

BUROCRACIA, POBREZA Y TERRITORIO

La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente

Luisina Perelmiter
(IDAES-UNSAM/CONICET)

Trabajo en proceso

*Preparado para presentar en las VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de
General Sarmiento*

24 y 25 de abril de 2012, Los Polvorines, Buenos Aires

BUROCRACIA, POBREZA Y TERRITORIO

La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente

Luisina Perelmiter
(IDAES-UNSAM/CONICET)
luisina.perelmiter@gmail.com

Introducción

Luego de la profunda crisis de 2001, la Argentina experimentó transformaciones importantes en sus políticas asistenciales. La masificación de beneficios fue una de ellas, pero no la única. Matizando la tendencia a ubicar los cambios -o continuidades- exclusivamente en los niveles de cobertura, la calidad, el discurso o el estatuto jurídico de las políticas¹, este trabajo analiza las transformaciones del soporte organizacional de la asistencia y, extensivamente, de la textura práctica, dramática, que asumió la intervención estatal sobre la pobreza la última década. Es en este nivel, sostendremos, donde puede también observarse el modo en que el Estado nacional buscó recomponer su vínculo con los grupos y territorios más postergados del país.

Sobre la base de una investigación realizada en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN)², mostramos cómo dicho organismo reordenó sus modalidades asistenciales procurando responder a un desafío a la vez social y político: la *distancia*. Distancia entendida, siguiendo a Simmel (1939: 232 y ss.), no sólo como lejanía geográfica sino también como imparcialidad y desafección. En efecto, en el marco de la territorialización de las clases populares (Svampa, 2005; Merklen, 2005) y de la pérdida de visibilidad del Estado nacional en la escena local de la asistencia, *ganar proximidad territorial* fue un vector de reconfiguración política del lugar del Estado nacional en la vida de las clases populares más desafiadas. En ese sentido, fue un imperativo político-organizacional de la burocracia asistencial.

Proponemos, de esta manera, una aproximación a la política espacial de la asistencia en el periodo. Como sugiere Mann (2003), recuperando la sociología weberiana del Estado, la autonomía estatal proviene, ante todo, de su espacialidad; es decir, de su monopolio sobre la capacidad de

¹ Al respecto, véase por ejemplo Golbert (2004), Falappa y Andrenacci (2009) y Massetti (2011).

² Dicha investigación dio lugar a mi tesis doctoral, titulada “La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina, 2003-2009”. El conjunto del trabajo de campo se realizó entre 2007 y 2008. Se compuso de 78 entrevistas a funcionarios y técnicos del MDSN, observaciones etnográficas de situaciones de implementación de políticas, documentos institucionales, material periodístico e información estadística. El presente texto es una reelaboración de un capítulo de mi tesis.

proveer una *forma de organización territorialmente centralizada*. Para el autor, la noción de “poder estatal” puede ser desagregada en dos significados: poder *despótico* y poder *infraestructural*. En el primer caso, se trataría del poder *de* las elites estatales o gubernamentales, ejercido sin rutina ni negociaciones institucionalizadas *sobre* la sociedad. En el segundo caso, estaríamos hablando de la capacidad del Estado de penetrar la sociedad, de instrumentar políticas *a través de* la sociedad y a lo largo de su extensión territorial, independientemente de quien decida.

De acuerdo a esta conceptualización, podemos decir que la peculiaridad de las burocracias asistenciales del Estado central argentino es que su funcionamiento institucional se ha desarrollado históricamente en ausencia de un poder *infraestructural* propio. En esta materia, el Estado ha apelado una y otra vez a “efectores” que mediatizaron su presencia territorial: la Iglesia y las organizaciones benéficas, los partidos políticos, los gobiernos subnacionales, las ONGs y los movimientos sociales. Como consecuencia, esta intermediación volvió, por un lado, más relevante el poder *despótico* emanado de aquellos que ocupan posiciones de gobierno y, por el otro, más autónomo el poder de las múltiples organizaciones involucradas en la implementación de la asistencia. Ciertamente, existe una vasta literatura sobre la actuación de diversos agentes como “efectores asistenciales” en las últimas décadas, cuyo punto común es precisamente la capacidad y los límites que cada uno obtuvo para la mediación del significado de la relación asistencial³. Veremos qué tipo de mecanismos institucionales implementó el Estado central para responder a esta balcanización política de la asistencia, penetrando los vínculos asistenciales de proximidad, así como los modos en que aspiró no sólo a controlar, sino también a mistificar, en cierto sentido, su presencia asistencial en el país.

El texto se organiza en dos apartados. En el primero, analizamos algunos dispositivos orientados a personalizar los vínculos asistenciales, haciendo del trato particularizado de problemas sociales un vector de resignificación del vínculo entre gobierno central y clases populares. En el segundo, reconstruimos las estrategias destinadas a anclar institucionalmente el Ministerio en el espacio local, alterando el rol del gobierno nacional en la política territorial de la asistencia, vis a vis los gobiernos subnacionales y otros efectores asistenciales. Por último, recapitulamos el argumento sostenido y sus implicancias para el análisis de la relación entre Estado, espacio y pobreza en la Argentina post-crisis.

³ A modo de ejemplo, sobre los funcionarios municipales véase Chiara y Di Virgilio (2005); sobre el voluntariado católico, Zapata (2005); sobre los referentes o “punteros” peronistas, Auyero (2001); sobre las “manzaneras”, Masson (2004); sobre las organizaciones piqueteras, Svampa y Pereyra (2003).

1. El Ministerio como burocracia personalizada

1.1. La asistencia directa y las incursiones territoriales

*"Voy a trabajar sobre la base de la demanda. A nosotros no nos van a gestionar los programas, sino la gente"*⁴ aseguraba Alicia Kirchner en 2003, ni bien asumió como ministra en el MDSN. Aunque no constaba entre las políticas estratégicas del MDSN, la provisión directa de bienes o subsidios, frente a demandas específicas, ocupó un lugar importante en la intervención asistencial a partir de 2003. A este fin se destinó aproximadamente un promedio de 4,3% del presupuesto ministerial entre 2004 y 2009. Monto que si bien resulta menor frente a, por ejemplo, lo destinado a transferencias de ingresos y pensiones no contributivas (más del 70% en promedio, entre 2006 y 2009) representaba casi el doble de lo destinado a subsidios para emprendimientos productivos, la estrategia que mayor presencia retórica tuvo en el MDSN, al menos hasta 2007⁵.

Ante una situación social crítica persistente, esta estrategia contempló diversos mecanismos, desde la realización de operativos asistenciales, hasta el otorgamiento de subsidios a instituciones, pasando por la respuesta a cartas que trataremos en la siguiente sección. A pesar de asociarse a estrategias "tradicionales" de intervención sobre la pobreza, asumieron un valor de ruptura. En particular, a partir de una de sus dimensiones significantes, de amplia circulación al interior del MDSN: la producción de un ministerio "comprometido con las personas". El rol que asumió la figura de la ministra Alicia Kirchner en este proceso, resulta sin dudas un componente fundamental de esta estrategia. Además de las áreas formalmente destinadas a la asistencia directa, la Jefatura del Gabinete del Ministerio asumió incumbencia en la materia. Para ello, conformó equipos de trabajadores sociales, individualizados en la jerga interna como "las margaritas", en alusión al segundo nombre de la ministra y a su carácter mayoritariamente femenino. El equipo "de la ministra" asumió así un perfil peculiar. Por un lado, se trataba de un reducido grupo de colaboradores, la mayoría mujeres que provenían del círculo íntimo de la funcionaria en Santa Cruz. Por el otro, era un cuerpo de trabajadores territoriales, en su gran mayoría jóvenes mujeres recién recibidas de la carrera de Trabajo Social, que se constituían en una herramienta de intervención directa.

