



Grupo Temático N° 14: Políticas sociales, laborales y de Seguridad social

Coordinadores: Claudia Danani. Alejandra Beccaria. Natalia Benitez. Ignacia Costa

Entre la sospecha y la insensibilidad. El retraimiento de las políticas sociales en el gobierno de Cambiemos

Autor/es: Sandra Guimenez

E – mails: sanguimenez@gmail.com

Pertenencia institucional: UBA- Universidad Nacional de José C. Paz

Introducción

Desde diciembre de 2015 se vienen produciendo una serie de anuncios y transformaciones muy concretas en las políticas públicas en general, y en las políticas sociales, en particular. Entendemos aquí a las políticas sociales como la construcción político-institucional resultante de la hegemonía en un momento determinado, a través de las cuales se expresa y pone en juego la producción y reproducción social misma, en la medida de a quiénes se incorpora bajo aquella configuración institucional (y a quienes no) y en calidad de qué estatus. Dicho rápidamente, en la definición de las políticas sociales, se pone en juego si ese Estado –y por lo tanto esa sociedad- está(n) dispuesto(s) a definir sujetos que sólo tienen derecho a trabajar para reproducir al mínimo sus condiciones de vida, tales como comer, dormir y recuperar energía para volver a levantarse al siguiente y ser meramente un “animal de trabajo”, o si en cambio, define y legitima sujetos de derecho que, además de trabajar y obtener un ingreso para cubrir necesidades básicas, sean sujetos sociales con un lugar reconocido en la sociedad como sujetos útiles. Así definidas y entendidas, las políticas sociales están siendo objeto desde la asunción de Cambiemos, de transformaciones importantes, tanto desde el punto de vista discursivo, de las nominaciones de los destinatarios, como desde el punto de vista de su materialidad específica.

En ese sentido, desde esta ponencia nos proponemos deconstruir el discurso que acompaña las modificaciones en relación a los sujetos de las políticas y a los perfiles que éstas asumen, como recomponer la evolución de algunas prestaciones que se encuentran dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Dicha dependencia, sigue trazando su abordaje de las problemáticas sociales desde el mismo esquema político-estructural que dejó el gobierno anterior, sin haber realizado cambios significativos en términos de la estructura programática, por



lo menos hasta el momento. En ese sentido nos preguntamos, cómo convive una estructura pensada para otro modelo de desarrollo económico-social, con los objetivos político-institucionales del gobierno actual y cuáles son las definiciones prácticas que pueden identificarse en relación a la concepción sobre el trabajo y el trabajador, sobre la consideración del objetivo de atender a sus condiciones de vida.

Para realizar el trabajo, utilizamos información proveniente de fuentes primarias, relevada por quien escribe, aprovechando la ventaja (y desventaja) de estar inmersa en uno de los programas del Ministerio de Desarrollo Social desde hace 17 años. En este sentido, al igual que lo hicimos para nuestra tesis de doctorado, hemos aprovechado el hecho de “estar allí” en la hechura de la política cotidiana, inmersos como participantes y como observadores al mismo tiempo, y por ello lo entendimos como una ventaja que debíamos aprovechar para echar algo de luz desde las entrañas del propio estado y realizar un fresco de la práctica estatal. Aspecto que, desde el punto de vista epistemológico, vemos como muy atinado en tanto permite entender a partir de un caso específico la coacción de las políticas públicas de la gestión actual. Ello, claro está, tiene un costado delicado en cuanto a que la inserción interesada por nuestra parte puede constituir un impedimento a la hora de la recolección de la información y el análisis posterior. Entendida esta dificultad, debimos estar alertas sobre nuestra propia práctica como profesional y como investigadora, para que lo primero (nuestra inserción “interesada”) no opacara lo segundo (el análisis sociológico).

Nos ocupamos fundamentalmente en recopilar y analizar información proveniente de dos áreas: Pensiones No Contributivas y el programa de microcréditos Padre Carlos Cajade. Dado que la información estadística sobre la ejecución de los programas del ministerio no es pública, ya que no figura en su página oficial, y tampoco es compartida por las autoridades, nos es imposible mencionar números concretos de ejecución lo que no impide que arriesguemos alguna aproximación en base a lo conversado con distintos actores del ministerio.

La estructura del trabajo es la siguiente: en el punto que sigue definimos algunos conceptos teóricos que acompañan el análisis; en el punto dos, analizamos la trama discursiva que despliega la implementación de políticas sociales desde el ámbito del ministerio de Desarrollo Social. En el punto tres, describimos los principales cambios en la estructura programática y en el punto cuatro, las modificaciones más significativas en el accionar de Pensiones No Contributivas y a



continuación, hacemos lo propio con el Programa de Microcréditos. Finalmente, en el último punto, trazamos algunas conclusiones tentativas a modo de cierre.

1- Algunas coordenadas teóricas

En este trabajo, partimos de considerar a las políticas sociales como un tipo de políticas estatales, y dentro de éstas, a las intervenciones sociales del Estado. No las vemos aquí como la mera sumatoria de programas con más o menos coherencia entre sí, sino como el resultado complejo de la expresión de la construcción hegemónica en cada momento histórico en particular que se expresa específicamente en las orientaciones que el aparato estatal pone en acción. En este sentido, siguiendo a Grassi (2003, 2007), sostenemos que éstas tienen la capacidad de normalizar y normatizar posiciones sociales, en tanto el Estado es un actor definitorio en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de sus responsabilidades para atender (o no) a aquellos, en la definición de quienes son los sujetos merecedores de sus intervenciones, así como de cuáles deben ser las fronteras de las condiciones de tal (des) merecimiento; y de construir consenso y legitimidad en torno a tales definiciones.

Así, podemos decir, que las políticas sociales permiten dar cuenta de cuál es el grado de integración de una sociedad, en tanto contribuyen a la resolución (o no) de la cohesión de la misma, es decir, el perfil que éstas adoptan nos indicarán cuánta igualdad/desigualdad está dispuesta a soportar una sociedad; es decir, qué tipo de necesidades se reconocerá a sus distintos miembros y hasta dónde se garantizará la protección. Definimos a la política social como aquella *“orientación normativa expresada en las decisiones prácticas del conjunto de las políticas socio-laborales del Estado, en las cuales se pone de manifiesto (y queda especificado) el lugar y peso relativo que ocupan las necesidades de reproducción de los sujetos en el conjunto institucional estatal”* (Grassi, 2000).

En el sistema capitalista, los trabajadores desposeídos de los medios de producción están (mos) obligados a concurrir al mercado de trabajo para satisfacer sus condiciones de vida. Por lo que, le cabe al Estado en tanto arreglo institucional que expresa la articulación hegemónica en un determinado momento histórico, contribuir a producir a una des-mercantilización de las ciertas necesidades de reproducción, o por el contrario, a inducir su re-mercantilización. Tomamos de



Esping Andersen (1993), el concepto de desmercantilización, para aludir a aquellas intervenciones del Estado que se otorgan como asunto de derecho y que buscan garantizar la satisfacción de ciertas necesidades de los trabajadores, independientemente de su situación en el mercado de trabajo. En ese sentido, decimos que todo esquema de política social, conlleva implícita o explícitamente un concepto de necesidad, la cual tanto conceptual como prácticamente es resultado de una construcción cultural y por lo tanto, se haya siempre en disputa; cuáles aspectos de la vida de las personas son necesidades vitales y cuáles superfluas, no es una cuestión que se consensua de una vez y para siempre, sino que, dependiendo de cuál sea la orientación del proyecto político en acción, la definición de qué es una necesidad que debe ser atendida por el Estado se somete a discusión y se cristaliza en las políticas resultantes. Grassi (2007) sostiene que las necesidades son inmediatamente sociales en el sentido de que su satisfacción es al mismo tiempo garantía de reproducción social; qué queremos decir con esto, que no sólo somos trabajo puesto en acto en el mercado, sino que nuestra vida social requiere algo más que la pura satisfacción de comer y andar vestido y que la posibilidad de sentirse parte de la sociedad tiene que ver con un sentimiento de reconocimiento y reciprocidad que requiere tener cubiertas necesidades que no son sólo básicas. Pero esta definición es una discusión que refiere al carácter de lo político, a partir de lo cual se desprenden las intervenciones estatales (Mouffe, 2007).

