

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO NACIONAL (2024-2025).

LOS CAMBIOS EN EL EX-MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN.

Ana Josefina Arias

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (UBA)

Es trabajadora Social, magister en políticas sociales y doctora de la Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales (UBA). Es docente regular e investigadora en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata. Se especializa en estudios sobre pobreza, políticas sociales e intervenciones institucionales. Actualmente es decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

anajarias@gmail.com

ORCID:0000-0002-4671-1444

Juan Gabriel Scalia

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES (UBA)

Es Licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires y Maestrando en Políticas Sociales de la misma Universidad. Se desempeña profesionalmente como Especialista en planificación e Implementación de políticas públicas en estrategias de abordaje territorial de problemáticas sociales, en la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano de la Nación.

juangascalialia@gmail.com

ORCID: 0009-0004-9614-5155

RESUMEN

En el presente artículo trabajaremos acerca de las modificaciones y continuidades en el ex - Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en Argentina durante el primer año del gobierno de Javier Milei. Caracterizaremos brevemente las estructuras institucionales, prestaciones y abordajes de trabajo en la historia del Ministerio, creado a finales del siglo pasado, para pasar a abordar lo que entendemos define un cambio significativo en la institucionalidad de lo social en el gobierno nacional. La continuidad de las prestaciones dinerarias directas, la eliminación de las propuestas al trabajo territorial o de soporte a experiencias colectivas (organizaciones sociales, emprendimientos productivos), la eliminación de las intervenciones técnico profesionales, etc. conforman un escenario de desterritorialización, de transferencia por

ausencia a las provincias de las respuestas y de una desresponsabilización sobre lo social a nivel nacional.

Palabras clave: Política Social, territorio, organizaciones sociales, intervención social, pobreza

ABSTRACT

In this article we will work on the modifications and continuities in the former Ministry of Social Development of the Nation in Argentina during the first year of Javier Milei's government. We will briefly characterize the institutional structures, benefits and work approaches in the history of the Ministry, created at the end of the last century, to move on to address what we understand defines a significant change in the social institutionality in the national government. The continuity of direct monetary benefits, the elimination of proposals for territorial work or support for collective experiences (social organizations, productive ventures), the elimination of technical-professional interventions, etc. They form a scenario of deterritorialization, of transfer due to the absence of responses to the provinces and of a deresponsibilization of social issues at the national level.

Keywords: Social Policy, territory, social organizations, social intervention, poverty

INTRODUCCIÓN

Luego de un año de gobierno de Javier Milei podemos ver con más claridad los cambios que se están desarrollando en el marco de las transformaciones estatales y del modelo de intervención que las mismas conllevan. Pese a que el nuevo gobierno plantea una idea celebratoria de los años 90, en muchas cuestiones relacionadas con la construcción de estatalidad podemos identificar fuertes diferencias. Si durante los años 90 en la región se institucionalizaron formas de intervención compensatorias a los efectos sociales del neoliberalismo, la nueva propuesta plantea formas sumamente distintas para la reconstrucción de esta estatalidad. Lejos de pensar que lo que sucede puede describirse como una simple demolición, siguiendo con las metáforas que tanto gustan a los dirigentes del partido gobernante, entendemos que junto con la reducción de las estructuras institucionales y prestacionales, hay una reorientación de la intervención estatal. En el presente artículo reflexionaremos sobre los cambios en las escalas, las lógicas y los abordajes que, en el marco del Ministerio de Capital Humano, se desarrollan sobre las áreas de lo que fuera el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación hasta finales del año 2023.

Comenzaremos presentando brevemente la historia y las características del ministerio de desarrollo social para identificar los cambios, por lo menos en las grandes operatorias, en el primer año del gobierno de Javier Milei. Analizaremos el cambio del tipo de recursos que se encuentran hoy involucrados y nos volcaremos a pensar cómo el tándem territorialidad y presencia pública institucional se encuentra reconfigurando las apuestas y los límites de la intervención para el área. Finalizaremos con una breve reflexión acerca de los desafíos que supone en esta nueva etapa pensar propuestas para la intervención pública estatal relacionada con lo que supimos conocer como desarrollo social.

De la misma manera que en la década del 90 entendíamos que la jerarquización de las estructuras institucionales de las áreas sociales implicaba de alguna manera responsabilizarse de lo social como problema, entendemos que en esta etapa las nuevas formas de esta responsabilización/desresponsabilización pueden rastrearse en las transformaciones de las políticas y las instituciones que se planean.

LOS AÑOS 90 Y LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

La creación de las estructuras de políticas asistenciales con jerarquía nacional coincidió en toda la región con los procesos de crecimiento de la pobreza y de la conflictividad social vinculada con las reformas de la década del 90.

La Secretaría de Desarrollo Social se transformó en Ministerio de Desarrollo Social en el año 1999. Al finalizar la década del 90, la principal política que se desarrollaba desde este Ministerio era un programa alimentario (Programa UNIDOS) y ocupaba un lugar relevante en la agenda los mecanismos de control del reparto de las prestaciones (registro único de beneficiarios y otras iniciativas) a cargo de los municipios y las provincias. También se dio un proceso de reversión parcial del proceso de descentralización (Logiudice:2017) de los recursos asistenciales que implicaron negociación directa de las agrupaciones denominadas piqueteras con el gobierno nacional. El final del siglo tuvo a las organizaciones sociales territoriales como las principales actrices del conflicto social. La metodología del corte de calles o rutas como mecanismo de protesta y de reclamo de recursos tuvo una centralidad que, si bien va a ser oscilante en el período que analizamos, no dejará de ser relevante, en especial para el Ministerio de Desarrollo Social.