La construcción de una "ministra embarrada" era uno de los ejes centrales de la presentación del estilo de trabajo de Alicia Kirchner. Recorridos por localidades de concentración de pobreza del

⁴ Véase "Cómo es la única mujer del Gabinete" (*La Nación*, 22/06/2003).

⁵ Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía. El porcentaje destinado a asistencia directa es aproximado, derivado de la sumatoria de los recursos asignados a la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria (disuelta en 2006), la Subsecretaría de Abordaje Territorial, otras unidades de asistencia crítica y en emergencias, y la Jefatura del Gabinete del Ministerio.

país y “visitas sorpresa” a asentamientos, comedores o centros comunitarios fueron parte de las actividades corrientes de la funcionaria y su equipo. Estas incursiones territoriales marcaban un estilo de gestión donde el trato directo con las poblaciones resultaba un componente de la política asistencial. “A ustedes no les cuesta nada atender bien a la gente. Piensen que vienen angustiados, y ofreciéndoles un café pueden ayudar”, consignaba el diario *La Nación* que les había dicho a los empleados de la recepción del MDSN a poco de asumir⁶. Y, efectivamente, el cuidado en el trato era repetidamente enfatizado y recreado como una peculiaridad de su perfil y como una demanda dirigida hacia el conjunto del personal ministerial. Como comentaba una de las funcionarias del MDSN:

(...) como una matriz de revaloración de la persona, en eso, del trato personal, muy fuerte...La presión para el buen trato y esa cosa, eso tuvo un efecto. Vos no podías pensar las cosas impersonalmente, eso le daba una impronta que valía la pena. Si te pones en una mística de gestión, en el buen sentido, bueno, ya importa la gente, no es que no te importa. Eso tuvo un efecto inicial interesante. Pero bueno, tiene un tope (Susana, funcionaria Economía Social, entrevista con la autora, 29/05/2008).

En los primeros meses de gestión, cuando las protestas callejeras eran un dato constante de la escena política, la presencia territorial de la ministra, y del MDSN en general, generó cierto malestar. Los intendentes justicialistas, en particular en el conurbano bonaerense, observaban con incertidumbre el intento del gobierno nacional de ganar visibilidad propia en las jurisdicciones locales⁷. Conforme avanzaba el gobierno de Néstor Kirchner, las asperezas salieron de la luz, pero las incursiones locales de los funcionarios del MDSN siguieron siendo presentadas en la prensa como un trabajo de penetración territorial del gobierno nacional destinado a producir y disputar lealtades políticas⁸. Lejos de desaparecer, las pujas por el control del territorio asistencial se desplazaron a terreno, a la experiencia de los agentes ministeriales. Al respecto, Emiliano, uno de los jóvenes trabajadores sociales contratados por las áreas de asistencia directa en 2005, comentaba:

⁶ Véase “Cómo es la única mujer del gabinete” (*La Nación*, 22/06/2003).

⁷ Véase “Una pieza clave de la acumulación kirchnerista” (*Página 12*, 13/07/2003) y “Los jefes comunales gruñen en privado” (*La Nación*, 02/08/2003). Los celos no sólo se asociaban a lo que se denominaba “falta de códigos”; es decir, al desajuste entre las prácticas de la ministra y funcionarios del MDSN y las reglas vigentes sobre la distribución de incumbencias en la dinámica territorial de la asistencia, sino que ponía en serie estos gestos con nombramientos de dirigentes del FREPASO en cargos públicos o el trato directo con dirigentes de las organizaciones piqueteras. Gestos a los que se encuadró, los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, bajo el término “transversalidad”; esto es, la ampliación del espacio político oficialista a dirigentes y organizaciones por fuera del Partido Justicialista.

⁸ Véase “Alicia Kirchner siembra con bajo perfil” (*Página 12*, 14/09/2005); “Kirchner cumple, Alicia dignifica” (*Revista Noticias*, 25/03/2005); “Alicia Kirchner, con aires de campaña, apunta al conurbano” (*La Nación*, 4/09/06) y “Alicia en el país de los bonaerenses” (*Revista Veintitrés*, 26/10/2006).

Siempre era previo... el encuentro con alguna autoridad municipal. En muchos casos, ellos nos ponían algún puntero para que nos acompañara (...) Porque, también, era la forma en que se iba (...) Nosotros íbamos ya con un par de casas... A veces, era por cartas que le mandaban a la ministra. O, por ejemplo, ya había ido el Tren [de Desarrollo Social] a ese lugar; entonces era, bueno, indaguemos con el municipio o en los lugares que tengamos... Porque, claro, vos veías la casa de al lado que estaba peor, por ahí, que la del que había mandado la carta. Y muchas veces, llegábamos y ya tenían la lista, los punteros que nos iban a acompañar te decían “tenés esta casa, esta casa, esta casa...”. Con lo cual, sucedían cosas como que cuando alguno nos abría la puerta o los vecinos salían a ver “¿Y acá no va a venir? ¿eh? ¿no va a venir acá?”. (...) Eso complicaba esto de ¿viste? Cómo ubicarte (Emiliano, técnico Organización Popular, entrevista con la autora, 06/08/2008).

En un ministerio cuyos planteles estaban conformados mayoritariamente por jóvenes ciudadanos sin experiencia en los gajes de la política territorial, fue central el rol de la Subsecretaría de Abordaje Territorial, creada en 2006 y conducida por un funcionario proveniente del círculo santacruceño de Alicia Kirchner, que ofició de “hombre de choque” en las comunas. La complejidad política y logística que suponía la intervención directa y personalizada desde el nivel central acarreó numerosos problemas. No sólo porque, como se relata en el testimonio anterior, la respuesta a demandas individuales originaba una intervención asistencial percibida, *in situ*, como “arbitraria” - “*la casa de al lado estaba peor que la del que había mandado la carta*”- sino también porque dicha “arbitrariedad” podía engendrar una escalada de conflicto con los niveles locales de gobierno. ¿De quién era el territorio? ¿De quién la voluntad asistencial y las responsabilidades por eventuales errores? Como relataba Mariela, una funcionaria del MDSN:

El peor momento fue en Rosario, un lugar inabordable desde un rol tan macro. Yo iba con un municipio, saludaba al intendente y chau. Y un operativo de acá, fueron a una villa, tenían que repartir mil colchones, cayeron con 50, los otros tenían nombre y apellido. Para mí era terrible, venían acá, me buscaban...

Autora: ¿Por qué cayeron con 50?

Por tema de desidia. No podés intervenir en una villa desde acá, sin la provincia ni el municipio. ¡Porque a la primera van al municipio a reclamar! (Mariela, funcionaria/técnica Economía Social, entrevista con la autora, 28/08/2008)

A pesar de estos problemas, e incluso pasado el momento de emergencia social, el MDSN continuó llevando a cabo operativos de asistencia directa, desplazándose a lo largo de grandes distancias, paralelizando, en cierto sentido, a las administraciones locales y también a sus propias políticas estratégicas que no dejaron de fundarse en las tecnologías modernas de gestión social.

1.2. La respuesta a cartas y la mística de la presencia

De todos los mecanismos de producción de un Ministerio centrado en las “personas”, la respuesta a cartas fue el que mayor visibilidad obtuvo en la vida ministerial. En efecto, una buena

parte de la asistencia directa tenía su origen en demandas comunicadas a través de cartas. De modo improvisado primero, y luego con mayor sistematicidad, tanto en Presidencia como en el MDSN, se organizaron equipos de agentes abocados a leer, clasificar y derivar la multitud de cartas solicitando asistencia que arribaban a Buenos Aires o que simplemente eran entregadas a las autoridades o técnicos en sus incursiones territoriales.