Por ello, los esquemas de política social al cambiar, o mejor dicho, al expresar articulaciones de clase en cada momento histórico, pueden asumir un perfil de tipo liberal y restrictivo, o un perfil de tipo más orientado a la socialdemocracia y, por lo tanto, tender hacia esquemas más universalistas (Esping Andersen, 2003). En esa línea, sostenemos que las políticas sociales nos muestran cómo se resuelve la cohesión de una sociedad y de cómo se integra a sus miembros en el sentido de los derechos que a cada uno le asiste de constituirse (y ser reconocido) como un sujeto valioso para esa sociedad y de proyectar la vida más allá de la mera sobrevivencia (Grassi, 2003). De ahí, que las intervenciones del estado se cristalizan en programas que conllevan una definición específica de los problemas sociales y, por lo tanto, de cómo deben ser atendidos los problemas sociales. *“La definición del problema social es objeto de disputas simbólicas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la solución del mismo; esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del Estado. Las explicaciones y argumentos que se esgrimen y confrontan entre sí suponen una concepción subyacente*



desposesión/igualdad-libertad, y por ende, contribuyen a la manera en que se constituye tal cuestión social en cada época” (Grassi, 2003: 23)

Por todo lo dicho, creemos que analizar las transformaciones que se están operando desde diciembre de 2015 en el campo de las políticas sociales, nos da la posibilidad de ver cómo se reactualizan ciertas visiones presentes en ese campo desde los orígenes mismos del estado nación. Sujetos mercedores y no mercedores, pobres vistos como profesionales de la mentira y la manipulación para obtener favores del estado, asistencialismo versus derechos, son tópicos que, de un modo, interesante y complejo, podemos reconocer en la práctica estatal de la actual gestión.

2- El gobierno de Cambiemos y las políticas sociales

Desde que asumió la nueva gestión de gobierno en diciembre de 2015, a contramano de las sucesivas declaraciones y compromisos que habían realizado los distintos candidatos de Cambiemos durante la campaña electoral, se están operado cambios importantes de variable intensidad pero siempre en el mismo sentido, en las diversas áreas que componen el campo de las políticas sociales, a saber: salud, educación, trabajo, economía social, seguridad social.

A efectos de este trabajo en concreto, nos centramos en analizar las transformaciones discursivas y prácticas que se operan en el Ministerio de Desarrollo Social en cuanto a su estructura programática, así como en dos líneas de acción que durante la gestión que se extendió entre los años 2003-2015 fueron significativas en términos del proyecto político que aquella gestión enarbolaba lo que se verificaba en el impulso presupuestario que éstas tuvieron: en ese marco analizaremos el Programa de Microcrédito y el esquema de pensiones no contributivas.

Dadas las dificultades actuales para acceder a información pública y confiable que nos permita fundamentar nuestro análisis, tomamos información proveniente de la página del Ministerio de Desarrollo Social para analizar la estructura programática, y de internet para el caso de la estructura programática de la gestión anterior; en el caso de Pensiones No Contributivas, realizamos una entrevista a un delegado de ATE que tuvo y tiene una intensa participación en la ejecución del programa quien nos aportó información de primera mano, a lo que sumamos alguna información proveniente de fuentes periodísticas; para el caso del programa de microcrédito,



utilizamos algunos datos provistos por nuestro conocimiento cercano a la implementación del mismo.

El análisis de la estructura programática y de los programas mencionados, nos permitirá dar cuenta de la construcción hegemónica que se haya detrás de la gestión de esos programas y del propio ministerio de Desarrollo social, ámbitos en los cuales se han producido importantes cambios de orientación de la política, en la definición y consideración del sujeto al que las mismas están dirigidas y a los cuales interpela, así como a una definición de cuál es la función de que las políticas sociales cumplen en el modo de ver el mundo de los funcionarios de Cambiemos, como expresión de clase de una mirada de los trabajadores y lo social, como “merecedora” sólo para aquellos menos capaces.

Traducciones de la pesada herencia en el área social: el diagnóstico y el sujeto

Desde la llegada de Cambiemos, en las declaraciones de las distintas autoridades se ha hecho hincapié en que la gestión pasada se manejó a través de prácticas corruptas, beneficiando a personas/organizaciones que no debieran haber sido alcanzadas por las prestaciones del Estado.

En el Ministerio de Desarrollo Social, gran parte de los cargos de funcionarios políticos fueron cubiertos por representantes de organizaciones de la sociedad civil o del mundo de los negocios en la dirección de empresas. Algunos de ellos al presentarse ante los trabajadores, mencionaron que no eran miembros activos del partido gobernante, y en algunos casos, que ni siquiera habían votado por tal opción en el ballottage llevado a cabo en el año 2015. No obstante esa salvedad, la práctica de estos nuevos funcionarios –entendiendo práctica como la unidad de acción y discurso– está imbuida por el mismo diagnóstico que el PRO declama desde que asumió, en el sentido de que aquella gestión fue un derroche permanente de recursos, ampliando las prestaciones del Estado a gente que no lo necesitaba y desalentando de ese modo, la búsqueda del progreso individual.

Esa forma de ver el mundo es compartida por estos funcionarios que, se encargan de señalar, provienen de organizaciones de la sociedad civil que no están contaminadas por la práctica política, que han subsistido sin el apoyo del Estado, y que en muchos casos “odiaban al estado”. En ese marco, comparten la visión de que la gestión anterior excedió ampliamente la cantidad de prestaciones otorgadas en todas las áreas (sean remedios, prótesis, pensiones o emprendimientos



productivos) de una manera demagógica e inescrupulosa, en tanto relajaba los criterios definidos en cada programa, haciendo caso omiso si las personas cumplían o no con los requisitos establecidos; asimismo, el criterio de mal ejercicio de las funciones se amplía a considerar que no sólo se le otorgaba beneficios a quienes no les correspondía, sino que una vez otorgados, no se realizaba un seguimiento pormenorizado de los fondos o se perdonaban deudas (en el caso de la obligatoriedad de rendición de cuentas de los fondos para las organizaciones) incumpliendo la normativa.

Consecuentemente con ese diagnóstico, los nuevos funcionarios se manejan con una evidente desconfianza hacia los trabajadores en general, y hacia los equipos técnicos en particular que se encontraron en cada dependencia; es decir, sobre todo en aquellos trabajadores que deben certificar con su firma el acuerdo con el curso de una determinada prestación. Subyace en esa desconfianza, en primer lugar una consideración del Estado como espacio que anida gente incompetente, y que si no es incompetente, por lo menos ha sido cómplice necesaria de las prestaciones “mal otorgadas”.

Este diagnóstico, entonces, se tradujo en varias dependencias (como en el Ministerio de Economía o Cultura) en el despido directo de cientos de trabajadores estatales, que hay que decirlo se encontraban precarizados en sus condiciones de trabajo por parte de la gestión anterior, y por ello, pudieron ser fácilmente despedidos (Guimenez, 2010; 2016).

Pero además, se tradujo en la necesidad de llevar adelante una revisión pormenorizada de lo que se hizo, y ya estaba cerrado; de lo que había quedado en transición, y por supuesto, de las nuevas demandas que fueron ingresando a las ventanillas estatales. Muestran desconfianza incluso del nombre de las organizaciones que solicitan financiamiento, por lo que buscan en google los nombres de aquellas organizaciones que no tengan referencia directa a hechos o personajes políticos y/o históricos, buscando la doble intención o metamensaje en tales nominaciones. En aras de contrarrestar la presencia de agentes estatales que se manejaron incorrectamente tiempo atrás, los funcionarios de la nueva gestión han buscado cambiar algunos procedimientos, formularios, modos de operar en el territorio y, fundamentalmente, lo que ha cambiado es la presentación pública del Ministerio de Desarrollo Social, en el modo de vincularse con las personas que demandan la atención del estado, en el tratamiento de quienes a veces se presentan en las oficinas centrales imbuidos por la desesperación. De ello nos ocuparemos seguidamente.