Como característica general del período podemos plantear que las políticas asistenciales transfirieron funciones desde los niveles nacionales y provinciales hacia los municipios y otros agentes locales en forma de programas sociales cofinanciados por la nación, las provincias y los organismos internacionales, poniendo a los municipios en el rol de contraparte a cargo de

una parte importante del esfuerzo de implementación en un contexto de explosión de demandas asistenciales (Andrenacci, 2002).

Frente a la pérdida de poder que durante los años 90 experimentaron los sindicatos y los partidos de masas, las formas organizativas territoriales aumentaron su importancia. Como consecuencia de esto los programas que operan en los territorios, especialmente los asistenciales, cobraron una relevancia política muy superior a la que representaron anteriormente y se consolidó la presencia de las organizaciones sociales territoriales como un actor de peso en el debate político (una de sus expresiones, las organizaciones piqueteras, ya siendo desde fines del siglo pasado protagonistas importantes de la escena del conflicto social).

En cuanto a la cobertura de los programas asistenciales son pocos los datos públicos que permiten mensurar los destinatarios de las políticas alimentarias de ese momento. A la ausencia de datos públicos cabe agregar la presencia simultánea de programas nacionales, provinciales y municipales, así como iniciativas de ONG y organizaciones sociales diversas que hacen mucho más compleja la estimación. Como referencia puede citarse que el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) llegó a tener 320.000 destinatarios (Vinocur y Halperinn 2004:29 citado por Logiudice:2017)

En cuanto a la cobertura vertical de estos programas puede plantearse que no permitirán que las poblaciones salgan de la situación de pobreza, aunque si modificarán su condición de indigencia. En las estimaciones realizadas por Vinocur y Halperín (2004) se plantea que en los primeros cuatro deciles de ingreso, el participar de dos programas asistenciales sumados a sus ingresos los colocaba, sin embargo, bajo la línea de pobreza (Vinocur y Halperin: 20014: 62).

En los años posteriores al estallido social del año 2001 la extensión de programas de transferencia condicionada alcanzó un extendido consenso que se tradujo en casi 2 millones de beneficiarios del programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que, en tiempo récord logró una presencia extendida en el país, involucrando organizaciones sociales y distintas instancias de gobiernos locales.

EL PERIODO 2003-2015

Con posterioridad a 2003, la gestión del Ministerio de Desarrollo Social ordenó las operatorias en dos ejes: Familia Argentina y Argentina Trabaja. El primero centralizaba intervenciones

que se dirigían a operar sobre las familias y sus condiciones de vida; el segundo se proponía generar acciones para quienes se encontraban fuera del mercado de trabajo formal.

La reforma institucional fue un objetivo de primer orden para la gestión del Ministerio que se inició en 2003. En efecto, se asumieron como objetivos la reconversión de las formas consideradas (acusatoriamente) propias del neoliberalismo en la política social asistencial. Ello implicó desde el cambio radical de los modos de nominación de los destinatarios (se desterró el término “beneficiarios”, para pasar a hablar de “sujetos de derechos”) hasta la apuesta a la territorialización de las acciones, en contraposición a los programas uniformes derivados de las recomendaciones de los organismos internacionales. También se definió como línea de trabajo de largo plazo la integralidad de las acciones en contraposición a la focalización, todo lo cual sirvió de fundamento público a la modificación de las operatorias (Kirchner:2007).

Una de las características relevantes fue la puesta en marcha de operativos (y acciones en general) directamente en “territorios”. Esto significó una clara modalidad de ampliación de la presencia ministerial en el territorio nacional, con un acento especial en el conurbano bonaerense

En un trabajo anterior (Arias: 2021) nombramos al crecimiento de la presencia pública como un proceso de territorialización estatizante en el sentido en que crecía la presencia en territorio de efectores estatales implicando la creación de distintas oficinas. Podemos nombrar la instalación de equipos nacionales de intervención territorial en múltiples formas institucionales: Centros de Referencia (CDRs), Oficinas del programa Argentina Trabaja, Centros de atención Local (CAL) y la presencia de equipos de la Dirección de Asistencia Crítica (DINACRI) en el conurbano bonaerense.

Los operativos también fueron una modalidad de presencia territorial. Esos operativos contemplaban una serie de acciones, desde recepción de demandas hasta inscripción en las operatorias existentes en el ministerio, etc. El comienzo de esta modalidad puede ubicarse en las inundaciones en Santa Fe en el año 2003, pero luego se mantuvieron y extendieron no sólo frente a catástrofes sino también frente a demandas diversas que sostuvieron esta presencia territorializada. En muchos casos se realizaban en articulación con otros ministerios, como lo muestra el caso paradigmático del Plan Nacional de Abordaje Integral “Plan Ahí”, donde el abordaje territorial podía implicar desde la incorporación a programas de transferencia hasta la planificación de obras de infraestructura.

En el año 2004 se crea la Dirección Nacional de Asistencia Crítica, que nombramos anteriormente, en relación directa con la atención a las demandas y conflictividades de las organizaciones sociales identificadas como piqueteras. El objetivo fue resolver en la conflictividad en tiempos mejor adecuado al tipo de demanda realizada. Así es como se institucionalizó esta forma de gestión directa del Ministerio en operativos y otras formas de presencia territorial, tanto a partir de situaciones de catástrofes naturales, como de emergencia social, generalmente vinculada al conflicto social. Si bien el inicio de esta área se encuentra asociado a la articulación con movimientos sociales, luego cobró autonomía y aumentó su espacio en el Ministerio, con la ampliación de equipos técnicos con especial presencia en el Conurbano Bonaerense. De alguna manera, planteaba duplicación de áreas de atención a demandas relacionadas con programas productivos o asistenciales.