Según Pantaleón (2005), en el “mundo” del desarrollo social, cartas y formularios constituyen instrumentos que expresan modos polares de entender problemas y soluciones sociales. Las cartas son un viejo vehículo de expresión de demandas espontáneas, donde las personas dan testimonio de sus necesidades y solicitan ayuda, por lo general a una autoridad encarnada en una persona. La carta suele dirigirse a alguien, en cuya voluntad se deposita la potencial solución de los problemas. De allí que sea asociada a modos asistenciales “politizados” y/o “caritativos”, donde el socorro deriva de la eventual disposición y capacidad de los “necesitados” a solicitar ayuda y de la de un benefactor a concretarla. Los formularios, en cambio, son instrumentos ligados a las modernas tecnologías de asistencia, cuyo núcleo es la estandarización de problemas y soluciones. Los formularios categorizan información relativa a los solicitantes, de modo de hacerlos comparables y determinar si son o no “elegibles” para recibir los beneficios disponibles de acuerdo con normas oficiales. La demanda que inscriben es planificada, su lenguaje no emerge del receptor sino del oferente. Por otra parte, el formulario es creado por y dirigido hacia una institución impersonalizada. Por todo esto, suelen ser asociados a modos asistenciales “tecnificados” y jurídicamente sancionados.

Ambos instrumentos, no obstante, comparten un rasgo que, para lo que aquí nos interesa, resulta fundamental: habilitan una comunicación a distancia. Cartas y formularios pueden prescindir de las relaciones co-presentes y de la pertenencia a una comunidad de proximidad, de vecindad. Pero sólo las cartas pueden, además, personalizar el vínculo a que da lugar la asistencia. Es en esta trama que debe interpretarse la actualización, en el MDSN, de este viejo mecanismo. En ausencia de proximidad geográfica, la respuesta a cartas constituía un modo de asistir salvando distancias, inscribiendo al gobierno nacional, así sea por un breve momento, en la vida íntima de las personas que solicitaban ayuda.

De acuerdo con algunos de sus participantes, la dinámica era la siguiente. Las cartas que recibía la ministra y sus colaboradores en los recorridos territoriales, sumadas a aquellas que se recibían por correo en el Ministerio o la Presidencia, se clasificaban por tipo de demanda y por lugar de origen. Con aquellas que solicitaban bienes que no cuadraban con ninguna de las políticas programáticas se confeccionaban listados, donde se consignaba el nombre de la persona que la firmaba, su dirección y un teléfono de contacto. Luego, se programaban operativos en los barrios,

que podían llegar a durar hasta un mes, donde se trasladaban, desde Buenos Aires, grupos de trabajadores sociales, a los cuales se les podían o no sumar equipos municipales, para realizar visitas domiciliarias. Las visitas redundaban en la elaboración de un “Informe Social”⁹ y de una solicitud de bienes caracterizados como “necesarios” para el hogar. Mariana y Noelia, participantes de los operativos en los comienzos de la gestión de Alicia Kirchner, se referían a esta estrategia de la siguiente manera:

Noelia: - Por ahí, en el hecho de empezar a responder las cartas, a mí, en un principio me parecía interesante, en el sentido de decir ‘Bueno, cómo empezar a cambiar la lógica’. Decir, esto... ‘el Estado: presente’ ¿no? Hasta el último ciudadano que vive en...

Mariana: - No era solamente que le respondíamos; íbamos. Cuando la gente se... vos te aparecías y decías ‘Hola; soy del Ministerio, porque usted escribió una carta...’ Es como volver a... ¡La gente se volvía loca! porque jamás habían recibido ninguna respuesta de nada... Y ya te digo, la presencia, aunque después...

Noelia: -Revalorizar a cada uno de los ciudadanos...

Mariana: -¿Te acordás cómo se multiplicó la cantidad de cartas? ¿Por qué? Porque vos ibas a, suponete, se hacían los operativos estos, empezaba el boca a boca...

Noelia: -Llovían las cartas... lo que pasa es que eso no puede ser una política... Por eso; ahí está el punto. Eso no puede ser una política del Ministerio de Desarrollo Social... Atender... atender una demanda social... Al principio, sí, porque era la cosa de la mística. Pero después, a eso le tenés que dar una vuelta...

Mariana: -Teníamos 2 millones de cartas después... Si no sabíamos ni qué hacer con las cartas... (Mariana y Noelia, técnicas Organización Popular, entrevista con la autora, 30/05/2008)

Asociada a una modalidad “tradicional” de intervención, la respuesta a cartas adquirió así un carácter innovador. Por un lado, porque se oponía a la cultura asistencial gerencial -modernizante y eficiente- en la década pasada (Álvarez Leguizamón, 2006). Por el otro, porque lo hacía desde el Estado central, del cual no se esperaba, según los agentes, una respuesta a este tipo de demandas. La consigna era que las cartas *debían* obtener una respuesta.

Pero las cartas no sólo coexistieron con los procedimientos “tecnificados” de la asistencia, sino que se entrelazaron a ellos. En primer lugar, si las demandas encuadraban dentro de las prestaciones brindadas por los planes programáticos, las áreas respectivas debían darles curso. El personal técnico inferior, afectado a la implementación de dichos programas, se ocupaba entonces de realizar los contactos necesarios para transformar las cartas en formularios. Comúnmente, un técnico realizaba actividades relativamente protocolizadas -evaluaciones de formularios, aprobaciones de transferencias, coordinación de efectores locales, seguimientos de expedientes- que involucraban la

⁹ La visita domiciliaria y el “Informe Social” son instrumentos del aparato técnico del trabajo social, aunque no son de su exclusividad. El Informe constituye una descripción detallada, relativamente estandarizada en sus dimensiones, de las condiciones ambientales, familiares, de vivienda, ingresos y otros medios de vida de los hogares.

movilización de una cantidad considerable de recursos y el manejo de una escala agregada de intervención. Pero también, ocasionalmente, podía ocuparse de responder a cartas mediante llamados telefónicos, conectando al solicitante de, por ejemplo, “trabajo”, con las organizaciones que gestionaban localmente el Plan de subsidios para emprendimientos productivos del MDSN. En segundo lugar, y más importante, cuando la respuesta involucraba asistencia directa, ésta se vehiculizaba mediante procedimientos reglados, en cuya implementación participaban operadores profesionales. La gran afluencia de cartas exigía la definición de criterios que determinaran qué bienes eran asignables, qué procedimientos podían justificar excepciones, qué montos de dinero se asignarían por familia, a qué planes se podían derivar las demandas, en fin, qué requerimientos se debían cumplir para dar curso a las respuestas:

Autora: ¿Y demandas de cualquier tipo se podían responder? ¿Podían solicitar una heladera, por ejemplo?

Noelia: No es un bien básico, elemental, digamos... Un bien básico, elemental eran camas, colchones, alimentos... Pero no, por ejemplo, electrodomésticos... Tiene que haber alguna justificación...

Autora: ¿Hay una clasificación de qué es básico, qué no?

Noelia: Se discutía en otro nivel, digamos y... nos llegaba cuáles eran las condiciones nuevas... si asistir o no... El criterio, por ahí, no lo establecíamos nosotros, porque se establecían en otros niveles y nosotros... cumplimentábamos eso.

Autora: ¿Y qué hacían si les solicitaban alguna cosa que ustedes consideraban necesaria, por su propio criterio, y que no se correspondía con esos lineamientos?