La definición del sujeto

En sintonía con el diagnóstico que porta la gestión de Cambiemos, la definición del sujeto de la política social ha mutado claramente.

En primer lugar, y centralmente, se ha dejado de lado la consideración de que las personas que se acercan al ministerio, sea de modo individual o colectivamente, son sujetos de derechos, tal como había sido postulado e intentado llevar a cabo por lo menos discursivamente la gestión anterior¹. Es decir, retrocedemos aquí a la década de los 90, y no nos vinculamos con personas con derechos² sino con personas que son portadoras de necesidades en tanto carecen de trabajo, de dinero y de capacidades diversas para resolver solos sus dificultades. Pasan a ser entonces, nuevos carecientes, individuos afectados por un mal: la carencia e ingenio para salir adelante.

Sumado a ello, se agrega la cuestión de que todas/os aquellas/os que en el período 2003-2015, lograron acceder a distintas prestaciones, están sospechados de haber recibido algo que no les correspondía, por lo tanto, lo primero que sobreviene en el vínculo con estas personas es el maltrato y la desconfianza. En estos casos, lo que la gestión actual está haciendo es revisar lo que se otorgó, evaluando si lo que se otorgó estuvo bien otorgado, si los procedimientos fueron bien ejecutados, si se incumplió algún paso.

Al respecto puede mencionarse que se realizan visitas a emprendedores que ya recibieron máquinas y herramientas, esperando no encontrar el equipamiento recibido o esperando encontrar que el emprendimiento no existe. Van a buscar la prueba de inocencia. Tal como fue comentado

¹ Digo que se intentó y no se terminó de profundizar la normalización y normativización de considerar a las personas sujetos de derecho, porque faltó encarar un trabajo con los distintos equipos técnicos y profesionales en relación a ello, la problematización e implicancias que tiene para la efectividad de las políticas considerar a las personas como sujetos de derecho. Quiero decir, si el agente estatal que en representación del estado cree que a las personas les gusta pedir porque es más cómodo que buscar un trabajo, es más difícil que la concreción de la política sea efectiva. Esa noción que es un avance en términos discursivos del estado, fue más sinuoso en la práctica concreta, cuando al interactuar con las distintas ventanillas estatales ese derecho no es visualizado como tal: por ejemplo, negar la asistencia médica a una persona trans en una sala de atención médica en el conurbano, no tomar la denuncia por violencia familiar en una comisaría, etc. No alcanza con la intención de poner por escrito “sujetos de derecho” en lugar de “beneficiario”. Consideramos que hay que trabajar específicamente el tema con los distintos agentes que se relacionan con los prestatarios cotidianamente.

² Es preciso mencionar, que gran parte de los avances que se realizaron en Argentina desde el año 2003 en adelante, estuvieron basados, a nuestro entender, en que se dejó de considerar a las personas con necesidades insatisfechas, sino como sujetos portadores de derechos y que, por lo tanto, tienen la posibilidad de demandar prestaciones y conductas.



por una funcionaria que se acercó a visitar a un emprendedor de la localidad de Lanús. En la visita, la funcionaria, se asombra cuando no sólo encontró máquinas, sino también una gran cantidad de juguetes que el emprendedor estaba preparando para atender un pedido y, en un acto de sinceramiento, le dice que antes de dirigirse allí esperaba encontrarse con “5 maderitas” y no con un emprendimiento armado.

Además de la revisión pormenorizada de lo que ya se dio –aspecto que profundizaremos en el caso de las pensiones no contributivas- la actual gestión no cuenta con la disposición de ser resolutiva ante casos de extrema necesidad, donde no hace falta “ir al domicilio” para dar cuenta de la necesidad porque la misma está a la vista. Es el caso de un joven de 19 años que se acercó a las oficinas del programa Manos a la Obra y del de Microcréditos, a solicitar una máquina para trabajar en su casa porque había sufrido un accidente muy severo cayendo de un noveno piso que le trajo numerosos problemas corporales: caminaba con muletas, y tenía un arnés que le sujetaba la espalda para permanecer erecto. Su relato da cuenta que en la línea programática Talleres Familiares, la trabajadora social que lo había atendido le había dicho que no sabía si iban a ir a verlo a su domicilio (aspecto excluyente para acceder a un equipamiento en ese programa), no pudiendo visualizar que el joven que tenían delante de sus ojos, tenía muchas dificultades, no estaba simulando una dificultad.

La gestión de Cambiemos es una gestión que en términos de políticas sociales, se caracteriza por la más amplia y posible re-mercantilización de la fuerza de trabajo y de los derechos, por lo cual, evita realizar prestaciones salvo en aquellos casos donde no se pueda evitar, y donde la familia no pueda hacerse cargo.

En este punto, creemos que los funcionarios carecen de sensibilidad ya que no están acostumbrados a lidiar con las penurias de la gente más vulnerable, a quienes no sólo les desconfían, recuperando aquellas viejas miradas que veían a los pobres como profesionales de la mentira, sino que además les temen, los ven como una población peligrosa. Una anécdota sobre esta afirmación: hace unos dos meses, un grupo de mujeres concurrió al Consejo de la Mujer. Iban a reclamar por el caso de Karina Abregú, quien tiene el sesenta por ciento quemado de su cuerpo y cuello como resultado del ataque de su ex marido. Esta mujer venía sosteniendo reclamos hacia la



presidenta del Consejo que no encontraban respuesta: había tramitado una pensión hacía más de un año y aún no tenía novedades, y además, le habían proporcionado una tarjeta para compras de alimentos que cuando el hijo quiso usarla en el supermercado Coto, quedó demorado porque la tarjeta era falsa. Increíblemente, la tarjeta que le había dado el estado era inválida para usar. Como no tenían respuesta por parte de las autoridades, decidieron realizar un acampe pacífico en el hall de entrada. Nadie bajó a atenderlas en todo el día. Se cerraron las puertas de entrada y algunos trabajadores tuvieron que volver a sus casas porque no pudieron ingresar a sus puestos de trabajo. En un momento, el grupo de mujeres que no tenía ningún elemento amenazador en las manos ni tenían la cara tapada, logran entrar en el edificio y subir hasta el piso 9no donde funciona el Consejo. La presidenta de éste órgano no estaba en Buenos aires por lo que le tocaba resolver esta situación a su segunda, que decía no tener fondos para dar respuesta y propuso que los trabajadores del edificio hicieran una colecta para darles algo. Tuvieron que quedarse a dormir en las oficinas para exigir una respuesta que llegó lentamente, recién al siguiente día. Lo curioso, fue que el resto de las autoridades de los otros programas y algunos asistentes que llegaron con la nueva gestión, tenían miedo que estas mujeres atacaran o robaran, en fin, les tenían miedo, pero el temor no se traducía en acción para resolver. Todo un estilo de práctica institucional, miedo, desconfianza e insensibilidad.

En definitiva, desaparece el sujeto de derecho, y vuelve a hablarse de “beneficiarios”, categoría que connota un lugar de absoluta subordinación y al que se espera atender en casos sólo muy justificables, esperando que puedan resolver solitariamente su situación en algún momento.

3- La estructura programática

Al comparar la estructura programática del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS) al 20 de abril del 2017 en relación a la estructura programática que dicha dependencia tenía a septiembre de 2014, puede observarse que, en líneas generales, la gestión de Cambiemos, mantiene bajo la dirección de la Dra. Carolina Stanley, la misma estructura de programas, subsecretarías y direcciones.



