, como deflactor. Resta aclarar que el organismo INAES¹⁶ hasta 2019 inclusive fue un organismo descentralizado del MDS y por su finalidad y función vinculada con economía social se decidió incorporarlo al análisis de manera discriminada. En 2020 –bajo la gestión de Alberto Fernández- el INAES pasa a la órbita del Ministerio de Producción de la Nación.

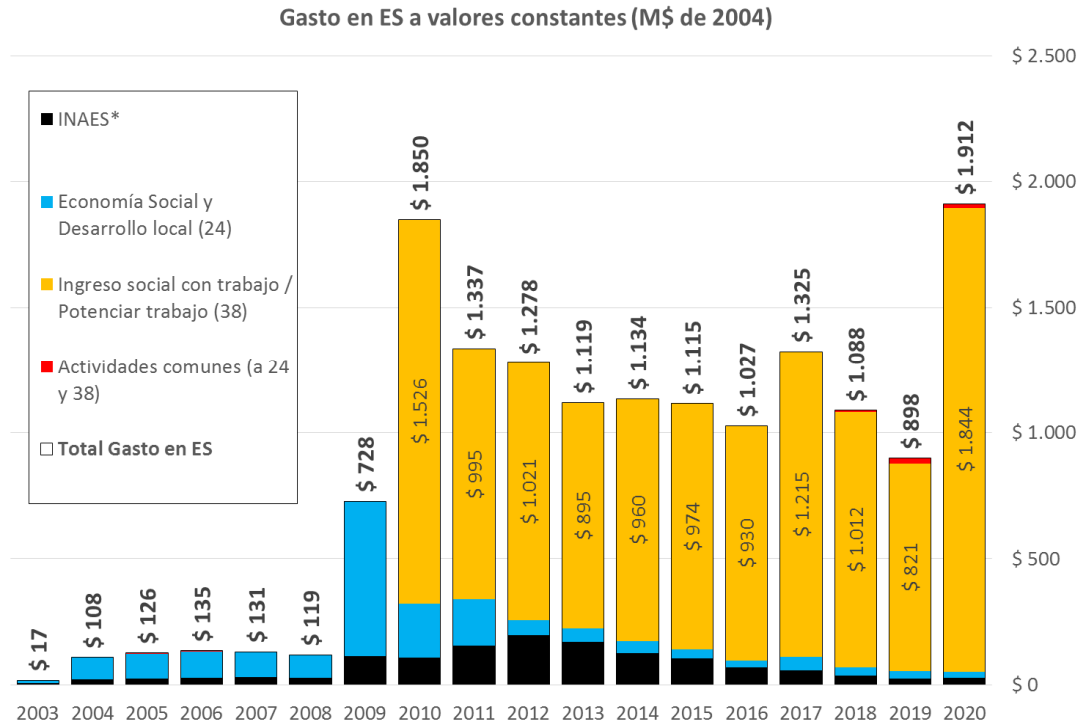
Como puede observarse en el Gráfico 2, la inversión en EPSS desde 2003 hasta la fecha muestra una tendencia sostenida y creciente (inclusive corregido con el Índice de Precios Implícitos de PBI INDEC): aumentando de manera significativa pasando –a valores de 2004- de 17 millones en el 2003 a 1.912 millones en el 2020. Los años de creación de programas emblemáticos como el Argentina Trabaja (AT) en 2010¹⁷ y el Potenciar Trabajo en 2020 marcan dos puntos de inflexión. Por un lado, una suba considerable del gasto; por otra parte, un cambio en la composición del gasto en su interior en tanto este tipo de expresión programática comienza a tener un fuerte protagonismo. Con el lanzamiento del AT y los años consecutivos también se observa una mayor participación del INAES en el gasto orientado a este sector. En menor medida, la transformación del AT en Hacemos Futuro hacia 2017 también recibe un incremento de recursos (Cf. Gráfico 2).

(16) Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutua (INAES); d) en todos los casos se tomaron códigos en los cuales los programas 24 y 38 participaron como “Actividades comunes a los programas” códigos (2), (8) según los años; e) (50) “Proyectos productivos comunitarios”, entre otros más específicos que aparecen en algunos años.