Mariana: Son excepciones, digamos. Uno podía justificar algunas cosas.

Noelia: Sí; se han discutido criterios. Hubo un momento donde se... se discutió mucho los criterios y se ampliaron. Por lo menos, los trabajadores sociales trataron de ampliar lo más posible (...)

Mariana: Pero vos... también tenías un monto determinado por familia... Teníamos... tipo \$ 3.000 por familia.

Noelia: Claro, porque había... porque, en realidad, había un trámite que era más ágil, que... teníamos un monto. Todos pedíamos ¿no? para sacarlo de una forma un poco más ágil. Porque si no tenías que abrir un expediente... de emergencias, porque había esa posibilidad de abrir una acción porque necesitaban ayuda urgentísima, digamos, una cosa así... pero si te manejabas con el monto tope, era mucho más ágil burocráticamente (Mariana y Noelia, técnicas Organización Popular, entrevista con la autora, 30/05/2008).

Así, pues, la personalización del vínculo asistencial se asociaba más al tratamiento particularizado y próximo de las demandas que a la falta de procedimientos normados para darles curso. Como señalamos en relación a la asistencia directa en general, en la emergencia social, la respuesta a cartas, al menos desde el punto de vista de sus operadores, tenía sobre todo una función simbólica. Buscaba mistificar la relación entre el Estado y los ciudadanos más desfavorecidos. Por

un lado, porque la visita “del Ministerio” a los hogares, se erigía, en los relatos de los visitantes, contra las expectativas de las poblaciones. El hecho de que una carta lanzada a una institución o autoridad remota, como el MDSN, la ministra o el Presidente, se tradujera tiempo después en una visita domiciliaria o incluso en un llamado telefónico, era un acontecimiento que buscaba redimir a las personas contactadas; a la autoridad estatal que corporizaban quienes los visitaban; y, sobre todo, al vínculo que los unía. Varios de nuestros entrevistados asociaban esta estrategia con el intento de reponer la mística de la metodología asistencial evitista. Claro que inmediatamente se refería el carácter inviable de la misma, en un contexto donde los pobres eran mayorías:

O sea, para mí, el tema de la asistencia y darle bola a la demanda... tiene su parte interesante, de la mística de lo que era la Fundación Eva Perón, ¿no? Con el tema de lo simbólico, lo que se juega en la gente “Yo mandé una carta y me dieron bola”...Es esperanzador... (...) Eh... lo que pasa... llega un momento, donde eso se te transforma en un boomerang. Una cosa eran 5, 10, 500, 1.000 y otra son 50.000, 100.000 cartas; mucho más, desde esta lógica, por ahí... (...) O sea, agradece que no le mandan la carta 2 millones (José, técnico Organización Popular, entrevista con la autora, 20/06/2008).

Como se observa en los testimonios, la búsqueda de mística exigía transformar los mecanismos impersonales y mediados de la política asistencial de la “Nación” en una relación personalizada, pero esta apuesta también engendraba un efecto “boomerang”: las cartas se multiplicaban, la capacidad administrativa del Ministerio no lograba procesar las demandas, y la mística de la respuesta dejaba lugar a la frustración de las expectativas generadas. Los agentes manifestaban la dificultad administrativa que este sistema generaba. En un Ministerio cuya estructura operaba, fundamentalmente, en base a transferencias de fondos a las provincias, municipios o grandes ONGs, la respuesta a demandas individuales multiplicó los expedientes, colapsando el sistema y generando grandes demoras en la concreción de las prestaciones asistenciales del conjunto de políticas de la cartera. Examinar el rendimiento político efectivo que obtuvo esta estrategia, en términos de legitimación del Estado y gobierno nacional, exigiría adentrarse en la experiencia de los receptores, lo cual está por fuera de nuestros objetivos. No obstante, sí podemos afirmar que, eficaz o no, esta estrategia se conectó, tanto desde el punto de vista de sus detractores como de sus defensores, con el valor que se le confirió, desde el MDSN, a la interacción particularizada, caso a caso, con los grupos sociales desplazados.

2. El Ministerio como burocracia territorializada

“Nos propusimos caminar el territorio y llegar a todos los rincones, fundamentalmente a todos aquellos históricamente olvidados y postergados”, se declaraba en una memoria del MDSN a mediados del 2009¹⁰. Además de las estrategias de asistencia directa y respuestas personalizadas que acabamos de describir, otra iniciativa claramente inscripta en el proyecto de aproximación del MDSN al espacio local fue la construcción de una serie de extensiones institucionales a ese nivel; lo que el organismo denominó “territorialidad”¹¹. En efecto, a partir de la creación de oficinas en el nivel subnacional, de una red de militancia barrial, de instituciones itinerantes y de permanentes desplazamientos de los agentes centrales “a terreno”, el MDSN procuró ganar autonomía y visibilidad en la política local de la asistencia. El trabajo de localización del MDSN -de su institucionalidad y de su práctica asistencial- era presentado por Alicia Kirchner como una opción que polemizaba con las propuestas de una política universal de asistencia. La ministra enfatizaba el valor del “contacto directo con la realidad”, del “hacer”, del “trabajo artesanal” en cada “territorio”¹²:

Una comunidad activa y un Estado presente, tienen que caminar asociados, sin eludir responsabilidades, como sucedió en el modelo neoliberal, con políticas privatizadas, focalizadas y reduccionistas, que redujeron la política social a un plan enlatado (...) Muchos opinólogos desde la soberbia de los que se sienten superiores, nos reclamaban en 2003 un plan universal por ser, según ellos, nuestra política social minimalista, demasiado artesanal. Los había atrapado la mirada única. Cuando percibimos que lo que proponíamos no se comprendía en su cabal dimensión, que se minimizaba el contacto directo con la realidad, optamos “por hacer” (...) no habían entendido que la política de derechos de la Argentina post-crisis debía trasvasarse en lo social, lo colectivo a partir de construcciones artesanales en cada territorio. La escala reclamada no se podía dar desde un plano idealizado de algún escritorio. (LB-MDSN, pp. 8-9, el énfasis es del original).

No obstante, no fue sino hasta 2006 que esta estrategia comenzó a implementarse de modo sistemático. Al comienzo de la gestión de Alicia Kirchner, la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano creó una figura destinada a articular las políticas del MDSN en las provincias: la *Coordinación de Jefes Territoriales*¹³. Esta figura existía por fuera de las estructuras de línea y

¹⁰ *Rendimos Cuentas 2007-2009*, MDSN, p. 154.

¹¹ Información general sobre la estrategia de territorialización del MDSN entre 2003 y 2009 puede encontrarse en LB-MDSN, pp. 253 y ss. y en *Rendimos Cuentas, 2007-2009*, pp.152 y ss.

¹² En ese momento, éste era el discurso mediante el cual se desconsideraba la implementación de una política universal de transferencia de ingresos, al estilo del “ingreso ciudadano”. A fines de 2009, la implementación de la Asignación Universal por Hijo que, entre otras cuestiones, suponen una deslocalización del espacio de intervención, constituye una reversión de estas primeras estrategias.