Siguiendo con las reformas, a partir de los cambios de la legislación, que fue muy frondosa en esta década, hay transformaciones en la institucionalidad de los organismos dependientes del Ministerio para adecuarse a los nuevos derechos consagrados en esas leyes. En el caso de las políticas de infancias, el cambio que supuso la Ley 26.061 implicó un cambio de lógica en la intervención con el objetivo de abandonar la doctrina de la tutela y la lógica del “patronato”. Las transformaciones amparadas en la Convención de los Derechos del Niño tenían que lograr la creación de un sistema de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) con el objetivo de trabajar la adecuación normativa, la asignación presupuestaria, el emplazamiento institucional de las políticas, las articulaciones jurisdiccionales, etc. En este campo fue muy relevante el cambio en la lógica de intervención, así como también la crítica a la falta de financiamiento y la consolidación del sistema de protección (Villalta y Llovet: 2015).

También fue significativo lo referido a la Ley 26.160. Esta ley declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquéllas preexistentes. De manera coherente con el artículo 75 de la Constitución Nacional de 1994, que reconoce los derechos de los pueblos originarios, establece la realización de un relevamiento de la situación catastral de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas, que deberá realizarse desde del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social.

En resumen, esta etapa incorporó enormes esfuerzos por la construcción de una institucionalidad territorial que no renegaba de formas innovadoras (y muchas veces no exentas de tensiones) de intervención, pero con fuertes ejes programáticos que buscaron también ser rectores de los lineamientos generales a la hora de su aplicación por gobiernos provinciales o municipales, así como de encontrar formas de cogestión priorizando la participación de las organizaciones sociales por sobre las ONG que habían crecido en importancia en la década de los 90.

LOS PERÍODOS 2015-2019 Y 2019-2023

En trabajos anteriores, identificando los impactos en términos económicos de las prestaciones asistenciales, denominamos como una “lógica compensatoria” a la del Ministerio en sus orígenes como una “lógica aditiva” a la de intervención para el período que se inicia en el 2003, ya que crece la presencia de las acciones asistenciales incluso en los momentos en que disminuyen la pobreza y el desempleo, y luego una “lógica de amortiguación” como identificamos en el gobierno que se inicia en el año 2015 en el que se mantienen gran parte de las operatorias pero sufren estancamiento y cumplen otra función en tanto “amortiguan” la caída de ingresos versus lo que sucedía en el período anterior (Arias:2019).

También en otro trabajo (Arias: 2021) identificamos el vínculo organizaciones-Estado en el escenario de la política social durante los años de gobierno de la Alianza Cambiemos en Argentina. La idea del “registro propio” sintetiza parte de lo que identificamos en el período en donde un conjunto de organizaciones sociales logra, luego de un proceso de movilizaciones, la sanción de la ley de emergencia social N°27.345. Esta ley fue considerada un avance y el primer logro político de envergadura de un grupo de organizaciones. La ley fija dos instrumentos: el Salario Social Complementario y el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular; ambos instrumentos se radicaron en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y no en el Ministerio de Trabajo. Si bien la operatoria y los montos transferidos en el caso del salario social complementario no diferían de la política de transferencias que el ministerio desarrollaba con el programa Hacemos Futuro, sí se pueden ver diferencias en tanto se genera una configuración identitaria en la que se disputa un conjunto de sentidos relativos a los recursos –como salario y no como subsidio–, y a la función de lo estatal, ya que gran parte de la gestión, incluida la inscripción pasa a ser gestionada por organizaciones sociales.

Como parte del mismo proceso se crea el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP). También localizado en el Ministerio de Desarrollo Social, el RENABAP reunía información sobre las villas y asentamientos de la Argentina. Permitía solicitar el certificado

de vivienda familiar y es el resultante de la Ley N° 27453, también aprobada durante los años del macrismo y considerada como un triunfo por las organizaciones sociales que la promovieron (Elorza, Rodríguez y Monayar, 2019).

No abordamos aquí las implicancias de esta ley para la cuestión urbana, ya que nos limitamos a rescatar sus similitudes con el RENATEP. El RENABAP es un registro que identifica situaciones de informalidad y precariedad, las inscribe dentro de la política pública, pero desde un registro en el cual las organizaciones son gestoras directas. En ambos casos, es el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el “receptor” o alojador de esta inscripción. También en ambos casos, es imprecisa la operatoria estatal más allá del registro y del protagonismo de las organizaciones. En ambas el Estado aparece como habilitador de la acción de la organización más que como un garante de derechos.

En este período (2015-2019), se van a cerrar un conjunto de oficinas territorializadas y otras perderán importancia en la gestión de las operatorias (Arias:2021) a este proceso, sumado al lugar que cobrarán las organizaciones durante estos años, lo llamamos de “territorialización desestatizante” en el sentido que se aumentaba la presencia de organizaciones en los territorios mientras disminuía la presencia de trabajadores públicos, de oficinas y también de lógicas estatizantes en las operatorias.

Durante esta etapa también se sumaron líneas de trabajo socioproductivas con una impronta relacionada con las apuestas de emprendedurismo, convertido en valor en el discurso público, tales como incubadoras de proyectos o aplicaciones de celular para acceder a capacitaciones laborales de manera individual. Estas iniciativas se sumaron a las existentes que perdieron volumen pero siguieron operando, aunque con menos escala en los territorios.

El gobierno que se inicia en el año 2019, marcado fuertemente por la pandemia en sus primeros años, no realizó cambios significativos en sus operatorias. En el inicio, previo a que se anunciara la pandemia, planteó como principal objetivo de inicio el operar sobre la problemática alimentaria por medio de la “tarjeta alimentar”. Luego durante la pandemia sucedieron dos cuestiones complejas: una retirada de la presencia técnica en territorios por el aislamiento y una presencia de organizaciones en la resolución de cuestiones cotidianas críticas. En cuanto a formas de intervención vinculadas con la asistencia durante el período las principales operatorias fueron por medio de transferencias de dinero gestionadas por ANSES.

La presencia de referentes de organizaciones sociales como funcionarios del Ministerio en la gestión de importantes líneas de intervención no implicó cambios significativos en los tipos

de operatorias, pero sí disminuyó el lugar del dispositivo técnico en los territorios en dónde estas operatorias se llevaban adelante, aumentando la presencia de las organizaciones como intermediarios y organizadores.

