

¡ROMPAN TODO! ANÁLISIS PRELIMINAR DEL PROCESO DEL DESMONTE RADICAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ARGENTINO BAJO LA PRESIDENCIA DE JAVIER MILEI

por Flavio Gaitán*

“... Estamos ante el fin del modelo de la casta, ese modelo basado en esa atrocidad que dice que donde hay una necesidad, nace un derecho, pero se olvida que ese derecho alguien lo tiene que pagar, cuya máxima expresión es esa aberración llamada la justicia social, que es injusta porque implica un trato desigual frente a la Ley, pero además está precedida de un robo...”¹

Javier Milei, discurso durante la campaña presidencial.

I. Introducción

El 22 de octubre de 2023, más del 55 por ciento de las personas que concurrieron a votar a las elecciones de segundo turno, lo hicieron por Javier Milei, candidato de La Libertad Avanza (LLA), una coalición electoral formada dos años antes y que contaba en la Cámara de Diputados con apenas dos bancas: la del presidente electo y la de su compañera de fórmula, Victoria Villaruel. El triunfo electoral de LLA representa un punto de inflexión en la trayectoria política argentina en, al menos, cuatro sentidos. En primer lugar, ejerce el Poder Ejecutivo, por primera vez desde la reconquista democrática, una formación no identificada con los dos partidos que hegemonizaron los gobiernos civiles desde comienzos del siglo XX²,

* Profesor adjunto de la UNILA, Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Brasil, Investigador principal del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo. E-mail: flavio.gaitan@unila.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2729-7460>

¹ Entrevista al presidente Javier Milei. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TgOidrSxrmM>. Acceso en 23 de julio de 2025. La transcripción es literal.

² Mauricio Macri, candidato por Juntos por el Cambio, pertenecía al PRO. Sin embargo, esa formación estaba integrada por un amplio número de militantes y dirigentes

de hecho, su campaña se basó, en gran parte en rechazar al sistema de partidos en su conjunto. En segundo lugar, las ideas y narrativas de los actores políticos gubernamentales muestran un quiebre con las prevalentes. Con una gramática radical y disruptiva (el “topo que viene a destruir el Estado desde dentro”), la plataforma de gobierno con la que LLA ganó las elecciones defiende una gramática antiestatista extrema como vector de las acciones de gobierno (LLA 2023). En diferentes actos de campaña, Milei llegó incluso a exhibir una motosierra como representación de su compromiso férreo con el corte de gastos. En tercer lugar, el núcleo programático ortodoxo, comprendiendo privatizaciones, “destrucción del Estado” y defensa irrestricta de las “libertades de mercado”, es presentado como el único camino virtuoso para recuperar el crecimiento económico (Gaitán 2024, 2025), algo novedoso. Por fin, desde el inicio de gobierno, en un contexto de clara minoría legislativa, el gobierno ha promovido un activismo antiestatal que ha caracterizado como combinación de “motosierra y licuadora”, en referencia al corte de gastos y la pérdida de poder de frente a la inflación.

Desde el inicio del gobierno se observa una dinámica de cambio discursivo e institucional que alcanza a casi todas las áreas de gobierno —con excepción de las políticas represivas y de seguridad—. En el caso de las áreas y políticas del sistema de protección social, objeto del presente análisis, las medidas del gobierno tendieron a desestructurar la institucionalidad heredada. Como resultado, la arquitectura de bienestar en su conjunto atraviesa una fase de redefinición radical, enmarcada en una lógica de “destrucción del Estado” que se expresa en un discurso sobre austeridad, eficiencia del gasto público y focalización de las transferencias monetarias, rompiendo con una lógica de reconocimiento de derechos que, con matices, prevaleció en todos los gobiernos democráticos.

Este trabajo analiza, en particular el componente monetario del sistema de protección social, definido como el conjunto de intervenciones destinadas a “reducir o eliminar la posibilidad de enfrentar riesgos contingentes” (Cecchini y Martínez 2011:11, Robles 2022, Sepúlveda 2014).

del movimiento peronista y de fracciones no orgánicas del Radicalismo, partido que incluso conformó la coalición de gobierno. En el caso de LLA, se observa una clara ruptura con los partidos tradicionales a los que durante la campaña calificó de “casta”.

Desde luego, el concepto es multidimensional (Sen 2000, Kakwani y Silver 2007), diversas esferas impactan sobre las condiciones de vida de personas y familias. La opción por el componente monetario se explica, fundamentalmente, por tres motivos principales. En primer lugar, desde los años 1990 y mucho más activamente desde la salida de la crisis de la convertibilidad, ha habido una ampliación de programas y políticas que buscaron incluir a los “outsiders”, excluidos de los sistemas contributivos, combinando transferencias monetarias, programas de empleo y acceso al sistema de pensiones (Arcidiácono y Gamallo 2022, Gaitán 2022). En segundo lugar, la importancia del dinero para satisfacción de (al menos una parte) de la satisfacción de necesidades básicas de personas y familias. En tercer lugar, porque ha sido particularmente afectado por las políticas adoptadas por la administración de LLA.