¹⁶El INAES es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social es un organismo que ha tenido actividades vinculadas con la larga tradición mutual, asociativista y cooperativista en la Argentina. Creado en 2007, es el organismo encargado de controlar y regular la aplicación de la legislación cooperativa; a las organizaciones de empresas recuperadas y al régimen impositivo y previsional que alcanza a los trabajadores asociados y a las unidades económicas que conforman (Deux, 2014). En el periodo bajo análisis, además, ha trabajado junto la unidad ejecutora del Programa “Ingreso Social con Trabajo” a conformar cooperativas de trabajo (para un mayor desarrollo de este tema ver Bermúdez y Arcidiácono, 2018a).

¹⁷Si bien el Programa fue lanzado en 2009 vemos su impacto en 2010 ya que es imposible observar la transformación en el etiquetado del presupuesto, aunque en los últimos meses de 2009 se hayan direccionado recursos para tal fin. Situaciones similares pasan con los lanzamientos posteriores, en 2016 de Hacemos Futuro y demás transformaciones programáticas.

Gráfico 2. MDS (2003-2020)



Fuente: Elaboración Propia. Secretaría de Hacienda-Oficina Nacional de Presupuestos (MECON) Índice de Precios Implícitos del PBI (INDEC). Base año 2004 con empalme base año 1993 para 2003

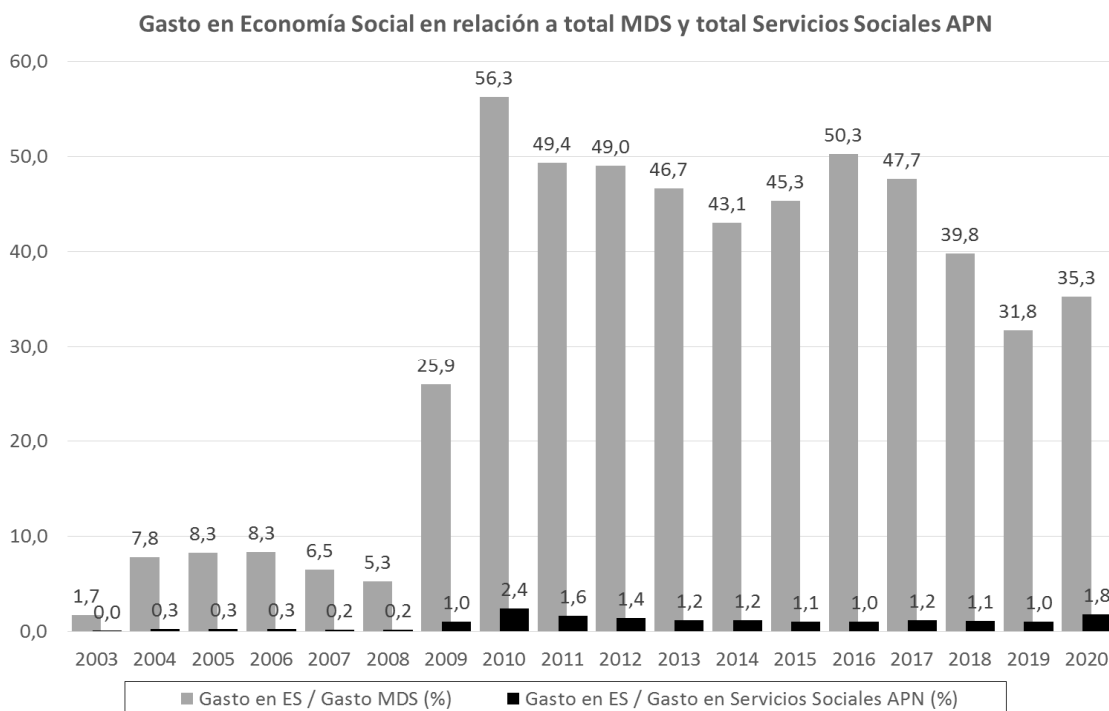
Si se observa la evolución del gasto orientado a la EPSS dentro del total del gasto de la cartera ministerial bajo análisis, se registran alzas y un aumento importante en algunos años más específicos. El Gráfico N°3 muestra que mientras en 2003 el sector de la EPSS recibía el 1, 7% del presupuesto ministerial, en 2010 este sector recibe más de la mitad del presupuesto (56,3%). De acuerdo con los últimos datos, esta proporción se ubica en alrededor del 35%.