Al final del período, el peso prestacional del Ministerio se encontraba principalmente en las transferencias del programa alimentario por medio de la Tarjeta Alimentar y el programa Potenciar Trabajo. Entre estas dos operatorias ejecutaban aproximadamente el 80% del presupuesto del Ministerio Nacional¹. Si bien se mantenían las operatorias vinculadas a los programas socioproductivos y otros de apoyo a las poblaciones en distintos esquemas, la escala era baja y se observaba duplicaciones de operatorias con características similares, explicadas más en las dificultades políticas en la gestión que en una demanda programática.

Podríamos decir que los procesos políticos de las etapas 2015-2019 y 2019-2023, promovieron nuevos formatos institucionales, sin lograr plasmar un nuevo marco de política social que reemplace completamente los anteriores, y podemos pensar que al final de estas etapas diferentes formas institucionales conviven como capas geológicas, aunque en muchos casos puedan estar vacías de contenido, o sosteniendo programas que han perdido gran parte de la integralidad o capacidad de articulación con respecto al momento que fueron creados.

CAMBIOS A PARTIR DEL GOBIERNO DE JAVIER MILEI

El conjunto de transformaciones sobre lo estatal en la gestión del actual presidente fue parte de su campaña electoral. La idea de cierre de áreas estatales fue presentada como eliminación de problemas y no como respuestas ante los mismos. La retórica sobre estos cierres, sintetizada en la palabra “afuera” para identificar la eliminación dentro del organigrama de áreas, fue explícita. Para el caso del Ministerio que estamos analizando se planteó que la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano, absorbiera las áreas del Ex Ministerio de Desarrollo Social.

En contraposición a los cambios ministeriales que realizó el gobierno de Mauricio Macri años atrás, dónde fue el ministerio de Desarrollo Social quién absorbió tanto al ministerio de Salud como el ANSES, ubicando la centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social; en esta etapa el Ministerio deja de ser tal para ser absorbido por un nuevo Ministerio, llamado de Capital Humano, dónde las áreas centrales del anterior ministerio pierden centralidad y, como ya

¹ Según el informe de ejecución presupuestaria del Gobierno Nacional.
<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-explorador-programas#>

señalamos, son absorbidas por una secretaría autárquica que anteriormente dependía del Ministerio de Desarrollo Social, la SENAF.

Para analizar los cambios realizados en las operatorias en el primer año de gobierno de Javier Milei, podemos pensar las intervenciones del organismo a partir de 3 ejes: Las políticas alimentarias, las políticas vinculadas a la economía social y popular, y los esquemas territoriales. Como dato general cabe aclarar que el presupuesto 2024 no fue aprobado por el Congreso Nacional en 2023, por lo que las partidas presupuestarias del primer año de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia tuvieron como base, las del presupuesto 2023 en un contexto donde la elevada inflación convirtió al presupuesto en vigencia en el primer indicador de ajuste.

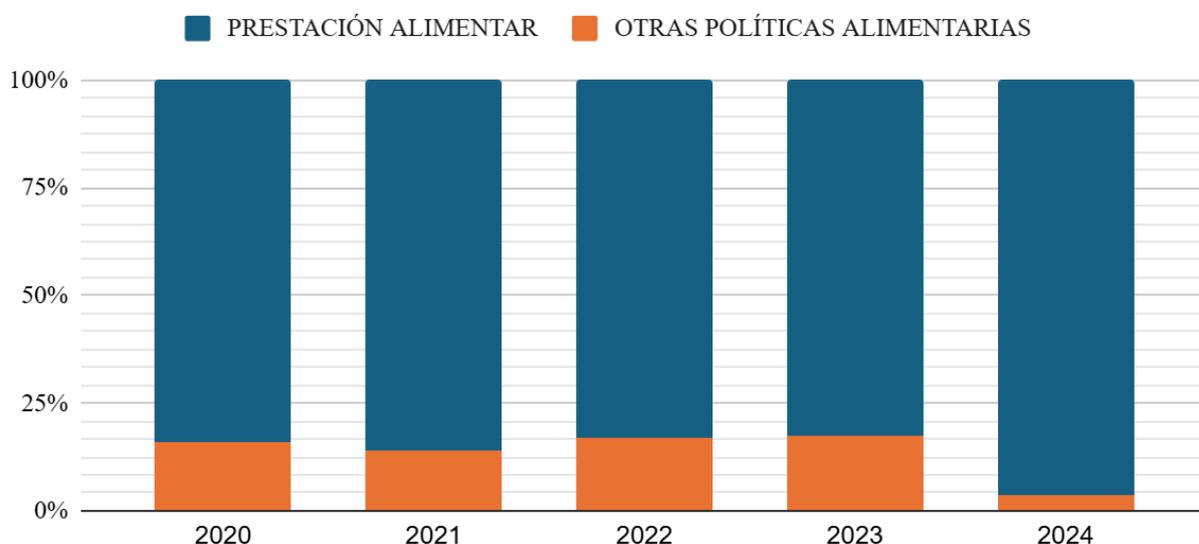
LAS OPERATORIAS VINCULADAS A LO ALIMENTARIO

El primer aspecto a destacar en relación con la política alimentaria es el sostenimiento de la prestación Alimentar, consistente en una transferencia de dinero por medio de una tarjeta bancaria para el consumo de alimentos en familias con niñas y niños y adolescentes. Esta política, que ya venía teniendo centralidad, ha tenido actualizaciones periódicas e incluso amplió su cobertura al extenderse la edad de percepción desde los 14 a los 17 años de edad. La operatoria en términos de atención se encuentra completamente realizada en las oficinas de la ANSES, que es el ente pagador. Las personas destinatarias perciben los montos en la misma cuenta bancaria en la que perciben la Asignación Universal por Hijo, por lo que la prestación resulta en un complemento monetario al ya percibido. De esta forma se concreta una unificación de hecho en las transferencias de Prestación Alimentar y AUH que logran cubrir la Canasta Básica Alimentaria y se establece como el eje central de la política social del gobierno de Javier Milei.