La premisa que orienta el trabajo es que el gobierno de LLA promueve un proceso de desmonte activo y radical del sistema de protección social argentino, cuyas raíces pueden encontrarse en una determinación explícita de reformar la arquitectura del bienestar en su conjunto y el componente monetario en particular. El trabajo está estructurado en tres secciones, además de la introducción y las conclusiones. En la primera, se expone la literatura académica sobre terminación o desmantelamiento de políticas. A continuación, se presentan los procedimientos metodológicos. La sección siguiente analiza las medidas en materia de ingresos a la luz de la literatura de *dismantling*.

II. Procedimientos metodológicos

El presente artículo adopta un enfoque cualitativo-exploratorio, basado en el análisis de contenido de la legislación, los decretos y las políticas públicas implementadas por el gobierno de LLA desde su llegada al poder en 2023 hasta junio de 2025, 18 meses de gobierno. Se llevó a cabo un análisis de la legislación y documentos oficiales, incluyendo el Boletín oficial y los portales de los Ministerios y se analizaron las leyes sancionadas, los decretos ejecutivos y las resoluciones y disposiciones ministeriales vinculadas con la protección social, en particular el componente monetario. Los cambios fueron categorizados en función del tipo cambio político.

Los procedimientos metodológicos respetan los principios de Bauer y Knill (2012), quienes defienden que el análisis de los procesos de cambio de políticas debe privilegiar tres principios: en primer lugar, estudiar los resultados de las políticas, en segundo lugar, adoptar una perspectiva amplia que analice campos “enteros” de políticas. Al mismo tiempo, para evitar sesgos analíticos, considerar las reformas en diversos sentidos, tanto la creación o expansión de políticas como la reducción o desmantelamiento.

Al analizar la orientación del cambio de las políticas y los determinantes, se avanza en una recuperación de los elementos volitivo e ideacional de los actores estratégicos. Las ideas e intenciones de los decisores políticos son elementos recuperados por Titmuss (2001: 209) en su clasificación clásica de las diferentes políticas sociales, a las que define como “... los principios que rigen la acción dirigida a determinados fines”. Se trata de reconocer que la formulación e implementación de las políticas que conforman un sistema de protección social incluyen una orientación normativa que modela sus características distintivas.

III. Referencial teórico: cambio institucional y desmonte de políticas públicas

El análisis del cambio institucional ocupa un espacio preponderante en el campo de las políticas públicas. Diversas escuelas y teorías han desarrollado explicaciones para el cambio de las instituciones políticas y de gobierno y su impacto sobre la formulación e implementación de políticas públicas (Streck y Thelen 2005, Mahoney y Thelen 2010, Zimmermann y Gaitán 2024). La comprensión del modo en que las instituciones cambian —o no— ha sido considerado esencial para explicar las dinámicas de estabilidad y transformación de los sistemas políticos, las estructuras estatales y los marcos normativos que sustentan las políticas públicas. Se entiende que, lejos de ser estáticas, las instituciones están sujetas a procesos de continuidad y cambio, que puede ser incremental o disruptivo (Pierson 2004) y que puede darse por diferentes causas, como por ejemplo responder a eventos críticos (Hall 1993) o a cambios en las ideas dominantes (Schmidt 2010).

En los estudios sobre cambio institucional y de políticas, se observa un interés creciente por analizar los procesos de desmantelamiento de políticas públicas, un fenómeno que históricamente había sido poco explorado

en la conformación del campo de políticas públicas³. Mientras que las investigaciones tradicionales en el amplio⁴ campo de las *Policy Sciences* se enfocaban, casi exclusivamente, en la creación y expansión de políticas, los estudios que se centran en el desmantelamiento de políticas buscan comprender cómo los gobiernos impulsan el debilitamiento, retracción o eliminación de políticas existentes, así como los mecanismos institucionales que permiten deshacer estructuras previamente consolidadas. Este enfoque aporta una perspectiva novedosa al análisis institucional, revelando que el cambio no siempre implica creación o innovación, sino también erosión, desfinanciamiento y reducción del Estado.

La literatura sobre *dismantling* es relativamente reciente. Sin embargo, es posible rastrear la “genealogía” de la preocupación por la extinción de políticas o cese de organismos al último cuarto del siglo XX. En efecto, desde los años 1970 diversos autores habían prestado atención al proceso de “terminación” de políticas (Bardach 1976, de León 1976, 1978, Bothun y Comer 1976, Dery 1984, Biller 1976, Kaufman 1976). El punto de partida sistemático se puede establecer en una serie de contribuciones a la revista *Policy Sciences* en un volumen organizado por Bardach⁵ en el contexto de la preocupación por la crisis fiscal del Estado y al que el mismo organizador denomina un fenómeno político “casi totalmente descuidado”.

El concepto de *policy termination* fue desarrollado por Peter de León buscando analizar por qué y cómo los gobiernos deciden terminar o desmantelar políticas públicas. En su visión, la terminación de las políticas públicas consiste en un proceso político conflictivo, que implica revertir decisiones tomadas por administraciones anteriores y afecta intereses consolidados, razón por la cual la considera más compleja que la etapa de formulación de

³ Se debe considerar que, en los inicios, la *policy science* estuvo influida por autores que idealizaron el “ciclo” de formulación e implementación de políticas públicas, en un esquema analítico en que la culminación podía ser considerada una consecuencia lógica de la consecución del fin propuesto.