La anterior estructura contaba con 6 secretarías: Coordinación y Monitoreo Institucional, Economía Social, Organización y Comunicación Comunitaria, Niñez, Adolescencia y Familia y Deportes.

La actual estructura cuenta con 5 secretarías, en tanto la concerniente al área de Deportes fue trasladada a otro ministerio. Las restantes cinco secretarías se mantienen, sólo que una de ellas cambió el nombre: anteriormente llamada de “Organización y Comunicación Comunitaria” pasó a llamarse de “Acompañamiento y Protección Social”. No parece casual el cambio de etiqueta para esta secretaría, porque el anterior nombre apuntaba a reforzar no solo la capacidad de organización comunitaria en los territorios más vulnerables, proveyendo financiamiento y acciones de capacitación concretas; para la gestión de Cambiemos, el componente organizativo y comunitario es lesivo y cercano a la militancia, por lo que en el nuevo nombre de acompañamiento y protección social, lo que se hace es redireccionar al individuo al que en el mejor de los casos hay que acompañar si no puede sólo. Se abandona el objetivo de la búsqueda y realce de la dimensión colectiva de las prácticas sociales y comunitarias, buscando la antítesis de ello: la atomización en personas individualmente identificadas.

Al interior de las secretarías se han producido cambios que tienen que ver con la búsqueda de un ordenamiento y abordaje temático, según lo enunciado por las nuevas autoridades. Por ejemplo, se agruparon bajo la órbita de la Secretaría de Economía Social todas aquellas áreas que, se entiende que tienen algún nivel de influencia en dicho campo. Por ejemplo, las Subsecretarías de Responsabilidad Social y de Comercialización de la Economía Social, que antes dependían de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, actualmente pasaron a depender de la Secretaría de Economía Social. Lo cual, en principio, puede señalarse como un elemento ordenador positivo, en tanto trae coherencia a las acciones desplegadas conjuntamente hacia los emprendimientos y emprendedores vinculados con la economía social. Y que podría señalarse como un elemento negativo en las actuaciones de la anterior gestión, en tanto no hacía coincidir tales áreas en razón de los objetivos que se proponía en esa área.

Otro cambio significativo, se observa respecto de la Subsecretaría de Políticas Alimentarias que anteriormente dependía de la Secretaría De Economía Social, y, actualmente pasó a depender de la flamante Secretaría de Acompañamiento y Protección Social.



Idéntica situación se produce con la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional que pasó de la órbita de Economía Social a la de Acompañamiento y Protección Social.

El resto de la estructura programática en cuanto a subsecretarías y direcciones, mantienen la misma cantidad e incluso los mismos nombres que tenían bajo la anterior gestión. Quizás ello encuentre explicación en que mantener las mismas nominaciones permita la aprobación de la estructura de un modo más dinámico. No obstante, hay que remarcar que la actual gestión no creó ningún programa nuevo, sigue basado sus acciones en las principales líneas de intervención que supo definir la gestión anterior: la línea alimentaria, la línea de la familia y la de la economía social (MDS,2007).

Estas acciones, que buscan reagrupar las áreas según el objetivo de las distintas líneas programáticas, sería un elemento positivo, si tal reagrupamiento hubiera implicado una mejora en los canales de comunicación y articulación entre las áreas que ahora pasan a depender de una misma secretaría supuesto uno de los objetivos. Sin embargo, en la práctica se ha producido una significativa incomunicación y nula articulación entre los distintos programas que buscan atender el campo de la economía social por poner un ejemplo.

Anteriormente, si bien esta comunicación y articulación tenía dificultades y no era fácil de llevar a la práctica, en tanto muchas veces dependía del voluntarismo de los integrantes de los distintos equipos la conexión articulada en los distintos territorios, tal comunicación y articulación se producía. Los distintos equipos podían derivar a una persona con la certeza de que en otra área relacionada sería atendida y canalizada la consulta. Actualmente, la incomunicación prima en el desarrollo de la gestión. Y creemos, que no constituye un efecto no deseado, sino que es casi un objetivo en sí mismo. Un sello de gestión. No transmitir qué tipo de prestaciones realizan los distintos programas, si sufrieron cambios o permanecen como hace dos años, si están ejecutando presupuesto. Sencillamente, no se sabe.

No hay información. Hay desconocimiento sobre lo que hace el área semejante, aún cuando las mismas funcionan en el mismo edificio, lo que además, obstaculiza el vínculo con organizaciones y personas en el trabajo territorial, ya que cuando los equipos profesionales concurren a visitas, solían poder responder a todo tipo de consultas. Eso actualmente es imposible.



Las consultas que surgen en el trajinar cotidiano de la vida de los programas y que no pueden ser canalizados por los técnicos de manera telefónica o personalmente, deben ser elevados a las autoridades, para que entre ellos se circulen las consultas. Desconociendo si las derivaciones han sido efectivamente atendidas y evitando distraer a las autoridades con consultas que debieran poder ser atendidas con más agilidad y facilidad. Incluso, es de destacar, que no hay ningún tipo de folletería de Cambiemos que acompañe las distintas actividades o difusión de líneas programáticas.

Al interior de los programas, puede decirse que a los funcionarios no les gusta realizar reuniones de equipo, buscan el contacto cara a cara con cada trabajador, evitando algún tipo de “asambleísmo” que pudiera desestabilizar los objetivos de las reuniones. Además, este fluido contacto cara a cara, apunta a ponderar a algunos trabajadores por sobre otros y a producir fracturas en la relación con los funcionarios. Así, como se descolectiviza a la población con la que se trabaja, se busca hacer lo mismo con los trabajadores.

Fracturar los equipos de trabajo y retacear información, son dos claves de la gestión. Retaceo de información hacia dentro y hacia afuera, ya que no se conocen por ejemplo, datos relativos a la ejecución presupuestaria. No sólo no hay datos en la página del ministerio que cuenta con menos información que en la gestión anterior. Tampoco los trabajadores acceden a información relativa a sus tareas: cuando se pagan expedientes, éstos se enteran porque les avisan las organizaciones que les fue depositado el dinero; anteriormente, las autoridades pasaban el listado de pagos para que fueran los trabajadores que habían intervenido en el proceso, quienes, en nombre del estado, pudieran comunicar la noticia.

4- El caso de las Pensiones No Contributivas

Dentro de la órbita presupuestaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se encuentra la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, que si bien es un organismo descentralizado, desde el punto de vista presupuestario depende de la partida del Ministerio de Desarrollo Social (representa aproximadamente el 85% del total de dicho presupuesto).

La Comisión de Pensiones se creó en el año 1996, a partir del Decreto 1455/96, y desde su creación sostuvo el siguiente criterio para otorgar las pensiones: 1) Encontrarse incapacitado en



forma total y permanente. Se presume que la incapacidad es total cuando la Invalidez produzca una disminución del SETENTA Y SEIS (76%) POR CIENTO o más de la capacidad laboral; 2) No estar amparado el peticionante ni su cónyuge por ningún tipo de pensión no contributiva ni jubilación o pensión; 3) No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar; 4) Ser argentino o naturalizado. Los naturalizados deben contar con una residencia continuada en el país de por lo menos cinco (5) años anteriores al pedido de la pensión; 5) Los extranjeros deben acreditar una residencia mínima y continuada en la república de veinte (20) años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión; 6) No encontrarse detenido a disposición de la Justicia.

Cuando la doctora Kirchner, se hizo cargo de la cartera de Desarrollo Social, el atraso en el otorgamiento de pensiones era de diez años aproximadamente, en tanto no se realizaban altas hasta que no se producía alguna baja; es decir, la dimensión del derecho no existía. Hasta ese momento, se aplicaba un criterio presupuestario para el otorgamiento, sujeto a la espera de que alguien falleciera o renunciara a la prestación. Se daba un alta si se producía una baja. Lo que inevitablemente, llevó a la acumulación de cientos de pedidos.