¹³ La información relativa a esta Coordinación se basa exclusivamente en material de entrevistas con agentes que la integraron o se vincularon con ella. La “Coordinadora” fue un experimento que duró poco y que, además, no se formalizó

estaba conformada por siete jefes territoriales, afectados cada uno a una “región” del país. En su concepción, replicaba una experiencia similar implementada durante la gestión de Eduardo Amadeo en la Secretaría de Desarrollo Social, durante los años ‘90. Los jefes territoriales residían en Buenos Aires y su sitio de trabajo fijo eran las oficinas centrales del Ministerio. En teoría, su función era definir prioridades de gestión con los gobiernos provinciales e integrar las diferentes líneas de intervención del MDSN desde ese nivel. Los jefes territoriales viajaban permanentemente y mantenían reuniones con gobernadores, ministros y otros altos funcionarios locales; reuniones que eventualmente cristalizaban en acuerdos que involucraban la movilización de una gran masa de recursos. También debían centralizar información sobre la implementación de las políticas del MDSN en cada provincia. Su inscripción institucional era, sin embargo, difusa; y sus incumbencias se superponían con las de cada plan y programa, lo que suscitó fuertes conflictos en torno a la circulación de información y autoridad. En parte como producto de estos conflictos, la Coordinadora pasó de la órbita de la Secretaría de Políticas Sociales a la de la Unidad Ministro, para luego disolverse sin dejar huellas institucionales.

Paralelamente, ya se había comenzado a organizar lo que luego será el trípede territorial del MDSN: los Centros de Referencia (CDRs), los Centros Integradores Comunitarios (CICs) y el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS). A partir de estos dispositivos de desconcentración territorial y de otras iniciativas, la asistencia nacional procuró anclar su institucionalidad en el espacio local, ganar visibilidad y autonomía en la gestión de recursos. Estrategia que, en conjunto, podríamos distinguir en tres formas de territorializar la autoridad asistencial de la “Nación”: fijándola en el espacio local (extensión de calle), difuminándola en el cuerpo social (extensión basista) y haciéndola circular por el territorio nacional (extensión itinerante).

2.1. Extensión de calle

Lo que denominamos “extensiones de calle” consistieron en iniciativas para desconcentrar el aparato técnico-administrativo del MDSN en las jurisdicciones provinciales y municipales, a través de la construcción de filiales ministeriales a ese nivel. Tanto los CDRs como los CICs, suplieron la histórica falta de estructura territorial propia de las burocracias asistenciales nacionales. Por ello, quizás constituyen la innovación institucional que mayores probabilidades tiene de trascender la gestión gubernamental del periodo.

en la estructura orgánica del Ministerio, por lo que su existencia no se tradujo en reglamentaciones oficiales, y sus actividades no constaron en las memorias de gestión.

Los CDRs fueron concebidos como una prolongación territorial de la estructura de gestión técnico-administrativa del Ministerio en las provincias, destinada a integrar los distintos planes y programas a ese nivel. Coordinados por un “articulador territorial”, figura que reemplazó a la de los “jefes territoriales”, conformaron oficinas que concentraron en un mismo espacio las sedes locales de cada plan social y, con ello, también generaron un espacio de convergencia del personal territorial contratado por el MDSN en cada provincia. De este modo, los CDRs construyeron una institucionalidad físicamente diferenciada de las burocracias asistenciales provinciales y municipales, donde solían ubicarse las sedes desconcentradas de los programas focalizados en los años ‘90. Se generó así una instancia de atención al público en los centros urbanos del país inexistente con anterioridad. Aunque este esquema comenzó a ser pensado en 2005, y a partir de 2006 se empezaron a formar los equipos, fue recién en 2007 que los CDRs lograron ser un instrumento clave en la implementación de las políticas del MDSN y un lugar de referencia obligada para cualquier agente central que se dispusiera a viajar “a territorio”. Luego, hacia fines de 2009, esta iniciativa se institucionalizó en una Dirección Nacional. Si bien una buena parte de los recursos -la política alimentaria o los subsidios para emprendimientos productivos- siguió distribuyéndose a partir de transferencias de fondos a las provincias y municipios, otras políticas relevantes -las pensiones asistenciales, las transferencias de ingresos- mantuvieron una gestión centralizada canalizada a través de los CDRs.

Los CICs, por su parte, fueron diseñados como una red de instituciones proveedoras de servicios sociales a nivel municipal, focalizada en aquellas localidades consideradas “vulnerables”, en particular los centros urbanos y las provincias más relegadas del país. A diferencia de los CDR, no serían sedes técnico-administrativas del MDSN, sino organizaciones destinadas a la provisión directa (atención primaria de la salud, jardines maternales, seguimiento de poblaciones “vulnerables”, organización de actividades culturales, recreativas y deportivas, entre otras)¹⁴. Al mismo tiempo, según su descripción oficial como espacios de participación y organización “comunitaria”, donde se integrarían diversos agentes gubernamentales y no gubernamentales (organizaciones religiosas, sociedades de fomento, mutuales, movimientos sociales, vecinos en general, y demás) pertenecientes a las localidades en cuestión¹⁵. De hecho, la conducción de los CICs fue pensada como una figura mixta, las “Mesas de Gestión Local” que, al menos en teoría, se compondría de esos referentes.

¹⁴ *La Bisagra. Políticas Sociales en Acción, 2003-2007*, MDSN, 2007, p. 303. En adelante, LB-MDSN.

¹⁵ *Rendimos Cuentas, 2007-2009*, p. 170

De acuerdo con su presentación, la coordinación general de la construcción de los CICs, su diseño funcional y equipamiento estuvieron a cargo del MDSN y del Ministerio de Salud, mientras que la construcción de las instalaciones físicas se financió a través del *Programa de Emergencia Habitacional*, del Ministerio de Planificación Federal, mediante la contratación de cooperativas de trabajadores desocupados¹⁶. En cuanto al financiamiento de su personal y actividades corrientes, la información no es precisa, pero al parecer participarían los tres niveles de gobierno a través de convenios específicos en cada caso¹⁷. A su vez, los CDR participarían también en la asistencia técnica y monitoreo de sus actividades.

De un estatuto jurisdiccional difuso, estas instituciones replicaron una estrategia que Alicia Kirchner había implementado en Santa Cruz y que constituyó una de las bases de la construcción de poder territorial durante la gobernación de Néstor Kirchner en dicha provincia¹⁸. De allí que a poco de iniciada su construcción, la prensa significara la iniciativa, del mismo modo que a las incursiones territoriales sorpresivas de la ministra, como una estructura destinada a eludir la mediación de los aparatos políticos municipales en la implementación de la asistencia¹⁹. Aunque años más tarde, en 2009, los CICs recibieron una interpretación opuesta, ligada al fortalecimiento del vínculo entre el gobierno nacional y los intendentes justicialistas, en detrimento de las organizaciones territoriales inscriptas en el kirchnersimo²⁰.

Al momento de su lanzamiento, en 2004, se esperaba que, para 2008, existieran 500 CICs a lo largo del país²¹. Sin embargo, para 2009 sólo se consignaban 251 CICs construidos y equipados, y 295 en construcción²². Según nuestros entrevistados, no todas las instalaciones de los CICs se encontraban en funcionamiento y los servicios sociales que prestaban así como su composición, eran fuertemente desiguales, dependiendo de cada localidad. Con todo, tanto los CDR como los CICs se instalaron como referentes institucionales del MDSN en el nivel local, reemplazando progresivamente la anterior institucionalidad fragmentada en base a programas. En ese sentido, esta

¹⁶ LB-MDSN, p. 303.

¹⁷ Véase *¿Qué es un CIC?*, Dirección de Patrimonio Comunitario, MDSN.

¹⁸ Véase “Estilo K en su máxima expresión” (*La Nación*, 27/08/2006). Los CICs santacruceños se inscribieron en el nivel municipal de la protección asistencial, centralizando recursos y generando una instancia de vinculación directa y cotidiana con las personas. Tenían características funcionales muy similares a las de los CICs del MDSN. Agradecemos a Pamela Sosa el habernos brindado información sobre este punto, derivada de su investigación sobre la construcción del *Frente para la Victoria* en Santa Cruz.