⁴ La adjetivación de amplitud del campo de las ciencias de las políticas se relaciona con su carácter multidisciplinar. Aunque una visión restrictiva se encuentra en el ámbito disciplinar de la ciencia política, las ciencias de la política reportan contribuciones de diferentes saberes disciplinares, incluyendo la economía, la sociología y el derecho.

⁵ El volumen incluyó artículos sobre Eugene Bardach, Robert Biller, Robert Behn, Mitchel Wallerstein, Abram Shulsky, W. Henry Lambright, Harvey M. Sapolsky, Valerie J. Bradley, James L. Foster, Garry D. Brewer y Fred C. Iklé. Ver: <https://link.springer.com/journal/11077/volumes-and-issues/7-2>

políticas, en parte debido a la resistencia de los actores beneficiados por las políticas existentes y la inercia institucional. En su visión, la conjugación de inercia y resistencia genera que los gobiernos tiendan a evitar eliminar políticas de manera explícita, optando en cambio por procesos de terminación graduales y silenciosos. Así, se reconoce que la terminación es difícil, casi excepcional (Bardach 1976, de León 1978). Lo mismo se creía en el caso de las organizaciones, a punto tal que Kaufman (1976) llega a preguntarse si las organizaciones gubernamentales son “inmortales”.

Los estudios sobre culminación tendieron a reconocer esta etapa como una más del ciclo de políticas públicas (Brewer 1978, de León 1978a, 1978b, Daniels 1997). De León (1978: 311) afirma que “el cese deliberado de funciones, programas u organizaciones gubernamentales” deben ser estudiados *per se*, como una etapa específica. Sin embargo, no se trata, necesariamente, de un entendimiento negativo de la “terminación” de una política, ya que afirma que puede suceder debido a ineficiencia o ineficacia de políticas existentes, como una etapa de tránsito hacia nuevas formas de intervención. Interesa, así, reconocer que las políticas pueden fallar, ser mejoradas o, incluso, haber cumplido su objetivo principal, motivos que justifican prestar atención especial a la etapa de evaluación. En lugar de centrarse en las razones para terminar, de León se enfocó en las “poderosas” fuerzas que lo impiden. Por ello, otorga especial importancia al análisis de “factores de resistencia” a este tipo particular de cambio, tales como reluctancia psicológica, permanencia y resiliencia del *status quo* institucional, conservadorismo, fortaleza de “coaliciones” contrarias a la terminación de política, obstáculos legales e, incluso, altos costos de las potenciales nuevas políticas. Esta perspectiva optimista asumía que las decisiones se basarían en una evaluación racional de la eficacia de una política, lo que llevaría a su abandono si no cumplía sus objetivos.

La idea de resistencia frente a los intentos de terminación de políticas es resaltada también por Pierson (1994, 1996, 2000, 2001) en sus análisis sobre los ataques de la “nueva derecha” de los años 1980 al Estado de Bienestar Keynesiano⁶. El concepto de retracción (*retrenchment*) refiere al

⁶ Esta segunda ola de estudios no fue impulsada por una crisis fiscal, como la de la década de 1970, sino por un proyecto ideológico deliberado, representando por el neoliberalismo, un corpus de ideas afines al capitalismo de libre mercado y la crítica al Estado de bienestar keynesiano, una doctrina que Gentili definió, de modo adecuado como antiigualitaria. Así, a diferencia de la era anterior, las reducciones no eran solo

proceso de “reducir, revertir o restringir” políticas de bienestar social que están en vigor. Se trata de un intento deliberado de políticas de corte de gasto, restricción de acceso a beneficios o cambio en la orientación de los programas sociales de modo de restringir su alcance y “generosidad”. Se debe tener en cuenta que Pierson no presenta un trabajo específico sobre la terminación de políticas sino un análisis del cambio de las formas institucionales del Estado de Bienestar en las economías de ingresos altos y de la “inercia institucional” de esta particular forma de regulación socioeconómica en las economías centrales de posguerra.

Un aporte clave de Pierson fue subrayar la idea de la “lógica de la permanencia” de las políticas sociales. Una vez establecidas, estas generan grupos de interés, expectativas y derechos que dificultan su reversión. A partir de esta premisa, afirma que el *retrenchment* no es simplemente lo inverso de la expansión, sino que obedece a dinámicas propias. Un punto central del análisis del *blame avoidance* (el intento de evitar las culpas, o sea, recortar intentando no aparecer como responsables del ajuste), recuperando un concepto creado originalmente por Weaver (1986). Esta perspectiva enfatiza que los líderes políticos, aun con voluntad de recorte, enfrentan limitaciones estructurales y electorales que moldean el alcance de las reformas.