En el mismo gráfico, podemos centrar el gasto destinada EPSS en otra escala de mayor envergadura: sobre el Total de los Servicios Sociales de la Administración Pública Nacional en base al análisis del gasto social según finalidad y función¹⁸ En este nivel de análisis también observamos un aumento de las erogaciones, si para el año 2003 donde comienza nuestra serie, el gasto destinado a la EPSS es prácticamente inexistente –o imposible de captar desde esta metodología de análisis-, para el año 2010 el 2,4% del total del gasto social de la Administración Pública Nacional estaba destinado a la EPSS.

¹⁸ Compuesto por Salud; Promoción y Asistencia social; Seguridad Social; Educación y Cultura; Ciencia y Técnica; Trabajo; Vivienda y Urbanismo; Agua Potable y Saneamiento.

Las alzas significativas del gasto orientado a la EPSS, así como la transformación en su composición coinciden con los lanzamientos o transformaciones de los programas de promoción social destinados especialmente a promover la economía social. Esta tendencia muestra su comienzo con el PMO (años 2003-2004), se sostiene en el AT (años 2009-2010) y, en menor medida, Hacemos Futuro (2016/2017). El año 2020 muestra una recuperación del gasto también por Potenciar Trabajo, en particular luego de la baja sufrida en 2018-2019.

Gráfico 3. MDS 2003-2020



Fuente: Elaboración Propia¹⁹. Secretaría de Hacienda-Oficina Nacional de Presupuestos (MECON)

Conclusiones

Nuestra propuesta fue contribuir al debate en torno al lugar de la EPSS en el gobierno de la pobreza en el país. Precisamente porque observamos la centralidad de la economía social y popular como área de intervención y como uno de los principios orientadores de la acción estatal de las últimas décadas en la Argentina. Para ello, nos centramos en una forma de operacionalizar la noción de *institucionalidad social* tomando como dimensiones de análisis a los mecanismos de intervención más emblemáticos

¹⁹Para el Gasto de MDS no se computa ni ANSES ni Pensiones No contributivas.

(programas, planes, registros de trabajadores), los organigramas estatales y las asignaciones presupuestarias ministeriales considerando en particular las destinadas a las áreas y los programas que promueven la EPSS en sus distintas manifestaciones.

Por un lado, el MDS desarrolló diversas experiencias programáticas en el período estudiado que contribuyeron a ampliar un sofisticado entramado institucional: un programa de economía social, el PMO que fue un hito en materia de la economía social, y sucesivas transformaciones hasta el actual dispositivo Potenciar Trabajo, más vinculado a la economía popular. Más allá de significativas mutaciones que implicaron importantes innovaciones – que no han sido objeto de análisis en este artículo- se pueden señalar aspectos demarcatorios asociados entre sí como el anclaje territorial de los programas, las vinculaciones con las organizaciones de trabajadoras/es y la articulación con actores locales. Además, a través de estas experiencias programáticas se observa la permeabilidad del campo de la EPSS para dialogar en diversos niveles con otros temas de la agenda pública que están siendo incorporados (género, violencia, cuidado) con posibilidad de traducirse en nuevas transformaciones programáticas e instrumentos de intervención. Las distintas denominaciones de los programas también han ido cambiando durante el período en estudio, aspecto que constituye como pendiente el análisis de los *desplazamientos semánticos* en las formas de construcción estatal y sus sentidos de la temática en cuestión (*economía social a economía popular* y otros términos íntimamente asociados como los *cuidados*).²⁰

Por su parte, el crecimiento y los cambios de estructura del ministerio desde 2003 dejan entrever la importancia asignada al gobierno de la pobreza y, luego, a la economía social en las agendas de gobierno. La definición de nuevas áreas y las jerarquizaciones expresadas en la transformación de direcciones en subsecretarías y en secretarías de Estado dan cuenta de una relativa continuidad de criterios, más allá de las gestiones de gobierno y de los giros sustantivos en términos de concepción del problema que cada gestión imprimió al espíritu de los programas. En este sentido, cabe reconocer que la continuidad de la gestión ministerial entre 2003 y 2015 dio lugar a una sostenida institucionalización de burocracias y estrategias implementadas como el monotributo social, programas como el AT y la promoción de microcréditos pudiendo trascender los cambios de gobierno de 2015 y 2019.