¹⁹ Véase “Alicia Kirchner, con aires de campaña, apunta al conurbano” (*La Nación*, 4/09/06).

²⁰ Véase “¿Por qué explotan ahora los conflictos?” (*La Nación*, 30/09/2009).

²¹ LB-MDSN, p. 309.

²² *Rendimos Cuentas, 2007-2009*, p. 171.

estructura consolidó el lugar del MDSN en el aparato estatal central, que comenzó a compartir con las burocracias “sociales” de mayor tradición, como el Ministerio de Trabajo y la ANSES, un aparato institucional desconcentrado²³. Adicionalmente, en particular los CDR, proporcionaron una instancia de coordinación para los agentes centrales de los distintos planes y programas. Al respecto, Leonor, una funcionaria que había ingresado a la ex SDS a mediados de los años '90, comentaba:

Y hoy es todo un armado..., que sí eso es muy propio de esta gestión... Eh... porque la lógica de... del ministerio no es una lógica de programas (...) En realidad, cómo van bajando línea fuerte, de que vos tenés que llamar al territorial y al Centro de Referencia y... finalmente... este, nosotros, hoy, en territorio y... vamos haciendo como este reconocimiento de una articulación real. A través de los CIC, a través de los Centros de Referencia, estamos como cruzando. O sea, lo cierto es que esta gestión está mucho más metida en el territorio. Mucho, mucho; no es de escritorio, por definición. (...) Viajan y, además tenés descentralizadas, en municipios; oficinas descentralizadas... Todo eso es nuevo; siempre, para mí, es como volver a... volver a una visión muy unitaria. Este... porque también se ha perdido el espacio de discusión con las provincias (Leonor, funcionaria Seguridad Alimentaria, entrevista con la autora, 02/05/2008).

Así, pues, ganar proximidad territorial supuso la construcción de un andamiaje institucional localizado que penetró el territorio nacional. Dicho andamiaje proveyó un instrumento para autonomizar la gestión asistencial nacional de los gobiernos provinciales, aunque con variaciones según los vínculos intergubernamentales vigentes en cada caso y coyuntura. Asimismo, habilitó un mecanismo para administrar directamente -también de modo variable según las localidades- la relación con las estructuras municipales, las organizaciones sociales y las propias poblaciones destinatarias de la asistencia.

2.2. Extensión basista

Lo que llamamos “extensión basista” del MDSN consistió en iniciativas destinadas a organizar centralizadamente la participación de organizaciones y movimientos territoriales en el funcionamiento local de la asistencia nacional. El programa *Promotores Territoriales para el Cambio Social* (PTCS) es el que mejor ilustra esta estrategia. Replicando iniciativas antecedentes²⁴, este programa fue concebido como una estructura de coordinación central de “referentes comunitarios”, para que realizaran diagnósticos participativos en los barrios, y para que oficiaran de recurso humano en la comunicación o implementación local de algunas políticas estratégicas del

²³ De hecho, la AUH, que estará a cargo del ANSES, dispondrá de los CDRs y los CICS, junto con las oficinas del MTEySS y las suyas propias, como sitios para la tramitación de las asignaciones.

²⁴ La identificación de líderes comunitarios que oficiaran de vectores de organización social para el autodiagnóstico y la solución de problemas sociales comenzó en la década del '60, con el paradigma del desarrollo de la comunidad, y se extendió en los '90, a partir del paradigma del desarrollo humano. El *Programa de Capacitación de Animadores Comunitarios*, que comenzó a implementarse en 1995, ejemplifica esta concepción. Al respecto, consultar Álvarez Leguizamón (2006: 117).

MDSN -por ejemplo, en operativos de asignación de pensiones no contributivas, de documentación, de censos de poblaciones específicas, entre otros. Estos referentes -los “promotores” a los que alude el nombre del programa- se agruparon a nivel municipal en lo que se denominó *Unidades de Trabajo y Participación*, integrándose a los CDR y a las Mesas de Gestión de los CICs.

Lo novedoso, no obstante, es que desde sus inicios, el programa fue una estrategia de incorporación de los movimientos sociales de desocupados y otras organizaciones territoriales a la estructura ministerial. Su historia comenzó en noviembre de 2004, en un encuentro de movimientos sociales organizado por el gobierno en el complejo turístico de Chapadmalal, en la costa de la provincia de Buenos Aires. Tres rasgos del PTCS merecen destacarse. En primer lugar, que no distribuía recursos propios²⁵ y que los promotores no eran rentados, es decir, no eran empleados del MDSN, y sólo percibían una beca para gastos operativos asociados a sus actividades. Estos debían realizar su trabajo social militante “de siempre”, sólo que con su inscripción en el programa contarían con una instancia de organización nacional, con información sobre los recursos disponibles en el MDSN y con la investidura institucional del Estado nacional. En segundo lugar, que el equipo de agentes que coordinaba a los promotores -en la jerga del programa, los facilitadores nacionales y provinciales- debían ser militantes de las distintas “fuerzas” cercanas al gobierno²⁶. Las credenciales militantes funcionaban como criterio de reclutamiento oficial del programa: los facilitadores no podían desafiliarse políticamente y, si lo hacían, debían encontrar el modo de pertenecer a alguna “fuerza”²⁷. Esta norma era más flexible para el caso de los promotores, pero en su mayoría mantenían vínculos con las organizaciones. En tercer lugar, aunque el responsable del programa era un Director nombrado, una “mesa de las organizaciones”, conformada por un vocero de cada “fuerza”, oficiaba de órgano decisorio.

El programa fue adquiriendo formalidad progresivamente. En un comienzo, luego de la convocatoria, la iniciativa se insertó en el Instituto de Capacitación del Ministerio del Interior. En

²⁵ Esto quiere decir que el programa no otorgaba ningún bien o servicio, sino que realizaba un trabajo de soporte “humano” a parte de la implementación local de los planes estratégicos del MDSN, administrados desde otras áreas.

²⁶ Hasta fines de 2008, las “fuerzas” que participaban del programa eran organizaciones de desocupados cuya expansión había estado ligada a las movilizaciones de 2001-2002 (la *Federación Tierra y Vivienda y Barrios de Pie*) y organizaciones consolidadas o surgidas a partir del gobierno de Néstor Kirchner (el *Movimiento Evita*, el *Frente Transversal Nacional y Popular y Militancia Federal*, entre otros grupos más pequeños). Estas últimas agrupaciones reunían a militantes que, por lo general, tenían una trayectoria política en el peronismo de matriz “nacional-popular” o en algunas de las versiones de la izquierda nacional. El programa también articuló acciones con la Asociación *Madres de Plaza de Mayo*. En definitiva, se constituyó en un espacio de convergencia del amplio espectro de organizaciones sociales afines al gobierno kirchnerista.

²⁷ Tanto era así, que el programa mismo generaba organizaciones. Por ejemplo, *Militancia Federal*, que agrupaba a militantes que ingresaron al programa “como” *Frente para la Victoria*, a los que se desvincularon de las organizaciones a través de las cuales ingresaron o que no tenían filiaciones orgánicas. Es decir, era una agrupación que reunía a los “sueños” y que, a diferencia del resto, surgió ligada a la estructura del mismo programa.