Desde luego, este segundo momento de preocupación por el corte o terminación de políticas no se agota en el trabajo de Pierson. Diferentes autores, desde una pluralidad de marcos teóricos y estrategias metodológicas, analizaron los impactos de la “retracción” de las políticas de bienestar, la reducción del tamaño y formas de intervención del Estado, los procesos de desregulación o las reformas estructurales en los países del sur global (Levy 2010, Starke 2006, Clayton y Pontusson 1998). Se conformó así una agenda de investigación amplia en torno al achicamiento del Estado de bienestar, generalmente sin usar el término “terminación” pero sí enfocada en reducciones significativas de políticas públicas establecidas. Incluso hubo un intento de resignificar la discusión sobre terminación⁷.

una respuesta pragmática a la escasez, sino la manifestación de un programa ideológico que promueve una lógica de “austeridad permanente”.

⁷ Editado por Mark Daniels, un número de la *International Journal of Public Administration* publicado en 1997 se dedicó enteramente al proceso de terminación con colaboraciones de Samuel Best, Paul Teske, Michael Mintrom, Janet Frantz, Justin Greenwood, Michael Harris, Dorothy Norris-Tirell, Anthony Cheung y el propio Peter de León.

A partir de una serie de contribuciones de autores preocupados por teorizar sobre el desmantelamiento (Bauer, Knill, Jordan, Green-Pedersen, Heritier, entre otros) el debate sobre el *policy termination* hacia el concepto de *policy dismantling*, que se refiere al proceso de reducción, desfinanciamiento o eliminación de políticas públicas existentes, en un enfoque comparativo que busca identificar tipologías de desmantelamiento y las estrategias utilizadas por los gobiernos para reducir la intervención estatal (incluso de manera “encubierta”). Es necesario considerar que, así como los estudios de Pierson fueron concomitantes a los gobiernos conservadores de los años 1980 y 1990, la discusión sobre *policy dismantling* es contemporánea a la “era de la austeridad” (Blyth 2013, Streeck 2014). En efecto, el concepto de ha ganado protagonismo en el campo de los estudios de políticas públicas, especialmente en contextos donde los gobiernos buscan reducir la intervención estatal, recortar el gasto público o revertir políticas sociales existentes.

El *policy dismantling* se refiere de manera literal a “la reducción del alcance, la densidad o la intensidad de las políticas existentes” (Bauer y Knill 2012: 35). Se entiende, así, que el cambio puede darse tanto por expansión de políticas públicas (una dinámica en que nuevas políticas se “agregan” a las existentes, dando por resultado un aumento en el número de instrumentos) o un desmantelamiento, que sucede cuando una política existente es extinguida o el número de instrumentos cae (Zimmermann y Gaitán 2024). El proceso de desmantelamiento puede analizarse a partir de tres dimensiones principales: alcance (*scope*), intensidad (*intensity*) y densidad (*density*). La densidad se refiere a la extensión en que una cierta área realiza actividades gubernamentales. Para medirla los autores sugieren considerar dos indicadores, el número de políticas públicas y la cantidad de instrumentos (por ejemplo, reglas, leyes, normativas y programas que conforman una política pública). Al primero lo denominan “densidad de políticas”, al segundo “densidad instrumental”. Cuando los gobiernos desmantelan políticas en términos de densidad, reducen el número de instrumentos normativos existentes. Esto implica que las políticas pueden ser formalmente eliminadas o recortadas en términos de sus componentes. Por ejemplo, un gobierno que elimina un programa social o desfinancia una agencia estatal encargada de implementarlo está reduciendo la densidad de esa política pública (Bauer y Knill 2012).

La intensidad, por su parte, mide la “relativa generosidad o restricción” de una cierta política. Se refiere así al grado de recursos y exigencias asocia-

dos con una política pública. Bauer y Knill (2012) diferencian entre intensidad sustancial y formal. La primera incluye el nivel y alcance. Nivel se refiere a la configuración de instrumentos (por ejemplos, beneficios, nivel de prestaciones, etc.). El alcance se refiere a los grupos poblacionales o sectores de la economía afectados por una política pública. Un gobierno puede reducir el alcance de una política al restringir sus beneficiarios o limitar los sectores regulados. Por ejemplo, una reforma previsional que aumenta la edad de jubilación o reduce las transferencias monetarias solo para nuevos beneficiarios es un ejemplo de reducción del alcance de una política. La segunda, por su parte, afecta los factores que afectan los requisitos sustanciales de las políticas, incluyendo las capacidades administrativa y procedimental. Dos factores adquieren centralidad: por un lado, recursos financieros, personales y organizacionales, por otro, los procedimientos.

La literatura destaca cuatro estrategias principales que los gobiernos pueden utilizar para desmantelar políticas públicas: el desmantelamiento activo o explícito refiere a la eliminación directa y pública de una política, no quedan dudas que se busca interrumpir un programa o cerrar un organismo, el desmantelamiento simbólico se produce cuando un gobierno anuncia la eliminación de una política, pero no la implementa, es decir, realizar una exhibición pública de desmantelar una política sin lograr recortes significativos en la práctica pero sí un cambio en la percepción de los actores predominantes o la sociedad en su conjunto, el desmonte gradual consiste en recortes paulatinos en los recursos o beneficiarios de una política y, por último, el desmantelamiento oculto se produce cuando la política permanece formalmente vigente, pero su ejecución es limitada o simbólica.