Con respecto al financiamiento o abastecimiento de alimentos, ya sea a comedores, organizaciones o particulares, se sostiene el financiamiento a los comedores y merenderos incorporados en el convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se encuentra vigente el convenio de colaboración con duración hasta Julio 2025, y se avanza en el desarrollo del Programa Alimentar Comunidad, cuya creación es de febrero de 2023 (Res. 230/23). Este programa -Alimentar Comunidad- puede resumirse como entregas de tarjetas para comedores que perciben un monto mensual de acuerdo con la cantidad de asistentes, los días de actividad y las comidas refuerzan (desayuno/merienda o almuerzo/cena). Se eliminaron las transferencias o entregas de alimentos a todo comedor asistido anteriormente mediante transferencias, así como las entregas de alimentos que

realizaban las áreas de Emergencias y Asistencia Crítica, y dado los pocos cientos de comedores alcanzados hasta el momento por el programa Alimentar Comunidad, cabe interrogarse sobre el futuro de las políticas alimentarias por fuera de la Prestación Alimentar, siendo una incógnita si presenciaremos un crecimiento a través de la tarjeta Alimentar Comunidad para contrarrestar la drástica disminución de comedores asistidos en 2024, un sostenimiento de su rol marginal para las escalas de asistencia alimentaria que nuestro país supo tener históricamente, o la sucesiva eliminación de este tipo de intervenciones. Podemos observar en el siguiente cuadro la centralidad que, en términos presupuestarios, ganó la Prestación Alimentar en detrimento de otro tipo de intervenciones.

Evolución en la ejecución presupuestaria de las políticas alimentarias desde la creación de la Prestación alimentar



*Confección propia con información presupuestaria de <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Esta concentración de la política alimentaria se complementa mediante la eliminación de programas (Sembrar Comunidad, Alimentar Saberes, Programa Pro-Huerta), el ajuste presupuestario de líneas de financiamiento a Provincias (Proyectos para Personas con Enfermedad Celíaca), o la transferencia de líneas de intervención a otras áreas (Plan de Alimentación Escolar a la Secretaría de Educación).

LAS OPERATORIAS SOCIO-PRODUCTIVAS

En el año 2003, en una Argentina cuya principal política de transferencia de Ingresos era el Programa Jefas y Jefes de Hogares Desocupados, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio

Ambiente, conducido por Alicia Kirchner lanza el *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"*. Uno de los objetivos manifiestos fue *"la reorientación de diferentes programas y proyectos dispersos hacia un objetivo estratégico común que nuclea varias formas de financiamiento, distintas modalidades de proyectos socio-productivos, distintos actores y metodologías de trabajo, etc."* (Rebón, Roffler y Salse:2004). En los comienzos de la gestión social del kirchnerismo, el Manos a la Obra se convirtió en el modelo programático de intervención en materia de Economía Social. Se trataba de un programa que priorizaba la intervención directa del agente estatal, sin descartar la articulación con Municipios u organizaciones sociales, pero que ponía el eje en la relación entre los pequeños productores y el Estado Nacional. Luego de la crisis del 2008, ante la necesidad de contener la situación social ante un mercado de trabajo que detiene su expansión por la crisis económica mundial, la aparición del Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja) en 2009, diversifica la estrategia estatal tanto en relación al esquema de trabajo subsidiado propuesto, como a la relación con organizaciones sociales y gubernamentales (municipios y gobiernos provinciales) que son propuestos como unidades ejecutoras del Programa. Se suman en el año 2013 el programa Ellas Hacen que, con características similares a otras operatorias, agregaba la particularidad de tener como destinatarias a mujeres víctimas de violencia de género.

El período 2016/2019 se encuentra marcado por una fuerte suba de los perceptores de Programas Sociales (que vieron duplicada su nómina) y la negociación centralizada con las organizaciones sociales en términos políticos (Arias 2019). Alrededor de esta lógica que se vio reforzada por una fuerte impronta de desterritorialización del Estado (cierre de los Centros de atención local (CAL), pérdida de centralidad de los Centros de Referencia (CDR) y de los Centros Integradores Comunitarios (CIC).

El período 2020/2024 estuvo, como señalamos anteriormente, fuertemente condicionado en su inicio por la pandemia, lo cual formateó de manera muy distinta los programas socioproductivos. En ese marco se puede observar la proliferación de programas de financiamiento que no respondían a una lógica integral de intervención, sin terminar de suplantar a otras líneas preexistentes, dando cuenta principalmente de la compartición de un organismo en que cada Secretaría lograba generar operatorias en base a su independencia política.

En el gobierno de Javier Milei esta línea de trabajo fue fuertemente limitada. En cuanto a las líneas de financiamiento a proyectos socio-productivos, se observa una ejecución nula y

eliminación de hecho de los programas, estuvieran estos en la ex-Secretaría de Economía Social, o en otras Secretarías. Haciendo un breve repaso de las medidas más importantes:

- Eliminación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) por decreto 1094/2024.
- Manos a la Obra sin ejecución.
- Eliminación de Sembrar.
- Eliminación de la Dirección de Articulación Socio-Productiva (Banco de Herramientas y Talleres Familiares).
- Eliminación de financiamiento a Unidades de Gestión del Potenciar Trabajo.