En relación a tal atraso, durante la gestión de Alicia Kirchner, se realizó un Convenio con la Universidad de Luján con la carrera de Trabajo Social para poder incorporar trabajadores que contribuyeran a sacar ese trabajo atrasado; recordemos que en aquel momento el estado prácticamente carecía de fondos para incorporar más trabajadores. De este modo, la comisión pasó a trabajar las 24 horas, de modo de poder sacar todos los pensiones atrasadas en un lapso de tres a cuatro meses. Se lograron habilitar aproximadamente 23.000 pensiones atrasadas.

Vale aquí recordar que, el diagnóstico que la gestión de gobierno anterior tenía sobre todo en los primeros años de gestión, era que la pobreza en Argentina se explicaba por la falta de ingresos de los hogares³, por lo que un elemento vital para restablecer el circuito económico era inyectar dinero a las economías domésticas. En ese marco, el tratamiento del otorgamiento de las pensiones –dentro del amplio esquema de políticas sociales- se transformó en un elemento importante a la hora de hacer efectivo tal objetivo: insuflar fondos en los hogares y reparar derechos largamente vulnerados.



Además de lo anterior, se buscó modificar la dinámica que la solicitud-gestión-otorgamiento de las pensiones tenía hasta el momento, invirtiendo el modo de pensarlas y de ejecutarlas, por lo que se tomó la decisión específica de que el Estado saliera a los distintos territorios en busca de las personas que aún no habían consagrado su derecho a una pensión, así como tampoco esperar a que alguien muriera o renunciara a la pensión para que un nuevo pensionado ingresara al sistema. Esta inversión en la mirada y los procedimientos, se cristalizó en el aumento notable de la cantidad de pensiones otorgadas anualmente durante el período 2003-2015; la cantidad de pensiones mensuales ascendían al total que durante los años 90 se otorgaban anualmente.

Con la gestión de Cambiemos, y como reza su slogan de campaña, los “cambios” son notorios. En sintonía con el diagnóstico que mencionábamos al comienzo de este trabajo, en el campo específico de gestión de las Pensiones No Contributivas, su nuevo presidente Guillermo Guido Badino, conlleva a la práctica la presunción de que las pensiones otorgadas en su mayoría no corresponden. En ese marco, se han modificado los criterios para otorgar las pensiones, retomando un viejo decreto de la década de los 90 que limita los criterios al siguiente universo: “*gestiona las pensiones a la vejez por invalidez y por madres de 7 o más hijos como un derecho que tiene aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad social, sin amparo previsional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacer*” (Mimeo, facilitado por personal de la comisión).

Por lo que para iniciar el trámite de una pensión por discapacidad, actualmente se disponen requisitos más exigentes vinculados al patrimonio, “*todo pensionado que haya adquirido un vehículo modelo 2013 en adelante deberá reunir documentación respaldatoria que justifique dicha adquisición, además de un nuevo relevamiento socioeconómico para conocer las condiciones actuales en las que vive*”, Mimeo citado. En los hechos concretos, contar con un vehículo de ese año se transformó en un elemento para retirar el beneficio a aquellos que ya lo percibían, como la denegación para aquellos que inician un trámite. Así como cónyuge con beneficio, también se constituye en un elemento para la baja automática. El diagnóstico se invierte respecto del que mencionábamos para el período 2003-2015. En la gestión de Cambiemos no se busca aportar

³ Diagnóstico que de algún modo compartieron los distintos sectores económicos, sociales y políticos que comienzan a reunirse luego de la caída del gobierno de De La Rúa y que llevó a Declarar la Emergencia Sanitaria, Ocupacional y Alimentaria (Ley 25.561/01)



ingresos por distintas vías a los hogares, sino reducirlos al mínimo indispensable; desligando la responsabilidad estatal y haciendo recaer el peso del sostén de las personas en la familia

Sospecha e insensibilidad se articulan en el modelo de Política Social Neoliberal de Cambiemos, ya que no se busca conocer cuál es la discapacidad y cómo afecta la capacidad de trabajo o calidad de vida la persona que la padece. No se realizan lecturas complementarias de los “datos duros” que se desprenden de los papeles, y que en muchos casos se pueden suplir en una visita en terreno para conocer la situación de la persona. Sino que se realiza una lectura lo más alejada posible del contacto cara a cara, de tal modo que la objetividad permita ajustarse a lo que indica aquel viejo decreto escrito en los años de neoliberalismo y reafirmando una práctica institucional de tipo asistencialista de mínima expresión. Actualmente, se han eliminado las visitas al territorio.

Esta revisión de criterios y la baja automática, pone a las personas que cobraban tal prestación en una situación de sorpresa, en tanto se enteran que ya no perciben el beneficio en el momento de ir al banco a buscar los fondos. No hay notificaciones que anticipen la decisión, de algún modo para que no se pueda discutir la misma y para evitar el mal momento de atender a gente enojada y angustiada.

Nuestro informante en la CNPA, nos comenta que efectivamente, durante los años del kirchnerismo, lo que se hacía era otorgar una pensión por discapacidad aún cuando la persona no llegara a justificar el 76% de discapacidad, sino que con un certificado que diera cuenta de la misma, más un resumen de historia clínica y comprobando de algún modo que la persona no podía insertarse laboralmente, se otorgaba el beneficio. Había “comprobación” de necesidad, pero tal comprobación se hallaba imbuida de la consideración de otros aspectos que hacen al desarrollo de condiciones dignas de vida, principalmente a la imposibilidad objetiva de conseguir un trabajo. El informe social que firmaban los trabajadores sociales era fundamental para esta tarea, además de los auditores médicos que también se acercaban a los domicilios de los solicitantes, pedían estudios adicionales y concentraban la mirada en ver si la persona podía emplearse o no.

Dado que la desconfianza de la actual gestión se hace extensiva a los trabajadores estatales, en la CNPA, se modificaron ciertos procedimientos administrativos, tercerizando la ejecución de una parte del proceso, a través de un Convenio de Asistencia Técnica con la Universidad de Buenos Aires para que la universidad realice el alta de las pensiones. Este convenio tuvo vigencia entre junio 2016 y enero 2017.



La capacitación del personal de la universidad que realizó la carga de datos para dar el alta, estuvo a cargo de los propios trabajadores de la CNPA, que en vez de realizar su trabajo, debieron reemplazar sus funciones cotidianas por la capacitación a otros trabajadores que vendrían a realizar el trabajo que ellos tendrían que haber hecho.

Esta situación tan paradójica, permitió a la CNPA, otorgar aproximadamente en el año 2016 47.400 altas a través de dicho convenio, más unas 12.500 que siguieron el procedimiento habitual por los carriles administrativos y técnicos de la CNPA. Lo que totaliza un total de 60.000 pensiones dadas de alta, en razón de que se dieron de baja 60.000 por la revisión de otorgamientos pasados.

Asimismo, los trabajadores nos comentan que gran parte de los trámites que se iniciaron en el año 2015 han quedado paralizados, en tanto que los que se iniciaron en 2016, salieron con más lentitud pero salieron.

Estos cambios llevados a cabo por la nueva gestión, da como resultado que el tiempo estipulado entre el inicio de gestión de una pensión y el lapso hasta que sea efectivamente cobrada, puede demorar hasta dos años en salir, cuando anteriormente demoraba unos 6 meses. El objetivo de achicar los plazos de otorgamiento había sido un objetivo concreto de la gestión anterior, como primer paso ineludible para pensar en una salida al territorio masiva de reparación de derechos.

“En relación con el último año de la gestión anterior a cargo de Alicia Kirchner (2015), que promedió en 10.000 pensiones dadas de alta por mes, se corrobora una drástica disminución en las altas de pensiones, número que asciende a 4600 beneficios mes por mes, en promedio general”, mimeo facilitado por el personal de pensiones.