Por fin, un elemento importante en el análisis de desmonte refiere a las motivaciones de los actores estratégicos para promoverlo. A tal fin, los autores identifican cuatro dimensiones analíticas clave en el estudio sobre el desmantelamiento de políticas: Preferencias Políticas se refiere a las razones por las cuales los políticos optan por desmantelar políticas, Estructuras de Oportunidad analiza el contexto en el que los actores llevan a cabo el desmantelamiento, incluyendo particularmente las instituciones políticas y de gobierno, Estrategias de Desmantelamiento examina cómo los actores implementan el desmantelamiento de políticas, finalmente, Efectos Generados considera las consecuencias que el desmantelamiento tiene sobre el estado actual de las políticas (Bauer y Knill 2012, 2014).

IV. El desmonte en curso del sistema de protección

Como se ha mencionado, la literatura sobre desmantelamiento de políticas afirma que las preferencias políticas de los actores predominantes del sistema político junto a la estructura de oportunidades representan elementos que abren ventanas de oportunidad para el cambio de políticas. Un cambio de gobierno representa, en ese sentido, un evento que puede canalizar ambos factores, situación que se verifica en el caso particular del cambio de ciclo político en la Argentina tras la llegada al poder de LLA. El desmonte impulsado por el presidente Milei comprende la estructura organizativa, la cantidad, alcance e “intensidad” de los programas y, como consecuencia, la dimensión del gasto social.

De modo coherente con la gramática desplegada durante la campaña electoral, la estructura organizativa y las formas de intervención del Estado nacional, cambiaron de modo significativo (Gaitán 2024). La Ley de Ministerios determinó la reducción del número de carteras de 18 a 9, degradando 11 al rango de secretarías y creando dos totalmente nuevos⁸. En esa dinámica, las áreas con competencias sobre políticas de protección social pasaron por una profunda reforma que eliminó los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fusionándolos, junto con otras áreas, en el nuevo Ministerio de Capital Humano (Decreto 86/23).

El resultado fue ambiguo. Por un lado, dio origen a una estructura de gran tamaño y presupuesto, por otro lado, al agregar las funciones que

⁸ El proceso de desmantelamiento en el plano organizacional excede al área de las políticas sociales. La Ley de Ministerio creó dos nuevas carteras: los Ministerios de Infraestructura y de Capital Humano. En el proceso perdieron rango ministerial: Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Educación, Mujeres y Cultura, que pasaron a depender de Capital Humano, Obras Públicas y Transporte, que quedaron bajo el control de Infraestructura, Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Turismo y Deportes, que pasaron a funcionar bajo la órbita de Interior, y Ciencia, Tecnología e Innovación, que pasó a formar parte de la Jefatura de Gabinete. En febrero de 2024 se disolvió el Ministerio de Infraestructura (Decreto 195/24), tras pasando sus áreas de incumbencia. De esta manera, el número total de ministerios se redujo a ocho. Sin embargo, posteriormente se creó el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (Decreto 585/24), nombrando ministro a una figura que fue “elenco estable” de las administraciones ortodoxas del período democrático (Decreto 586/25).

anteriormente correspondían a cuatro ministerios diferentes, con escaso grado de coordinación, dio lugar a una estructura de funcionamiento complejo con una amplitud de funciones muy diversas y ambiciosas, lo que lleva a llamar atención sobre la posibilidad de concreción. En efecto, el artículo 23bis de la Ley de Ministerios establece que Capital Humano tiene a su cargo un conjunto amplio y diverso de competencias —93 en total— vinculadas con las políticas sociales, educativas, laborales y culturales. La función principal es “asistir al Presidente y al Jefe de Gabinete en todo lo relativo a educación, cultura, relaciones y condiciones de trabajo, empleo, capacitación laboral, seguridad social, asistencia y promoción social, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria e inclusión de los sectores más vulnerables”. Al mismo tiempo, debe ocuparse de trabajar para garantizar acceso a la vivienda y al hábitat dignos, así como fortalecer las organizaciones comunitarias, la protección de las familias. También le corresponde diseñar y ejecutar políticas públicas con enfoque en la igualdad de oportunidades para grupos prioritarios como personas con discapacidad, mujeres, niñas, niños y adolescentes, y adultos mayores. A su vez, el ministerio es responsable de asegurar el cumplimiento de compromisos internacionales y convenios multilaterales en las materias de su competencia.