También el gasto social orientado a la EPSS muestra la orientación de la capacidad estatal y se expresa como un aspecto central de los distintos arreglos institucionales a la hora de llevar adelante una oferta programática específica y las transformaciones en el organigrama estatal. A partir del análisis empírico realizado, observamos que el sector vivenció un incremento significativo de recursos a la hora de llevar adelante políticas y programas destinados para tal fin, coincidiendo con los lanzamientos o transformaciones de los programas más emblemáticos. Esto se observa tanto en una suba considerable del gasto como en un cambio en la composición en su interior, donde comienza a tener un importante protagonismo el sector de la EPSS.

²⁰ De hecho, el establecimiento de la Dirección General de Cuidados Integrales del Ministerio de Desarrollo Social, muestra transformaciones recientes de la cartera del bienestar.

El análisis realizado sobre el lugar dado a EPSS como sector de intervención dentro del MDS nos permite reconocer creaciones de áreas, jerarquizaciones y desplazamientos de “asuntos” que brindan pistas para entender las definiciones discursivas y materiales de las intervenciones y de los recursos (humanos y no humanos, materiales y simbólicos) desplegados en diferentes momentos del desarrollo del sector. No hemos analizado aquí los giros registrados en los dispositivos, que podrían indicar diferentes concepciones de la economía social y popular y también distintos tratamientos políticos según las gestiones de gobierno. En cambio, hemos prestado atención a la continuidad y consolidación del lugar dado en este espacio estatal asignado como responsable del gobierno de la pobreza y la promoción de la EPSS como vía para ese tratamiento y la promoción del trabajo. Todo indica que el sector ha adquirido centralidad en el organigrama de la cartera y en su esquema asignación de recursos. Los programas y sus concepciones han cambiado pero no dejaron de expresar un lugar privilegiado en la forma de construcción político institucional de la cartera; las áreas y sus burocracias han mutado pero en todas las gestiones la dirección de esas mutaciones en un esquema de diferenciación estructural ha sido la jerarquización y presumiblemente la especialización funcional. Aun como componente de un debate todavía en proceso, difícilmente el de la EPSS pueda ser un espacio disminuido en la agenda pública y de la política social de la Argentina. Su consolidación en el entramado institucional del MDS podrá tener derivas y vínculos con otras áreas del Estado según se orienten las concepciones sobre el asunto, pero es poco probable que pueda desestructurarse.

Entendemos que esta estrategia analítica puede completarse con dimensiones más vinculadas a las variaciones de la burocracia ministerial y el lugar de actores provenientes del “campo” de la economía social y la economía popular. En relación con la transformación de sus burocracias, la creciente diferenciación estructural y especialización funcional que se registra en el organigrama es un indicio de la transformación del funcionariado y presumiblemente de los equipos técnicos y operativos.

Ahora bien, esta transformación institucional y este estatus de la EPSS como principio orientador de la acción estatal ¿Supuso que la llegada de nuevos actores efectuaran cambios significativos en las prácticas estatales? ¿La relación con las organizaciones territoriales implicó un cambio en el estilo de gestión de “lo social”? ¿Qué relaciones, alianzas y conflictos se generaron con los elencos previos de la cartera? ¿La renovación de estos elencos burocráticos más vinculada a las EPSS implicará cambios en la orientación más general de la política social de los años venideros? ¿A qué desafíos de gobierno deberán enfrentarse? Por tratarse de una investigación en curso, forma parte del proceso de indagación empírica a realizar el estudio de perfiles y procedencias de los elencos burocráticos que se incorporaron a las secretarías y subsecretarías destinadas al sector.