2005, se realizó un encuentro nacional de “formadores”, de dónde derivaron comisiones que fueron trabajando en el reclutamiento y formación de los promotores. Luego de una serie de conflictos con el Ministerio del Interior, la iniciativa se trasladó a la órbita de la Coordinación de Capacitación dependiente de la Unidad Ministro del MDSN. En 2006, se creó la Subsecretaría de Capacitación y Organización Popular, y recién en ese momento se constituyó formalmente como programa²⁸. Finalmente, en una reforma posterior de la estructura orgánica, en 2007, el programa se institucionalizó en el organigrama ministerial, con la creación de la Dirección de Promotores Territoriales, lo cual fue percibido por los integrantes del área como un logro en la política intraministerial.

Lo importante, para lo que aquí nos interesa, es que el PTCS hizo de la militancia de base una tecnología de “trasvasamiento” del Ministerio en los barrios urbanos y localidades rurales, característica que fue explicitada y reivindicada como una innovación institucional de la mayor originalidad. Para mayo de 2009, el programa contaba con 2553 promotores distribuidos en el país²⁹. Si bien, a diferencia de los CDR y los CICs, que se constituyeron como espacios institucionales fijos, el PTCS articuló una extensión difusa del MDSN en el cuerpo social, más directamente vinculada a redes de lealtad política, en la práctica los tres vectores se entrelazaron. De acuerdo con el testimonio de nuestros entrevistados, varios de los “articuladores territoriales” de los CDR pertenecían a alguna de las organizaciones territoriales afines al gobierno y gran parte de las actividades de los promotores se integraron a las de los CICs. No menos importante es que dichas redes de lealtad política se fueron constituyendo en simultáneo al avance del programa y no han estado exentas de fluctuaciones y rupturas.

Cabe mencionar, por último, que el PTCS obtuvo un rol importante en la implementación del Plan Nacional de Abordaje Integral “*Ahí, en el lugar*”, iniciativa que terminó de consagrar el énfasis en la noción de “territorio” como matriz molecular de la asistencia central. Este programa se comenzó a implementar a principios de 2008, desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales³⁰. Su alcance se focalizó en localidades rurales de menos de 12.000 habitantes y barrios urbanos con indicadores de lo que se considera “núcleos duros” de pobreza, en su gran mayoría pertenecientes al conurbano bonaerense³¹. Según su presentación, coordina acciones -tanto a nivel interministerial como interjurisdiccional- de los distintos programas en materia de prestaciones

²⁸ Véase Decreto PEN 551/06 y Resolución MDSN 1573/06.

²⁹ *Rendimos Cuentas, 2007-2009*, p. 172. Para información adicional, consultar LB-MDSN, p. 275 y ss.

³⁰ Este Consejo se creó en 2002, en el ámbito de Presidencia.

³¹ *Rendimos Cuentas, 2007-2009*, p. 110.

asistenciales, servicios de educación y salud; infraestructura básica y vivienda; organización social y promoción socio-productiva³².

2.3. Extensión itinerante

La tercera estrategia de anclaje local de la asistencia nacional, estuvo destinadas a “hacer circular” al MDSN y sus agentes a lo largo y ancho del territorio nacional: lo que llamamos extensión itinerante. En cierto sentido, el conjunto de actividades de asistencia directa que describimos en el apartado anterior podrían contarse en esta modalidad. Pero la iniciativa que mejor la expresó fue el *Tren de Desarrollo Social y Sanitario “Dr. Ramón Carrillo”*³³. Presentado precisamente como un “Ministerio itinerante”³⁴, inició su primer recorrido en noviembre de 2003. Entre sus actividades, se puede mencionar la provisión de servicios de salud; la difusión de información sobre las políticas sociales nacionales y la gestión de prestaciones vinculadas a las mismas; la organización de talleres de prevención en salud, actividades educativas, culturales, recreativas y deportivas³⁵; y la realización de operativos de asistencia directa a personas e instituciones. En su concepción, el tren reunió algunas de las funciones de los CDRs y los CICs, sumando servicios y referentes de programas del Ministerio de Salud, Educación, y otras dependencias del Estado Nacional. Para mediados de 2009, había realizado un total de 12 recorridos, de una duración aproximada de dos meses cada uno, que incluyeron paradas en estaciones de la vieja red vial en localidades, pueblos y parajes del norte, cuyo, sur, mesopotamia y la provincia de Buenos Aires³⁶.

Más allá de su impacto en términos de cobertura, el Tren contenía un relato de fuerte connotaciones políticas y emotivas en la historia argentina. Por un lado, evocó una iniciativa similar de la Fundación Eva Perón y, más generalmente, como vimos con el componente de asistencia directa y respuesta a cartas en la sección anterior, de un estilo de gestión que valoraba el desplazamiento del Estado central hacia las personas y las comunidades locales. Por el otro, el Tren también evocó la pérdida de la red ferroviaria para los pueblos del interior del país en la década del

³² *Ibíd.*, p. 111.

³³ Esta iniciativa estuvo, hasta 2006, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica, y luego en la Subsecretaría de Abordaje Territorial.

³⁴ *Rendimos Cuentas, 2007-2009*, p. 87.

³⁵ Estas actividades se organizaban -y aún se organizan- en coordinación con los municipios, los CICs, si existiesen, y organizaciones sociales de las localidades. Para mayor información véase http://www.desarrollosocial.gov.ar/tren_social.asp [Consulta, 4/06/2010].

³⁶ *Rendimos Cuentas, 2007-2009*, p. 91

'90. De allí que sus recorridos estuvieran cargados de un sentido redentor, “volviendo” a enhebrar los “rincones olvidados y postergados” del país³⁷.

Otra dimensión de territorialización itinerante del MDSN se expresó en la reconfiguración de la composición y el trabajo del personal ministerial. Por un lado, al calor de la construcción de instituciones de calle, el MDSN incrementó la porción de personal con sitio habitual de trabajo fuera de las oficinas centrales. Según un informe del MDSN, para 2007, un cuarto del personal ministerial trabajaba en los niveles subnacionales³⁸. Pero más importante es el rol que obtuvo en este proceso el trabajo del personal ministerial central. La búsqueda de territorialidad también involucró el impulso de permanentes desplazamientos de los agentes de nivel central al terreno y no sólo de aquellos afectados a la “asistencia directa”. De modo más específico, la búsqueda de proximidad territorial también enmarcó el notable incremento en la contratación de trabajadores sociales, agentes profesionales cuya formación se asocia idealmente al trabajo territorial³⁹. Más allá de los énfasis interpretativos del informe -que vinculaba estos cambios en la “política de recursos humanos” al abandono del “centralismo”, “verticalismo” y “academicismo” que, según se menciona, prevalecían en “configuraciones previas del Ministerio”- lo cierto es que los “viajes” y el “trabajo territorial” eran percibidos por los agentes centrales como un rasgo propio de la gestión de Alicia Kirchner, aquello que le imprimió su sello particular.

Se podría decir que la falta de efectores propios, en verdad, hace de los “viajes” un rasgo de las prácticas de los agentes pertenecientes a las burocracias asistenciales centrales que no es, en sí, específico a este periodo. El trabajo del MDSN o sus antecesores institucionales siempre involucró, en mayor o menor medida, “viajes”. Como comentaba una de las funcionarias del MDSN: “*Siempre se viajó. Vos, si estás en el Estado nacional, si no viajas es que no laburás (...) Si no viajas es que tu programa, o como se le llame, programa, iniciativa o magoya, no existe*”⁴⁰. Sin embargo, a partir de 2003, estos viajes asumieron una centralidad peculiar. Por un lado, por su densidad y frecuencia. Al calor de la holgura presupuestaria y la masificación de la cobertura, la cantidad de “viajes” se

³⁷ *Ibíd.*, p. 154.

³⁸ “Los Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social”, 2007. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/informes/default.asp> [Consulta: 8/10/2009].