La adopción de 93 competencias diferentes y complejas en una mega estructura con áreas muy diversas atenta contra dificultan la coordinación horizontal. En términos de “densidad institucional”, la fusión de áreas diversas en una sola estructura representa un impacto sobre la capacidad de especialización técnica y potencial gobernanza de políticas específicas. Al mismo tiempo, se trata de un desmonte que va más allá de la eliminación de organismos, incluyendo la capacidad de autonomía, visibilidad y poder de agenda de áreas enteras, subordinadas a una estructura más amplia, con escaso grado de coherencia interna. Esta situación no es novedosa en el Estado argentino. En diferentes momentos y en diversos organismos se observa una concomitancia entre la formación de estructuras de gran envergadura con competencias heterogéneas, ausencias de liderazgos estables y meritocráticos y loteamiento de áreas entre diversos sectores de las coaliciones de gobierno. Esta situación atenta contra la estabilidad de las políticas, las capacidades estatales y la memoria institucional. La situación idiosincrática del gobierno Milei es que, a diferencia de las administraciones anteriores, se crea una mega estructura al tiempo que se promueve un

proceso de debilitamiento de las capacidades estatales en una lógica de “austeridad permanente”. Puede parecer paradójico, pero al mismo tiempo, pero se observan diferentes medidas que atentan contra la capacidad de fortalecer las capacidades técnicas y burocráticas necesarias para gestionar un ministerio como el de Capital Humano.

En efecto, el Decreto que estableció la creación del ministerio y la transferencia de competencias de los entonces Ministerios de Educación, Cultura, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Desarrollo Social, y de las Mujeres, Géneros y Diversidad al nuevo Ministerio de Capital Humano promovió la fusión de diversas áreas con el argumento de optimizar la gestión de modo de hacerla más “eficiente”, reduciendo la burocracia y los costos operativos. Comparada con la estructura heredada, la fusión llevó a la extinción o reasignación de funciones de un amplio número de secretarías y subsecretarías (Decretos 86/23, 862/24, 989/24 y 993/24, Decreto 151/24). El proceso de “simplificación” administrativa tuvo como resultado una sustancial reducción de la planta de empleados públicos⁹ (Decreto 151/25), en una dinámica de ajuste constante, en la que hubo pase a disponibilidad de empleados de planta permanente con derechos adquiridos —principalmente por eliminación de programas— (Decreto 747/24), despidos y aceleración de procesos de retiro vis-a-vis una situación en que los empleados de planta transitoria fueron expuestos a una situación de inestabilidad extrema, al renovarse sus contratos con períodos de entre tres y seis meses¹⁰.

La narrativa de las autoridades del MCH promueve y ratifica una gramática de estimación de una “... dotación sugerida para el cumplimiento de las metas, área por área, analizando la dimensión y composición de los equipos de trabajo y sus características clave, los procesos y la demanda de trabajo actual con un horizonte de planeamiento de corto y mediano plazo y los perfiles adecuados y necesarios para las distintas funciones y especializaciones requeridas”¹¹. La situación de disponibilidad implica que los empleados afectados podrán ser transferidos a otras áreas de la administra-

⁹ Ver: <https://tinyurl.com/2x5frj5d>. Acceso en: 2 mar. 2025. También: <https://tinyurl.com/y72wps4x>. Acceso en: 16 de febrero de 2025.

¹⁰ La narrativa de “planta óptima” y racionalización de la burocracia es promovida por el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado (Decreto 585/24) que refuerza una lógica de ajuste fiscal y racionalidad burocrática de tipo gerencial.

¹¹ Ver <https://tinyurl.com/4xeja62e>. Acceso en: 26 de febrero de 2025.

ción pública o, en caso de no ser reubicados dentro del período establecido, podrían quedar desvinculados de la Administración Pública Nacional, con derecho a percibir una indemnización conforme a la normativa vigente. (Res. 747/24)¹². La dinámica de reorganización administrativa y reducción de la planta de empleados se produjo, además, en un contexto en que se observan renunciaciones frecuentes de autoridades, áreas vacantes —sin responsables a cargo— y designaciones de autoridades por excepción por períodos cortos de tiempo. De hecho, del total de resoluciones del MCH publicadas en el Boletín Oficial, la gran mayoría corresponden a asignaciones temporales de función, renovación temporal de contratos y desvinculaciones.

La reorganización administrativa de las áreas sociales en el Ministerio de Capital Humano tuvo un impacto significativo sobre las formas de intervención. En el campo de la asistencia, el gobierno promovió una reorganización de los programas sociales, desacoplando aumentos de la AUH de las jubilaciones y pensiones y estableciendo ajustes discrecionales, en el contexto de deterioro severo de las condiciones de vida. En una dinámica de ruptura con las estrategias de intervención heredadas eliminó el programa Potenciar Trabajo, criticó de modo abierto y constante a las organizaciones de trabajadores desocupados —a las que llegó a calificar de gerentes de la pobreza— trabajó para instalar una idea de abuso de las personas en situación de vulnerabilidad y de presunta corrupción en el otorgamiento de las prestaciones y sometió a las organizaciones y los titulares a un exhaustivo proceso de auditoría y control que incluyó la suspensión de pagos (Res. 13/24) para, finalmente, terminar desmantelando el programa (Decreto 198/24). En el camino se eliminó por completo el componente asociativo y de participación en actividades comunitarios, dando paso una modalidad de intervención centrada exclusivamente en la promoción del “individuo” y la “familia”, movilizándolo una gramática de “ayuda” y “asistencia”.