Lista de referencias

Álvarez Leguizamón, S. (2006). La invención del desarrollo social en la Argentina. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de Política Social en la Argentina Contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”: programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018a). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Ciudadanías*, 2.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018b). Del Ellas Hacen al Hacemos Futuro. Descolectivización como impronta en los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, 5 (6), 63-72.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debates. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Campana J. y Rossi Lashayas, A (2020). “Economía Popular y Feminismo: articulaciones y nuevas demandas emergentes”. *Otra Economía*, 13(23), pp 246-263.
- Coraggio, J. L. (2020). Economía social y economía popular: Conceptos básicos. En Consejo Consultivo, *Documento N° 1*. Buenos Aires: INAES/Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Danani, C. (1996) Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En Hintze, S. (organizadora): *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires: CEA-CBC.
- Deux Marzi, M. y Hintze, S. (2022). “Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs: búsqueda de reconocimiento y demandas de protección” En Danani, C. y Hintze, S. (coord) *Protecciones y desprotecciones (IV): La seguridad social en Argentina 2015-20220*. Buenos Aires: Mimeo.
- Deux Marzi, M.; Pisaroni, F. (2020). “Las protecciones sociales en disputa. Debates en torno a las problemáticas y desafíos para la construcción de nuevos entramados de protecciones para la Economía Popular y Solidaria”. *Ciudadanías*, 6.
- Fernández Álvarez, M. I (2016). *Hacer juntos (as). Contornos, relieves y dinámicas de las prácticas políticas colectivas en sectores subalternos*. Buenos Aires: Biblos.
- Ferrari Mango, C. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, 24, 163-187.
- Gamallo, G. (2019). Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018). *Estudios Sociales del Estado*, 5 (10), 16-59.
- Giorgi, G. (2020). El *expertise* como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. *Trabajo y Sociedad*, 34 (XXI), 23-47.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2015). *Organización y economía popular*. CABA: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular Buenos Aires.
- Guerrero, R.; Guerrero, G. y Zangaro, M. (2018). “Reflexiones sobre el trabajo de cuidados: análisis de la experiencia del Programa “Ellas Hacen””. En *Mediações - Revista de Ciências Sociais* (3), 195-221.
- Hintze, S; Deux Marzi, M V; Costa, M (2011): “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina”. En Danani, C. y Hintze, S. (coord) *Protecciones y*

- desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*. Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Hopp, M. (2017). El trabajo cooperativo en cuestión: desafíos en el nuevo contexto argentino. *Revista Ciencias Sociales*, 93, 102-107.
- Logiudice, A. (2011). Pobreza y neoliberalismo: la asistencia social en la Argentina reciente. *Entramados y perspectivas*, 1 (1), 61-90.
- Longa, F. (2019). *Historia del movimiento Evita. La organización social que entró al estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pacífico, F. (2019). *Producir la política desde las casas. Etnografía de procesos de organización colectiva de mujeres titulares de programas estatales*. Tesis de Doctorado en Antropología. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Paura, V y C Zibecchi (2020). Expansion and diversification of welfare bureaucracies in democratic Argentina: between critical junctures and gradual mutations from below. In Helen Sullivan (ed). *The Palgrave Handbook of the Public Servant. Section 8: Beyond the Centre - Public Servants in the Wild*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Paura, V.; Chorny, V.; García, B.; González Durán, J.; Pincione, S. y Sierra, M. (2017). Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: agenda de gobierno y legislación. Temporalidades diversas, tendencias e hitos, 1996-2015. *Ponencia presentada en las XXI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Paura, V. y Zibecchi, C. (2018). Los programas de “combate a la pobreza” en las agendas de gobierno y de estudio. Condiciones de producción académica, paradigmas argumentativos y revisiones conceptuales. *POSTdata*, 23, 379-416.
- Perelmiter, L y Paura, V. (2018) Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión. En Heredia, M. y Canelo, P. (comp.). *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. General San Martín: Unsam Edita.
- Perelmiter, L. y Marcallo M. (2021). Élités estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos, *Revista Mexicana de Sociología*, 83 (1), 185-213.
- Pérez, G. y Natalucci, A. (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina. *América Latina Hoy*, 54, 97-112
- Repetto, F. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- Repetto, F. (2014). Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos. En C. Acuña (Comp.). *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina* (pp. 19-70). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