Mientras terminamos de escribir esta ponencia, ha tomado estado público la cantidad de bajas de pensiones por discapacidad, lo que provocó una fuerte reacción de la población afectada, quienes incluso se movilizaron. Esta información que cobra estado público, llevó a que la ministra dijera que retrotraían la medida. Lo concreto, al día 23 de junio, es que, según nos informan en la Comisión Nacional de Pensiones, que las 70.000 bajas que se dieron en el año 2016, no fueron “levantadas”, lo que en la jerga estatal implica que fueron dadas de baja definitivamente y que en todo caso, los afectados tendrían que volver a iniciar el trámite. De las 87000 bajas de este año,



24.000 fueron reestablecidas, lo que incluye a menores cuyos padres trabajan, o tienen vehículo o los cónyuges también tienen pensión o jubilación. El resto permanece en observación.

5- El caso de la Comisión Nacional de Microcréditos (CO.NA.MI)

El Programa de Microcrédito “Padre Carlos Cajade”, encuentra origen en el diagnóstico que la gestión anterior (2003-2015) tenía sobre la situación ocupacional en Argentina a principios de la década del 2.000, cuando la desocupación alcanzaba a un vasto conjunto de la población trabajadora.

Un efecto de las políticas económico-sociales aplicadas en los años 90 y de la crisis que se manifiesta brutalmente en el año 2001, es que una parte importante de la población se volcó a realizar actividades de emprendimientos productivos para satisfacer sus condiciones de vida. Cuando la situación económica comienza a recuperarse luego de 2003, el sector denominado como de la *economía social*⁴ es un sector que ha surgido para quedarse, pero que tiene problemas enormes para poder producir y comercializar. Entre los muchos problemas que afectan a este sector, la falta de acceso al crédito comercial es uno de los más notables, siendo la carencia de garantías reales y las altas tasas de interés los motivos principales por los cuales no logran acceder al crédito bancario.

Por aquellos años, sólo un conjunto de organizaciones sociales proveía financiamiento a estas organizaciones, además de asistencia técnica y capacitación con recursos, que en general, provenían de la cooperación internacional. En 2005 gran parte de estas organizaciones se auto-convocan para discutir un marco regulatorio y exigirle al Estado que se involucre en la problemática que afectaba a este sector, en aras de articular alguna propuesta que, además de lograr el reconocimiento por parte del Estado, les brindara herramientas específicas que atendieran a sus particularidades.

El Ministerio de Desarrollo Social realiza un proceso participativo junto a esas organizaciones, que discuten cuáles serían las características y condiciones de ese financiamiento que el estado aportaría a los emprendimientos, y el resultado de tal discusión se plasma en la Ley 26117/06

⁴ En torno a la definición de economía social, hay una vasta producción académica que discute el propio concepto, sus características y el papel que debe desempeñar el Estado (Hopp, 2013), e incluso qué tipo de nominación debiera darse a este sector. Esa es una discusión prolífica e interesante,



”Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social”, la cual fue impulsada y sancionada en el momento en que la Dra Alicia Kirchner fue senadora por su provincia⁵.

El Objetivo de la ley que finalmente se sancionó en el año 2006 se postula como *“la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales”*.

Los destinatarios de los microcréditos que establece la ley son *“Personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales que no superen las CINCUENTA (50), por puesto de trabajo”*. Finalmente, se denomina como microcrédito a *“Aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativas de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a doce (12) salarios mínimo, vital y móvil”*. Pueden constituirse como Instituciones de microcrédito: Asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos.

La gestión de estos fondos se estableció del siguiente modo: el MDS firma convenios con Organizaciones que reúnan las condiciones establecidas por la ley, a las cuales les deposita un fondo de dinero para que éstas presten directamente a los emprendedores. El monto al que las organizaciones acceden incluye: una parte para Subsidiar el capital destinado a los microcréditos; otra para sostener administrativamente la gestión del fondo y acompañamiento de los emprendedores, y otra parte acciones para realizar complementarias. El programa permite cobrar una tasa subsidiada anual del 6% de interés, es decir una recarga en cada cuota mensual del 0,5%. Esto es posible porque el estado nacional decide mediante la ley subsidiar los gastos operativos de las organizaciones para la entrega de los créditos.

El objetivo de esta política en definitiva, se propuso como el de apoyar a los emprendedores a través de fondos que le permitan fortalecer su emprendimiento a una tasa muy baja de interés y

pero que excede los términos de esta ponencia, por lo que aquí no nos introducimos en esa problematización, y a efectos de una clara exposición de nuestros argumentos, utilizaremos el término economía social aún a expensas de no ser absolutamente específicos.



asimismo, subsidiando a la organización con el fondo semilla de dinero, el cual con el recupero de las cuotas le permite ir prestando a nuevos emprendedores. Se fortalece –o se busca fortalecer– lazos de solidaridad entre las personas, así como a las propias organizaciones que fueron las principales impulsoras de la ley.

El rol de los agentes estatales que trabajan en Conami es acompañar a las organizaciones en el proceso de armado de la propuesta para su evaluación, el posterior seguimiento (aspecto donde podrían señalarse las principales falencias en la etapa anterior) así como la visita a emprendedores, para velar por el cumplimiento de la ley (por ejemplo, observando que no se les cobre un porcentaje superior al establecido por dicha ley).

Con la asunción de Cambiemos, los funcionarios designados en esta área provienen de organizaciones de la sociedad civil que no habían podido acceder a la gestión de los fondos, o si lo habían hecho, había sido esporádicamente en razón de que formaban parte de la gestión de fondos de microfinanzas (buscan hacer ganancia con la diferencia entre el monto prestado y el monto que devuelven los emprendedores en tanto cobran tasas de interés que llegan a un 40-50% anual⁶). Actualmente, se busca abrir la puerta a estas organizaciones y modificar la tasa de interés que se cobra, ya que como está planteada actualmente persigue fines sociales y lo que estas organizaciones, los funcionarios y la propia gestión buscar es reducir el fin social y ampliar la posibilidad lucrativa, es decir, inducir una mercantilización del programa.

En sintonía con lo que mencionábamos anteriormente, estos funcionarios, jóvenes, muy modernos en algunos casos, tienen la impronta de que en el Estado todo lo que puede funcionar mal, efectivamente funciona mal⁷. A lo que se suma, que están convencidos que en ese espíritu despilfarrador que caracterizó a la anterior gestión, se le otorgaron fondos a organizaciones que no estaban en condiciones de gestionarlos, y por lo tanto, se han abocado a modificar algunos de los criterios y requerimientos para acceder a una nueva solicitud.

⁵ Momento en el que dejó su responsabilidad como ministra de Desarrollo Social, cargo que fue asumido por Juan Carlos Nadalich.

⁶ Se cuenta en Conami, que luego de sancionada la ley, el ex ministro de Economía Alfonso Prat Gay pidió una reunión con la Doctora Alicia Kirchner, para cuestionarle dos aspectos de la ley impulsada: por qué se había dejado fuera a las sociedades anónimas, y por qué la tasa de interés se establecía en un porcentaje tan bajo. Vale decir, que la preocupación de Pray Gay se relacionaba con que él mismo en aquellos momentos tenía su propia organización de microfinanzas llamada “Andares”, la cual ya no existe actualmente.

⁷ En relación a ello, uno de los coordinadores nos mencionó en reuniones de trabajo que el “siempre había odiado al estado, y que hoy las circunstancias lo ponían de este lado del mostrador”



Así, una de las principales cuestiones a que se abocaron desde su llegada en 2015, fue a ponderar casi excesivamente el uso de un software en el que las organizaciones deben cargar los préstamos y el seguimiento del pago de cuota de los emprendedores deudores. En relación a esto, por esos días, la principal preocupación es que las organizaciones utilicen esta tecnología de gobierno de un modo sistemático y obligatorio; la preocupación más que en la escasez de propuestas para financiar microcréditos es que el uso del software esté al día, siendo un elemento prioritario a la hora de evaluar nuevos financiamientos. Es decir, la herramienta –porque eso es un programa de soft- se transforma en “la política” fundamental de la gestión; incluso en función de este objetivo de gobierno, se han realizado reestructuraciones en los equipos buscando destinar más recursos humanos al acompañamiento de las organizaciones hacia esta función, buscando eficiencia en el cobro de la cuota y carga en el sistema informático.