Este proceso de ruptura con las formas de articulación entre el Estado y diversas mediaciones sociales llevó a la completa eliminación de los com-

¹² Se debe considerar, para tomar dimensión del impacto sobre las capacidades burocrático-administrativas de las áreas sociales del Estado Nacional que los decretos otorgan un “tiempo de adaptación” de los empleados, durante el cual deben buscar un área que los incorpore, de no hacerlo, serán desvinculados. Esto significa que el proceso de “racionalización administrativa” tenderá a profundizarse.

ponentes participativos y asociativos de las intervenciones, desmantelando la lógica de trabajo comunitario. La nueva orientación se centra exclusivamente en la promoción del individuo y la familia como unidades de intervención, movilizandando una gramática de “ayuda” y “asistencia” que se aleja de la concepción de derechos sociales. Esta transformación, que busca priorizar un modelo de apoyo directo y focalizado, se inserta en un marco de profundas reformas económicas que han impactado negativamente en la población. Entre estas reformas se destacan la devaluación del 54 por ciento, la liberación de precios y la desregulación de sectores clave como alquileres y transporte, lo que ha exacerbado la vulnerabilidad de amplios sectores sociales.

El desmantelamiento del Potenciar Trabajo se efectivizó transfiriendo los titulares de derecho a dos nuevos programas que la gramática oficial presenta como orientados a capacitar a los beneficiarios para la inserción laboral o mejorar las condiciones de vida de familias en situación de exclusión: Volver al Trabajo y Acompañamiento Social. El primero (Res. 84/24) orientado a personas de entre 18 y 49 años, declara como objetivo principal “fortalecer las habilidades laborales de los participantes para facilitar su integración en el mercado de trabajo”, desarrollando y consolidar competencias sociolaborales en los beneficiarios y “mejorando sus oportunidades de inserción laboral a través de actividades de formación, prácticas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos”, lo que, de acuerdo a la narrativa oficial “permite a los beneficiarios obtener empleos formales con ingresos de hasta tres salarios mínimos sin perder los beneficios”. El programa incluye formación profesional y asistencia en emprendimientos productivos, con una duración de hasta 24 meses (Res. 161/24) que, supuestamente, se propone ampliar las condiciones de “empleabilidad”.

Por su parte, el programa de Acompañamiento Social está dirigido a personas mayores de 50 años y madres con cuatro o más hijos, ofreciendo apoyo integral en áreas como educación, salud, y seguridad alimentaria. El programa también declara buscar “mejorar la calidad de vida y la autonomía de estos grupos mediante talleres comunitarios y apoyo financiero para proyectos productivos familiares”, “brindar un acompañamiento integral que va desde la asistencia en necesidades básicas hasta la promoción de proyectos de vida más autónomos”. En un segundo momento el programa fue modificado (Decreto 755/24) ajustando los requisitos de acceso.

Los dos programas tienen en común una serie de características derivada de la lógica de ajuste permanente. En primer lugar, a diferencia de Potenciar Trabajo, cuya prestación monetaria estaba ligada al valor del salario mínimo, garantizando así actualización de los valores, el monto de las asignaciones fue congelado en \$78.000. Frente a una inflación anualizada de 117,8% en 2024, redundó en una pérdida del valor de la prestación del 53% al año (OPC, 2025). En segundo lugar, reproducen una lógica bifronte que segmenta a las poblaciones en función del criterio mercantilizado y meritocrático de la “empleabilidad”, generando una estratificación al interior de un universo en situación de vulnerabilidad social. Al mismo tiempo, se somete a los registrados en el programa a un proceso de control permanente (Res. 391/24), que incluye un amplio conjunto de incompatibilidades¹³, en una lógica punitiva que anticipa, potencialmente, nuevos recortes¹⁴.

El amplio conjunto de condicionalidades expresa una lógica punitiva, en la cual el Estado parece asumir un rol más afín al disciplinamiento que a la protección. En ese sentido, la “reconfiguración” del Potenciar sugiere una estrategia de sustitución programática para reducir el alcance y generosidad de las prestaciones, antes que a una mejora de las formas de intervención. Más que incentivar la inclusión social o laboral de los sectores vulnerables, las condicionalidades parecen diseñadas para restringir el acceso, seleccionar beneficiarios bajo criterios restrictivos y reforzar la idea de que la asistencia debe ser excepcional y sospechosa de “abuso”. De hecho,

¹³ El conjunto de incompatibilidades comprende: ser prófugo de la justicia penal y/o correccional nacional, provincial o federal, encontrarse registradas como empleadoras en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), recibir un subsidio o prestación monetaria no reintegrable con fines de empleo y/o capacitación otorgado por el Estado Nacional, Provincial, Municipal o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ser titular de más de bien inmueble, o más de un automotor, embarcación o aeronave, recibir jubilación o pensión (tanto contributiva como no contributiva), percibir subsidio por desempleo, poseer empleo formal bajo relación de dependencia, ser trabajador independiente registrado, o haber viajado al exterior por períodos de tiempo o destinos que las autoridades de aplicación puedan considerar “no consistentes” con ingresos previstos en las compatibilidades.