Por su parte, el otro gran componente asistencial del ex Ministerio de Desarrollo era el pago de transferencias del Potenciar Trabajo, nombre del principal programa que, con cambios de nombre, venía desarrollándose desde el 2009. El crédito devengado del 2024 disminuyó al 40% con respecto al 2023. Esto se explica por el traspaso del 80% de los perceptores a la órbita de la Secretaría de Trabajo. La Secretaría de Empleo y Seguridad Social de la Nación, creó un nuevo programa llamado Puente al Empleo. El 20% restante de los perceptores fue incluido en el Programa de Acompañamiento Social (PAS), y el monto percibido de ambos programas fue congelado en diciembre 2023 (\$78.000)

Todo indica que, bajo la nueva gestión, toda línea de promoción de áreas relacionadas con iniciativas productivas dentro del ministerio serán eliminadas, más allá de la denominación de esa economía: social, popular, solidaria (el Ministerio de Capital Humano cuenta con una subsecretaría llamada “Innovación de la Economía Solidaria”). Su ejecución durante el 2024 ha sido ínfima y sólo se proyecta su eliminación o su “transferencia” a la Secretaría de Trabajo. Esto implica un cambio fundamental con respecto a 20 años de generar dispositivos que planteen la capacidad de injerencia en el mercado de trabajo desde las áreas sociales de la intervención Estatal.

LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL

Las lógicas de intervención del período 2003/2007 contribuyeron a la formación de un cuerpo de agentes estatales que fue caracterizado por Luisina Perelmiter (2008) como *Burocracia Plebeya*. En esta etapa, a través de las intervenciones directas de los trabajadores de los programas o dispositivos asistenciales “*la mística de la proximidad estatal articuló una promesa de cohesión política, de refundación del lazo entre el Estado nacional y los grupos*

sociales más postergados del país.” En el período 2008/2015, estas lógicas de intervención fueron complementadas por mayores intentos de institucionalidad (entendida en un sentido más clásico), a través de la instalación de diversas oficinas territoriales y el progresivo aumento de su importancia en las formas de despliegue territorial. Los Centros de Referencia (CDR), oficinas locales con alcance en todo el territorio nacional, y los Centros de Atención Local del Programa de Ingreso Social con Trabajo (CAL), ubicados en los distintos distritos del Conurbano Bonaerense, complementaron progresivamente la lógica del operativo por la de la “instalación” del Estado nacional en territorio. Todas estas modalidades acumuladas, intentaron sedimentar formas directas de relacionarse con el Estado nacional a través de una figura preeminente de todo el periodo: la del agente territorial.

Estos agentes territoriales tenían un lugar destacado. El crecimiento de la cantidad de trabajadores del Ministerio con estas funciones y también la jerarquía de las y los profesionales en términos de su estatuto dentro del Ministerio supuso reconocimiento salarial, pero sobre todo validación de una forma de trabajo. El rol de las y los trabajadores estaba relacionado con el objetivo de trabajo, tanto territorial como de organización de cuestiones de orden productivo. No solo la administración de los recursos transferidos sino la incidencia en la generación de organizaciones, de unidades productivas, de cambios y potenciación de vínculos barriales o familiares formaba parte de las propuestas de trabajo. El rol de los agentes territoriales, entonces, es parte de la apuesta a lo que llamamos intervención social. Este rol fue puesto en cuestión en las sucesivas gestiones y la combinación, tanto del repliegue de lo que supuso la pandemia como de la tensión con el rol militante de las organizaciones sociales en los cargos de gestión encontraron a los trabajadores en cambio de gobierno en situación de menor protagonismo del que supieron tener en tiempos de los dos primeros gobiernos kirchneristas.

El nuevo gobierno planteó, podríamos decir nuevamente, la duda acerca de la validez política de la intervención social y el valor de las y los trabajadores públicos en general, y en especial, los trabajadores vinculados a áreas de trabajo social. Una de las primeras medidas fue la interrupción de las tareas de los agentes estatales con las líneas de trabajo que llevaban adelante anteriormente. Exceptuando las visitas de control a comedores (que cumplen un papel auditor antes que de promoción de una intervención) se ha eliminado cualquier tipo de “visita” de los agentes estatales a individuos, organizaciones, cooperativas o agentes provinciales o municipales en vistas a la articulación territorial. Se ha optado por una eliminación de las oficinas territoriales (Centros de Referencia y Centros de la Economía

Popular) donde la población en general pudiera demandar o interpelar al Estado Nacional en materia de políticas sociales.

CONTINUIDADES: MANTENIMIENTO DEL ESTADO CAJERO AUTOMÁTICO

Frente a la idea del corte abrupto de las políticas lo que vemos es que se mantiene una de las principales características de las operatorias previas a diciembre del 2023 que tiene que ver con las transferencias directas, principalmente asociadas a las familias con niñas, niños y adolescentes. La tarjeta Alimentar, como anteriormente planteamos, se mantiene como prestación y ha ampliado sus destinatarios a la vez que se ha mantenido su valor, siendo la prestación que mejor mantuvo su impacto en función de la actualización por inflación de su monto. Estas prestaciones dinerarias tienen efectos sobre la capacidad de compra incidiendo en las economías familiares sin pretensiones de incidencia sobre las dinámicas familiares, territoriales, laborales, etc. Como ya señalamos, la tarjeta alimentaria se suma a otra política de efectos relevantes como la AUH (asignación universal por hijo) que también se mantuvo actualizada a las pérdidas por inflación y mantiene cantidad de destinatarios.

Es importante destacar aquí la eliminación de hecho de las líneas de Emergencias y Asistencia Crítica y de ayudas económicas a familias, lo cual suponía grados de análisis técnico y/o articulación política para su despliegue, realización de informes, organización de entregas, etc. Lo que se mantiene no exige ningún tipo de dedicación técnica, más allá de la organización burocrática de la prestación.

Puede señalarse también como línea de continuidad el que el lugar de ministra es ocupado por mujeres de mucha centralidad política. En el caso del actual Ministerio, Sandra Pettovello, es una de las figuras más cercanas al presidente.