- Roig, A (2020) Enlazar cuidados en tiempos de pandemia. Organizar vida en barrios populares del AMBA. En *Cuidados y Mujeres en tiempos de Covid-19, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/153)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rozas Pagaza, M. (2001). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del trabajo social*. Buenos Aires: Espacio.
- Salerno, A. (2021). De la expertise en políticas sociales al saber managerial. Los cuadros asistenciales del macrismo en la Ciudad de Buenos Aires y el nivel nacional (2007-2019). En Hornes, M. *Expertos, actores estatales y hogares titulares: un enfoque relacional sobre los programas de transferencias monetarias*. Buenos Aires: Teseo.
- Schuttenberg, M. (2012). Los movimientos sociales ‘nacional populares’ en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el período. En *Intersticios*, 6 (2), 191-208.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la Ruta y el Barrio*. Buenos Aires: Biblos.
- Voria, A. (2019). “Las políticas públicas frente al dilema de la violencia de género y del cuidado: paradojas del programa “Ellas Hacen” en Argentina”. *Revista La Ventana*, 50, 230-205.

Otros documentos consultados

- Administración Pública Nacional (2004): DECRETO NACIONAL 373/2004 - Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93939/norma.htm>
- Administración Pública Nacional (2007): DECRETO NACIONAL 20/2007- Apruébase la estructura organizativa de primer nivel operativo correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135950/norma.htm>
- Administración Pública Nacional (2011): DECRETO NACIONAL 2083/2011- Modificase el Decreto Nº 357/02 en el apartado XIX correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de : <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/62340/20111212>
- Administración Pública Nacional (2016): DECRETO NACIONAL 357/2016 - Modificación de la Estructura Orgánica del Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de : <http://www.saij.gob.ar/357-nacional-modificacion-estructura-organica-ministerio-desarrollo-social-dn20160000357-2016-02-15/123456789-0abc-753-0000-6102soterced?#CT002>
- Administración Pública Nacional (2019): DCTO-2019-50-APN-PTE - Estructura organizativa. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333535/norma.htm>
- Instituto Nacional De Administración Pública. (2021). Informe trimestral de la estructura del Estado Nacional. Año 1, N°4. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/itesen/numero-actual>
- Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (2021). Primer Informe Anual: “100 acciones en materia de cuidado”, Buenos Aires.
- MDS (2005). Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, Documento Institucional, Cuaderno 2, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.

MDS (2010). “Políticas Sociales del Bicentenario, Tomo I” y “Políticas Sociales del Bicentenario, Tomo II”, Buenos Aires.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1999): DECRETO NACIONAL 20/1999 - Boletín Oficial n° 29.293. Boletín Oficial n° 29.293, miércoles 15 de diciembre de 1999, pp. 2-16. Recuperado de: [http://www.enre.gov.ar/web/bibliotd.nsf/\(\\$IDWeb\)/965D44C2DCB4DB13032568480066A29F](http://www.enre.gov.ar/web/bibliotd.nsf/($IDWeb)/965D44C2DCB4DB13032568480066A29F)

Cita recomendada

Paura, V.; Zibecchi, C. y Delgado Williams, S. (2022). Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social*, 5 (10). 27-47. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/37482> ISSN 2591-5339

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre las autoras

Vilma Paura

Argentina. Profesora en Historia (Universidad Nacional de la Patagonia) y Especialista y Magíster en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Centro de Interdisciplinarios de Estudios Avanzados (CIEA-UNTREF). Correo electrónico: vpaura@untref.edu.ar

Carla Zibecchi

Argentina. Socióloga, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y del Centro Interdisciplinarios de Estudios Avanzados (CIEA-UNTREF). Correo electrónico: czibecchi@untref.edu.ar

Sofía Delgado Williams

Argentina. Socióloga y Maestranda en Metodología de la Investigación Social. Correo electrónico: smdelgadowilliams@gmail.com