Paralelamente, un aspecto clave para evaluar si a una organización que ya gestionó fondos se le vuelve a subsidiar otra suma de dinero, es ver cuánta mora tiene, es decir, si los emprendedores están al día con el pago de las cuotas; de tal modo que si la mora es alta, la organización será mal evaluada. No se contempla aquí la cuestión de que, dada la crisis económica actual, los emprendedores de la economía social tienen más dificultades para comercializar los productos que producen, por lo que el atraso en los pagos, muchas veces no es mala voluntad, sino falta de dinero para cumplir con el compromiso de la cuota.

Lo interesante aquí para destacar, es que, la nueva gestión ha enfocado sus prioridades a que ingresen organizaciones que tienen un perfil más financiero que social, que puedan demostrar capacidad de gestión, que se dediquen a la gestión de microfinanzas y que no estén “contaminadas” por vínculos anteriores con la gestión política y que no necesariamente tengan un perfil social declarado.

Asimismo, la nueva gestión busca otorgar fondos para microcréditos y una parte muy pequeña, destinarla a la gestión de la parte administrativa, esperando que las organizaciones solventen ese costo con recursos propios. Este aspecto para las organizaciones que venían trabajando con Conami, es realmente dificultoso ya que dependen de los fondos provistos por el estado y garantizados por la ley, para pagar los recursos humanos, ya que no tienen un fin comercial sino social y por lo tanto, la tasa de interés es baja. Es decir, las organizaciones comunitarias que accedieron al programa bajo la anterior gestión, no buscaban enriquecerse con la gestión del



mismo, sino cumplir un fin social. La gestión de Cambiemos, viene anunciando que la tasa de interés se va a liberar o subir hasta un determinado monto, para que las organizaciones costeen el costo de la operatoria con el interés cobrado a los emprendedores; es decir que el peso del ajuste presupuestario caería en los emprendedores, que trabajosamente están tratando de subsistir en un contexto socio-económico caracterizado por inflación, aumento de tarifas públicas y bajas ventas, a lo que se sumaría pagar cuotas atadas a altos intereses⁸. Lo que no haría diferencia para los emprendedores, entre ir a cualquier entidad financiera que cobra tasas de interés usurarias o pedir en una organización financiada por el Estado.

En este sentido, creemos que se va a producir una especie de “darwinismo social” entre las organizaciones que accedan y/o formaran parte del programa, en el sentido de que sobrevivirán en el mundo del mismo, aquellas que puedan mostrar mejor gestión del software y de la mora y las que no tengan complicaciones ideológicas para aumentar la tasa de interés, sin importar tanto (o nada), si efectivamente se promueve la economía social o valores relativos a la solidaridad. Este universo del programa, se irá reduciendo lentamente, aspecto que no parece preocupar a las autoridades, sino más bien si se puede mostrar “eficiencia” y “eficacia”, en la gestión del microcrédito, donde sólo permanezcan aquellas que puedan mostrar buena gestión, sin importar cuánto contribuyeron al desarrollo y afianzamiento de la economía social o si dan cumplimiento a lo establecido por la ley.

⁸ Estos cambios anunciados por las autoridades de Conami, dio lugar a un comunicado por parte de Fa.me.sa (Federación de Asociaciones de Microcrédito y Economía Social) en la que expresan su rechazo a algunas de estas cuestiones que venimos relatando: “*reivindicamos el sostenimiento de la ley como expresión del esfuerzo y la lucha histórica de muchas organizaciones de la economía social, y particularmente su espíritu y sus objetivos: “.....la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales”. [...] reivindicamos el trabajo integral y social de nuestras organizaciones frente a los problemas que presenta el sector de la economía social, en contraposición a la visión de especialización financiera, que propone a las organizaciones como financistas o banqueros de los pobres. Pensamos que la CONAMI tiene que respetar la especificidad, el objeto y sentido de nuestro trabajo, sin intentar forzarnos a adoptar prácticas de las microfinanzas tradicionales que terminan en subordinar el acceso al crédito a las condiciones del mercado. [...] nos oponemos a subir la tasa de interés del 6% anual. Consideramos que el estado debe garantizar esta tasa de promoción y preservar el sentido social del microcrédito a fin de que el excedente sea totalmente apropiado por los emprendimientos de la economía social, como una fuerte herramienta de promoción y desarrollo del sector. Subsidio de gastos operativos de las organizaciones: la sostenibilidad de las organizaciones tiene que continuar siendo un compromiso permanente del Estado, a través del financiamiento de los gastos de ejecución, y no un compromiso transitorio que deberá ser reemplazado mediante la aplicación de una tasa de interés de mercado”*. Fa.me.sa, 31/1/2017



En esta reducción del mundo del microcrédito, las organizaciones que ya venían trabajando con Conami, deben demostrar prueba de inocencia, en el sentido de que recibieron los fondos y que fueron bien ejecutados, que los emprendedores existen, y si se muestran de acuerdo en que los visiten la ministro e incluso el presidente, les irá abriendo nuevas puertas. Mientras tanto, deben atravesar el camino de la prueba, de que los visiten varios funcionarios, que los miran con desconfianza y sospechan de sus acciones.

Es en este sentido, que los pre-juicios afectan la ejecución concreta del programa que ha experimentado un notable descenso en la cantidad de organizaciones financiadas, así como en la cantidad de emprendedores financiados.

Un nuevo sujeto: conjuntamente con el diagnóstico que mencionábamos, en lo que refiere a las (ex) políticas a la economía social en general, y en particular en lo que refiere al programa de microcréditos, emerge la identificación de un nuevo sujeto en la perspectiva del gobierno del Pro. En primer lugar, no se habla de economía social, aunque la Secretaría de la que dependen tales programas se llame así, no es un concepto que en la práctica guíe las intervenciones. Es decir, las nuevas organizaciones que ingresan para la presentación de propuestas, están lejos de pertenecer a ese campo; lo que no implica que, algunas de ellas, tengan un extendido trabajo social. Los propios funcionarios no utilizan ese término en sus intercambios con los técnicos y, creemos que si por sorpresa se le pidiera una definición del término podrían acertar a decir qué aspectos y valores caracterizan este espacio.

En consonancia con ello, no forma parte del lenguaje, la perspectiva del emprendedor como un sujeto de derecho en el marco de la economía social, En su lugar, se habla de individuos que tienen necesidades, de los cuales se esperan que utilicen sus recursos para salir adelante individualmente con su emprendimiento, siendo responsable de ello si el mismo fracasara.

La publicidad gráfica o en las distintas redes sociales, postula engañosamente a la gente que quiere progresar poniendo un negocio, para que pida un microcrédito, cuando en verdad los monots son pequeños y estaban pensados como la posibilidad de dar un pequeño salto en la actividad productiva. No estuvo concebido como el desarrollo de un negocio capitalista, con geste que abre puertas, toma empleados y les paga bajos salarios.



Entonces, pasamos del sujeto de derechos de la economía social, al cultivo del emprendedor y del emprendedorismo, para referir a un individuo que tiene la capacidad y voluntad de innovar y salir adelante, sin importarle al estado ni responsabilizarse por cómo vende, a dónde y a quiénes.

Los técnicos, cómplices necesarios: al igual que en el caso de las pensiones no contributivas, en el programa de microcrédito subyace una desconfianza por el equipo de trabajadores que desempeñan allí tareas de “técnicos”. Ya que como el diagnóstico es que se financiaron organizaciones que no estaban en condiciones de gestionar fondos, o que lo hicieron mal y se robaron el dinero, se asume que los técnicos que evaluaban las propuestas y acompañaban con su firma la decisión del financiamiento, hay connivencia con las prácticas corruptas que se llevaron a cabo estructuralmente durante la gestión anterior.