Con especial énfasis desde el 2003 el trabajo sobre dinámicas territoriales fue un objetivo de trabajo de programas. Trabajar el territorio, “bajar” al territorio como propuesta de incidencia tenía varios objetivos sustentados en las viejas metodologías de trabajo comunitario, en las respuestas a las demandas de organizaciones, etc. Objetivo per se considerado promocional, polisémico en su traducción, fue prácticamente incuestionable y fue la diferencia que aportó en relación con las transferencias que desplegaba la ANSES.

Con fuerte presencia de los equipos e instituciones estatales desde el 2003, en lo que denominamos *territorialización estatizante* (Arias: 2019), luego, desde 2015, con mayor predominio de las organizaciones territoriales tanto en la procedencia de los funcionarios como de las experiencias de trabajo en terreno, en lo que denominamos *territorialización*

desestatizante (Arias: 2021), “el territorio” como objetivo formaba parte inescindible de la definición del ministerio.

En la nueva administración las organizaciones son denunciadas de forma general como fraudulentas, “gerentes” de la pobreza, responsables de los problemas de las operatorias, etc. Este discurso público se visualiza no solo como un problema con un tipo específico de las organizaciones sociales por su extracción política o demás, sino que se identifica el problema en el conjunto de las organizaciones. Las transformaciones de las operatorias muestran su total exclusión como parte de las propuestas de trabajo. Quizá sea un buen ejemplo lo sucedido cuando el 1 de febrero frente a una manifestación que demandaba alimentos la Ministra, Sandra Pettovello, interpeló a los manifestantes planteando que iba a atender en las oficinas del Ministerio en la Ciudad de Buenos Aires a las personas con hambre, pero no a los referentes. Si bien en un inicio se hizo una convocatoria a la participación de algunas organizaciones del tipo confesional o vinculadas a la sociedad civil (como fue el caso de Cáritas para la entrega de alimentos luego de que se descubrieran alimentos en los depósitos sin entregar), esta línea no se continuó.

De igual modo, tampoco se aspiró a la recomposición de las oficinas estatales que permitirían evitar la intermediación con la posibilidad de que los usuarios llegaran directamente a las prestaciones. Todo parece indicar que lo que se cuestiona es la existencia misma de las propuestas y no la forma de intermediación o las características que se llevan adelante.

Lo que parece presentarse es un abandono de las prácticas territoriales o mejor dicho una búsqueda de eliminar esta forma o lógica de trabajo que suponía promoción de la participación social, aumento de las formas organizativas territoriales, etc. A esta altura del análisis lo que queda claro es que lo que está en discusión no es la alianza entre organizaciones sociales y Estado, sino ambos términos de la alianza: tanto las organizaciones sociales como actores válidos, como el Estado como actor con responsabilidad en la intervención social.

Si bien hubo transferencias de funciones a las áreas de educación del programa de comedores escolares, no se delegan en las provincias o municipios estas funciones de promoción comunitaria, sino que se encuentra directamente invalidada como estrategia. Volveremos sobre esto porque hay una delegación sobre provincias y municipios, pero no de los objetivos del trabajo territorial.

Entendemos que en el actual contexto se da una transferencia de “demandas por ausencia” en el sentido en que aquellas funciones que el ministerio desarrollaba recaen en las oficinas

locales que quedan como únicas proveedoras de asistencia, asesoramiento, financiamiento, etc. En este sentido, la provincialización o municipalización sin recursos de las demandas no contempla el traspaso de institución o financiamientos alguno. Las intervenciones del tren sanitario son un ejemplo de cómo cambia esta lógica. Si antes de 2015 se gestionaban de manera directa, pensiones no contributivas, ayudas económicas, talleres familiares para proyectos productivos, y se contaba con insumos para la asistencia directa, en 2024 las demandas son recibidas para ser derivadas a las provincias o municipios.

DESJERARQUIZACIÓN DEL ÁREA Y DESRESPONSABILIZACIÓN

Como señalamos, las operatorias vinculadas a generar estrategias de grupalidad, organización, entramados comunitarios y asistencia directa fueron desmantelados. No es que anteriormente tuvieran gran peso presupuestario, durante el gobierno de Alberto Fernández superó el 80% por ciento el porcentaje de transferencias directas a las familias, esto es un dato de la crisis en la que se encontraban ya anteriormente las propuestas de intervención, pero en la actual propuesta son presentados como el problema a combatir, y no con una herramienta de intervención a ser revisada. Tampoco se encuentran esbozos de una propuesta hacia un modelo alternativo. Sin dudas el lugar del Estado nacional en la política social ha sido polémico e incluso indeterminado en términos de las responsabilidades que caben a las distintas instancias federales. La pregunta acerca de cuál es la instancia que tiene responsabilidad sobre los distintos momentos de la política social es una pregunta muy válida. Incluso la de si tiene que tener o no tiene que tener intervención directa sobre las poblaciones. Pero en este caso no se discute la forma organizativa federal, sino directamente la responsabilidad sobre lo social. No se propone una forma de rectoría sobre las políticas sociales, se propone sencillamente su eliminación, con excepción de las transferencias directas.

Precisamente son estas operatorias eliminadas las que requieren mano de obra intensiva, que requieren de mayores y más jerarquizadas dedicaciones y también el establecimiento de vínculos con referentes, instituciones y también permanencia en el tiempo. La identificación de las organizaciones y de los trabajadores como obstáculos y no como condición de posibilidad se entiende en este contexto, mientras terminamos de escribir este artículo se anuncian nuevos despidos de trabajadoras y trabajadores del que fuera el Ministerio de Desarrollo Social, y las protestas, que resaltan la necesidad de dar continuidad a la atención de problemáticas muy arraigadas en gran parte de la población del país, han sido desoídas por las autoridades y reprimidas por las fuerzas de seguridad.