³⁹ Entre 2003 y 2007, el informe citado consigna un incremento de 300% en la cantidad de trabajadores sociales contratados por el MDSN. Un análisis de las relaciones entre la recomposición de los saberes asistenciales en el MDSN y el desafío de producir una práctica asistencial próxima puede encontrarse en Perelmiter (en prensa).

⁴⁰ Susana, funcionaria Economía Social, entrevista con la autora, 29/05/2008.

multiplicó⁴¹. Por el otro, por sus connotaciones simbólicas. Los desplazamientos pasaron a contener un sentido personalizador, de re-anclaje, del vínculo entre el Estado nacional y los territorios y poblaciones más relegadas del país. Por último, por el contexto institucional más general en que se inscribieron, donde ganar proximidad territorial se constituyó en un imperativo político de primer orden.

Conclusiones

En 2003, en un contexto de alta conflictividad social, de agudo deterioro de las condiciones de vida de las mayorías populares, el MDSN concentró la función asistencial, desempeñando un rol clave en el esquema de gobierno de Néstor y Cristina Kirchner. Si bien una dimensión de este rol involucró la continuación del esquema de masificación de beneficios asistenciales implementado durante el gobierno de transición de Eduardo Duhalde, no menos importantes han sido las modalidades institucionales mediante las cuales se vehiculizaron esos beneficios. Es en esta dimensión donde el MDSN ha producido mayores innovaciones. En efecto, la transferencia de fondos a los gobiernos subnacionales y organizaciones no gubernamentales coexistió con una serie de dispositivos institucionales cuyo denominador común fue la tentativa de acceso a la proximidad territorial y a un vínculo directo con las poblaciones destinatarias de los beneficios.

En primer lugar, hemos visto de qué modo el MDSN procuró ganar cercanía personal con las poblaciones asistidas y articular esa proximidad a un sentido redentor, de “recuperación” del vínculo entre el Estado nacional y las “personas más necesitadas”. Así, en paralelo a los planes estratégicos, encuadrados en las modernas tecnologías de gestión social, se impulsó fuertemente una política de “asistencia directa”. En analogía con la mítica asistencia evitista y en oposición con la igualmente mítica ausencia del Estado en la década del '90, la actualización del viejo mecanismo de respuesta a cartas fue quizás el factor de mayor peso simbólico en la apuesta de mistificación del vínculo asistencial con “la Nación”. Más allá del alcance material de estas estrategias, y de su eficacia política, lo cierto es que expresaron una matriz de valoración del tratamiento personalizado de problemas sociales que, en virtud de su inscripción central, constituyó una relativa discontinuidad histórica. Relativa, decimos, porque, por un lado, su carácter novedoso tuvo cierto sentido restaurador de viejas prácticas o de reapropiación de prácticas que habían quedado circunscriptas a

⁴¹ Este dato surge de las entrevistas. Lamentablemente, no pudimos acceder a información cuantitativa que nos permitiera ponderar, con mayor precisión, cambios en el volumen de recursos destinado a viáticos, la cantidad de viajes realizados y las localidades de destino.

algunos gobiernos locales. Por el otro, porque lejos de oponerse a las modalidades tecnificadas de gestión asistencial se entrelazó a ellas e intentó complementarlas.

El rol personal que asumió Alicia Kirchner en la implementación de este tipo de asistencia, y las incursiones territoriales de funcionarios, generó cierto malestar entre las autoridades políticas locales, que, al menos al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner, vieron amenazada la distribución de incumbencias establecida en la dinámica política de la asistencia. Aunque estos malestares fluctuaron junto con las alianzas políticas del gobierno nacional, lo cierto es que tal distribución se alteró, pero no tanto por el impulso a la asistencia directa y las respuestas personalizadas, sino en virtud de la transformación del MDSN en una burocracia territorializada.

En efecto, en segundo lugar hemos visto que el MDSN construyó un andamiaje institucional propio en el espacio local, que se erigió en el principal mecanismo de acceso a la proximidad territorial. Por un lado, la construcción de “extensiones de calle” ha sido la apuesta más novedosa, supliendo la ausencia de una institucionalidad propia en el espacio local. Los CDRs, oficinas administrativas del MDSN de nivel provincial, proveyeron una instancia unificada de desconcentración de los planes sociales, generando un espacio físico de atención al público separado de las burocracias estatales provinciales. Con un estatuto jurisdiccional más impreciso, los CICs penetraron en aquellos municipios de mayor concentración de pobreza. Por otro lado, las “extensiones basistas” articuladas por el Programa PTCS, funcionaron como un mecanismo de integración institucional de militantes de organizaciones sociales afines al gobierno, al tiempo que hicieron de dicha militancia un dispositivo de penetración ministerial en barrios y localidades. Finalmente, las “extensiones itinerantes”, que oficiaron como mecanismos de circulación del MDSN y sus agentes por el territorio. El *Tren de Desarrollo Social* fue la iniciativa que mejor expresó este mecanismo, pero, en verdad, esta extensión se inscribió en la dinámica de trabajo del personal ministerial en su conjunto, cuyas prácticas involucraron permanentes desplazamientos, “viajes” cuyo sentido se incorporó al imperativo general de acercamiento al espacio local.

Ciertamente, estos dispositivos de acercamiento analizados expresaron los diversos pliegues políticos que asumió la noción de “territorio” desde el punto de vista central. El “territorio” fue a la vez la extensión geopolítica del Estado nacional y cada *lugar* -“provincia”, “municipio”, “barrio”, “localidad”, “pueblo”, “paraje”, “rincón”- inscripto en él. Su conquista fue así concebida como un trabajo microscópico de visibilización, fijación, trasvasamiento y circulación del “centro” en estos “lugares”. La asistencia kirchnerista navegó así en la tensión entre centralismo y basismo, entre el

intento de volver a reunir “nación” y “territorio”, y la persistencia de una visión fragmentaria del espacio social y político de la protección asistencial⁴².

Bibliografía

AUYERO, Javier. (2001): *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, Mercedes (2005): *Gestión social y municipios*, Buenos Aires, UNGS-Prometeo.

FALAPPA, Fernando y ANDRENACCI, Luciano (2009): *La política social en la Argentina democrática (1983-2008)*, Los Polvorines y Buenos Aires, UNGS-Biblioteca Nacional.

GOLBERT, Laura (2004): “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, *Serie Políticas Sociales*, N° 84, Santiago de Chile, CEPAL.

MANN, Michael (2003): “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, en Brenner *et al.* (eds.), *State/Space. A Reader*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 53-64.

MASSETTI, Astor (2011): *Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)*, *Entramados y Perspectivas*, Vol. 1, N° 1, pp. 9-36.

MASSON, Laura (2004): *La política en femenino: Género y poder en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia.

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

PANTALEÓN, Jorge (2005): *Entre la Carta y el Formulario. Política y técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires, Antropofagia.

PERELMITER, Luisina (en prensa): *Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)*, en Vommaro, G. y Morresi, S. (comps.), *Saber lo que se hace. Política y expertise en la Argentina reciente*, Buenos Aires, Prometeo.

SIMMEL, George (1939): *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, Capítulo IX “El espacio y la sociedad”, Buenos Aires, Espasa-Calpe.

SVAMPA, Maristella (2005): *La sociedad excluyente*. Buenos Aires, Taurus.

SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.

ZAPATA, Laura (2005): *La mano que acaricia la pobreza. Etnografía del voluntariado católico*, Buenos Aires, Antropofagia.

⁴² Es en relación a este punto que la Asignación Universal por Hijo estableció un quiebre con esta concepción.