Esta desconfianza, se plasma de algún modo en la cantidad de propuestas financiadas hasta el momento, ya que todo el año 2016, estuvo dedicado a revisar algunos criterios para la presentación de propuestas por parte de las organizaciones: además de la gestión de la mora y la rotación del fondo de crédito, se puso como condición sine qua non, que las organizaciones formaran redes entre ellas para presentar una propuesta (por lo menos 3 organizaciones) y que pudieran dar cuenta de cierta experiencia en la temática.

En diciembre de 2015, se produjo un cambio en las autoridades de la Secretaría de Economía Social, así como también en la Conami, por lo que llegó un nuevo subsecretario, que trajo nuevamente el impulso a nuevos criterios y objetivos. El requisito de conformar una red quedó sin efecto, permitiendo que las organizaciones se presenten solas como organizaciones ejecutoras, muchas de las propuestas que se trabajaron el año pasado y que tenían el aprobado por parte de las autoridades que salieron en diciembre 2016, fueron puestas a revisión, lo que implicó visita a todas ellas por parte del nuevo Subsecretario, o reuniones con las autoridades de cada una para volver a evaluar la propuesta presentada. Aquí sería algo así como desconfianza sobre desconfianza, ya que se revisó y sigue revisando y reevaluando propuestas que ya fueron aprobadas por las autoridades del primer año de cambios, sobre las que igualmente se manifiesta cierto grado de desconfianza y se caracteriza como de inoperancia.



En definitiva, entre los cambios de autoridades que se produjeron a fines del año 2016, más las nuevas evaluaciones, visitas y reuniones con las organizaciones, han demorado y ralentizado la ejecución presupuestario; hecho negado por las autoridades del programa. Sin embargo, las estimaciones que podemos presentar aquí, es que si bien desde el año 2013, venía habiendo una merma por ejemplo en la cantidad de personas que tomaban un microcrédito, el desfinanciamiento de las organizaciones en este último año y medio, ha reducido la cantidad de organizaciones financiadas así como la cantidad de tomadores: dos aspectos vinculados ya que si las organizaciones carecen de dinero no pueden otorgar créditos.

6- Recapitulando

Nos preguntábamos al inicio de este trabajo, cómo convive una estructura programática pensada para otro modelo de desarrollo económico-social con los objetivos político-institucionales que porta Cambiemos. La respuesta es sencilla: conviven mal, están a punto de pedir el divorcio. Fuera de broma, el hecho de que la actual gestión de gobierno se haya propuesto revertir el perfil de las políticas sociales más inclusivas y desmercantilizadoras del período 2003-2015, hacia un perfil más liberal, quizás resulta incongruente con una estructura programática de amplio alcance que, indudablemente, resulta funcional a aquel modelo.

No obstante, la estructura de programas, direcciones y subsecretarías se han mantenido hasta el momento a modo de una cáscara que poco a poco se va o se iría vaciando, ya que es sabido que las distintas áreas están ejecutando prestaciones en una medida mucho menor a lo que lo hacían hasta diciembre de 2015. Podría resultar paradójico asimismo, el hecho de que las principales líneas mantenidas en formalidad, siguen siendo las mismas que en 2003/2004. Es decir, líneas de acción orientadas a la familia, a la alimentación y a la economía social, que en aquel momento, resultaba ineludible de abordar. No obstante, esta rara continuidad en las líneas programáticas, se debe más al hecho de un pragmatismo por parte de la actual ministra, que carece de profesionales especializados en el campo de las políticas sociales. Por lo que, difícilmente, pudieran dedicarse a pensar líneas programáticas nuevas o modos de acción interesantes en el campo de problemática sociales, cuando les son ajenos.



Retomando la definición de políticas sociales que dábamos al comienzo, podemos afirmar que el gobierno de Cambiemos, es portador de una definición liberal de la misma, en la cual el reparto de responsabilidades y funciones entre el Estado, el Mercado y la Familia, están claramente diferenciadas. Y es un objetivo de la gestión revertir el reparto entre esas esferas, toda vez que la gestión anterior, no hizo otra cosa que malacostumbrar a las familias, facilitándoles prestaciones que debían ir a buscar al mercado. En ese marco, el Estado debe intervenir lo mínimo posible, garantizando que la mayor cantidad de áreas y prestaciones que puedan ser sometidas a su mercantilización sean beneficiadas por la eficacia privada, y, al mismo tiempo, se amplían las funciones y obligaciones de la familia ya que “naturalmente” debe tender a hacerse cargo de las funciones que el estado no garantiza y que no se pueden comprar en el mercado. Esas funciones y responsabilidades, salen de la órbita de lo público y de los derechos y pasan a la esfera privada de la resolución individual de las condiciones de vida de cada uno.

La concepción de sujetos de derechos que se impulsó desde la gestión anterior de gobierno, se suple actualmente con la apelación al cultivo del individualismo y la meritocracia: hay que esforzarse para alcanzar los sueños que cada uno se propone. Perder el puesto de trabajo como conseguir uno nuevo o construirlo uno mismo, depende pura y exclusivamente de la voluntad, la creatividad y las ganas de salir adelante. Con eso alcanza para obtener éxito en el mercado. Basta con capacitarse sin fin, adaptarse fácilmente a los cambios, ser flexible. Se reactualizan los mismos discursos y justificaciones que acompañaron la implementación de las políticas neoliberales de los noventa.

Decíamos en otro lugar (Guimenez, 2016) que el modo de percibir lo social de la gestión de Cambiemos, viene a recomponer el equilibrio entre clases: el pobre debe permanecer en su lugar y, en todo caso, debe intersectar con los sectores de clase alta desde su función subalterna que reduce su existencia a servir a aquellos limpiando sus casas y autos, cuidando a sus niños u ofreciéndoles servicios. Jamás desde el consumo o el potencial consumo de bienes considerados excesivos y suntuosos para “los de abajo”, y característicos de los sectores de mayores ingresos, en tanto su concreción desvanecería las diferencias entre unos y otros. Las políticas económicas y sociales que intenten subvertir esa dinámica “natural” de clases es populista y debe ser obstruida, o, como en la actualidad, retrotraída hacia la descuidadización de estos sujetos. Y además debe ser condenada, eliminando las prestaciones que fueron otorgadas en un marco de despilfarro



Bibliografía

Abramovich, Victor,(2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista CEPAL* N° 88. pp. 36-50

Esping Andersen, Costa (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfous El magnanim Edicions, Generalitat Valenciana, Págs. 37-50

Grassi, Estela (2007) “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post neoliberal”, ponencia presentada en Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador

Grassi, Estela (2003): *Políticas y problemas en la sociedad neoliberal. La otra década infame* (I). Editorial Espacio, La Plata.

Grassi, Estela, “Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del `90 y el sentido de las “soluciones propuestas”, **Revista Sociedad**, N° 16, Facultad de Ciencias Sociales (2000)

Guimenez, Sandra (2016) “Cuando las aguas bajan turbias. La precariedad laboral en el Estado y la ausencia de una discusión político-sindical sobre el rol de los agentes estatales” en **Revista Escenarios** para un nuevo contrato social, Año 14, N° 38. Buenos Aires.

Guimenez, Sandra (2009) “La reconfiguración del espacio laboral en el Estado. Crónica de una precariedad anunciada” en Grassi, Estela y Danani, Claudia (organizadoras) **El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir, vivir para trabajar**, Buenos Aires. Espacio Editorial.

Hopp, Malena (2013) *El trabajo ¿Medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011)*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales-UBA

Ministerio de Desarrollo Social (2007), **La Bisagra**. Políticas sociales en acción.

Mouffe, Chantal, "La política y lo político" en *Entorno a lo político*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007

Wainfeld Mario, La topadora Stanley, en Página 12, 18/6/2017