Otra consecuencia de la desresponsabilización del Estado nacional es la pérdida (o mejor: abandono) de lo que podríamos llamar termómetro del territorio. La desvinculación con las formas de supervivencia concreta de las familias que no acceden a las formas tradicionales del trabajo, la apuesta del desarrollo de unidades productivas, las acciones de acompañamiento de experiencias familiares y cooperativas para el desarrollo de formas económicas alternativas, no son solamente operatorias que, bien elaboradas, pueden ser virtuosas para la integración social. Se trata además de un insumo importante para que las áreas sociales del Estado perciban las demandas y el estado de situación real de poblaciones que muchas veces se encuentran aisladas territorial o simbólicamente de las formas tradicionales de expresión social.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Como señalamos al comienzo de este artículo la creación del Ministerio supuso a finales del siglo pasado reconocimiento del problema de intervención en lo social, principalmente asociado a los cambios en las formas de empleo y pobreza, en este escenario no puede no leerse una idea de desresponsabilización pública en la idea de la destrucción de las estructuras institucionales. Tal cual queda planteado anteriormente quienes hoy se encuentran indicados como responsables de los problemas son quienes anteriormente se consideraban actores con posibilidad de acción frente a los mismos: trabajadores públicos, técnicos, referentes territoriales y militantes sociales y políticos.

Salir de los abordajes territoriales -también de los seguimientos familiares, aunque estos siempre tuvieron en el Ministerio nacional una escala mucho menor- de la manera que se conocen también deja sin "termómetro social" directo al nuevo gobierno, por lo menos, sin el termómetro que supieron tener otras administraciones.

El escenario abre también una pregunta acerca de qué implica en términos de la politización de las organizaciones populares esta nueva etapa. De alguna manera, hablar de la politización de los sectores populares en Argentina desde mediados de la década del 90 en adelante era hablar, de alguna manera, de la interfaz con la política social nacional, desde el Programa Alimentario Nacional (PAN) pasando por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) hasta el reciente Potenciar Trabajo podemos seguir este vínculo. La desaparición de la política social territorial del estado nacional y la imputación como corruptos o, por lo menos, como aprovechadores de la situación de pobreza de las organizaciones sociales territoriales genera una pregunta acerca de cuáles serán las resistencias y las nuevas formas colectivas de organización de las necesidades asociadas a la pobreza en

adelante. La exclusividad de la transferencia monetaria y la ausencia de personal del Estado nacional implican también una incógnita sobre las nuevas formas en que gobiernos municipales y provinciales, cuya importancia previsiblemente irá en aumento, reacomodarán sus esquemas de asistencia y protección social, en un marco en que el gobierno nacional considera ejemplares sus propias formas de (no) intervención.

A pesar de que los indicadores de pobreza e indigencia son alarmantes (52,9% y 18,1% respectivamente en el primer semestre de 2024 según el INDEC), no fue la conflictividad asociada a la pobreza lo que caracterizó la primera parte del gobierno de Javier Milei. El ataque político de las organizaciones sociales y sus referentes, y el cierre de programas que otorgaban recursos a estas organizaciones no tuvo resistencias significativas que pudieran sostener a estos actores hasta el momento como los protagonistas del conflicto asociado a las condiciones de pobreza.

La política social asistencial tuvo siempre como relación fundante al conflicto social expresado de distintas maneras. En esta etapa las características de lo que surja como propuesta política dependerá de cómo se gesticione y procese este conflicto. Quizá sea con la reorganización de las formas territoriales propias de finales del siglo pasado. Quizá se trate de otras formas. Lo cierto es que el tiempo no para y todo parece indicar que la conflictividad social tampoco. Si las respuestas a las mismas se encontrarán en el rearme de las estructuras institucionales que conocimos a nivel nacional en el Ministerio de Desarrollo Social es una pregunta relevante y también un objetivo de activación política para pensar el futuro.

Bibliografía

ARIAS, Ana (2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. *Revista Margen*, 71, 1-7.

ARIAS, A. (2019). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. *Conciencia Social*, 30-45.

ARIAS, A. J. (2021). Registro propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad (2015-2019). *ConCienciaSocial*, 5(9), 11-23.

CAMPANA, Melisa (2012). *Medicalizar la asistencia, asistencializar la salud*. Prohistoria Ediciones.

KIRCHNER, Alicia (2007). *La bisagra*. Ministerio de Desarrollo Social: Buenos Aires

KIRCHNER, Alicia. (2010). *Políticas sociales del bicentenario un modelo nacional y popular*. Ministerio de Desarrollo Social: Buenos Aires

GAMALLO, Gustavo (2017). Estructura y evolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Nuevos papeles* Noviembre 2017. Buenos Aires

GENTILE, María Florencia (2011), "Niños, ciudadanos y compañeritos: un recorrido por los distintos criterios para el trabajo de inclusión social de niños y adolescentes de sectores vulnerables", en Cosse, Llobet, Villalta y Zapiola (comps), *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil (siglos XIX y XX)*, Buenos Aires, editorial Teseo.

LEAVY, María J. (2014) La asistencia social como parte de la protección social en Rofman, Rafael *La Protección Social en Argentina*. Banco Mundial: Buenos Aires

LLOBET, Valeria (Ed.). (2014). *Pensar la infancia desde América Latina: un estado de la cuestión*. CLACSO. Rofman, Rafael (2014) *La Protección Social en Argentina*. Banco Mundial: Buenos Aires

MERKLEN, Denis. (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Editorial Gorla.

MIDAGLIA, Carmen, CASTILLO, Marcelo & Fuentes, Guillermo (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (15-16), 123-154.

PERELMITER, Luisina (2016). Burocracia plebeya. *La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, UNSAM, Buenos Aires.

REBÓN, Marcela, ROFFLER, Erika y SALSE Guillermina (2004). Nueva Gestión para una nueva política social. Presentado en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales (Mendoza, septiembre 2004).

VILLALTA, Carla & LLOBET, Valeria (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1).