¹⁴ A pesar de afirmar que 76,4% de la “nómina” actualizó sus datos se suspenderán los pagos a quienes no haya completado la “actualización de datos”, en una estrategia que anticipan en dos etapas, en la primera, se procederá a la suspensión y en la segunda a la eliminación (MCH, 2024).

sumadas las nuevas iniciativas, el volumen de protección-asistencia continuó muy por debajo del originalmente ejecutado por el Potenciar, en particular por la decisión de congelar el valor de la prestación.

La reconfiguración del programa expresa, así, un viraje político hacia la responsabilización individual de la situación de pobreza, en detrimento de su comprensión como fenómeno estructural. De esa manera, la política pública pierde densidad redistributiva y se transforma en una herramienta de control, reforzando estigmas sobre las y los titulares e instalando una narrativa que asocia asistencia social con vagancia, clientelismo o fraude. En este marco, la “reconfiguración” del Potenciar no puede ser entendida como una mera mejora técnica de las formas de intervención, sino como una estrategia de sustitución programática, cuyo propósito central fue reducir tanto el alcance como la generosidad de las prestaciones. La decisión de congelar el valor de la prestación, en un contexto inflacionario, acentuó la pérdida de poder adquisitivo y debilitó su impacto como política de ingresos. En consecuencia, se consolidó un escenario de precarización de derechos sociales, en el que el Estado se distancia de su función garantista y se acerca a una visión residual y focalizada de la política social, con fuertes implicaciones para la cohesión social y la legitimidad democrática.

La política asistencial no solo se limita a la reducción de gastos, sino que está profundamente marcada por una lógica de mercantilización de la pobreza, que reduce a las personas en situación de vulnerabilidad a simples cifras de productividad. Se presenta la asistencia social como una “ayuda temporal” hacia la “inserción”, sin reconocer la realidad de un mercado laboral que no está preparado para absorber a todas las personas que estaban contempladas en los diversos programas socioasistenciales. En lugar de adoptar medidas estructurales para mejorar la calidad de vida y las condiciones laborales, la política del gobierno declara buscar “activar” la autonomía de las personas de forma teórica y abstracta, sin plantear estrategias para lograrlo.

La lógica de eliminar las mediaciones entre Estado y personas, familias y comunidades, así, funcional al desmonte de la institucionalidad previamente construida¹⁵. La narrativa del gobierno, orientada a eliminar a los

¹⁵ Las políticas destinadas a la promoción de la economía social, asociativa y solidaria, en consonancia con el desmantelamiento del Potenciar Trabajo y de organismos y áreas de intervención relacionadas con la economía popular también fueron afectadas por

“intermediarios”, dejando de lado el componente asociativo y privilegiando la formación de “capital humano”, refleja un desconocimiento de la realidad del mercado laboral argentino, caracterizado por alta informalidad y precariedad. La metáfora de “enseñar a pescar” pierde sentido en una economía que, en gran medida, presenta escasas oportunidades de empleo formal y bien remunerado. En suma, las reformas ignoran que las condiciones de vida dependen no solo de las aptitudes personales sino de la propia estructura productiva.

El desmantelamiento del Potenciar Trabajo se produjo, además, en el contexto más amplio de empeoramiento de las condiciones de “empleabilidad”. En un contexto de deterioro del mercado de trabajo, el gobierno avanzó en la eliminación, extinción o reducción de intensidad de distintos programas de promoción del empleo remunerado, en buena medida como consecuencia de la desintegración del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Este vaciamiento institucional significó no solo la pérdida de una cartera con trayectoria y especialización técnica, sino también la erosión de una política pública con capacidad de articular programas y recursos destinados a sectores históricamente excluidos. En lugar de fortalecer dispositivos que permitieran ampliar las oportunidades laborales, la estrategia se orientó hacia el recorte y la fragmentación, debilitando el entramado institucional construido en torno al trabajo como eje de integración social.

Como resultado de esta dinámica, se profundizó un proceso de desmantelamiento programático de una serie de programas, incluyendo: Puente al Empleo (Decreto 551/22), el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social —producto de la eliminación la Coordinación Nacional del Fondo de Promoción de

la dinámica de extinción de programas o reducción de la intensidad de las políticas existentes. La Secretaría de Economía Social fue degradada a una Subsecretaría de Innovación en Economía Social que sería, posteriormente, eliminada (Decreto 151/25). Consecuentemente, un amplio conjunto de organismos fue eliminado o perdió jerarquía, tales como las Direcciones Nacional de Economía Popular, de Nuevas Formas de Trabajo, de Articulación Socio-Productiva, de Organización Comunitaria, de Economía Popular y de Inclusión Económica, al igual que coordinaciones afines, como Monitoreo y Seguimiento de la Política Social, de Instrumentación de Proyectos Estratégicos, de Fortalecimiento de la Economía Social y Popular y de Acompañamiento a los Actores de la Economía Social.

Microcréditos para Emprendedores de la Economía Social (Decreto 1094/24)¹⁶—, se dejó sin efecto el Régimen de empresas recuperadas y el Programa de Crédito para la Formación Profesional y se redujo sustancialmente el Programa de Inserción Laboral y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de desfinanciar diversos programas como Programa Argentina Recicla y el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (creado en 2022 como continuación del REPRO y REPRO II y que estipulaba una asistencia económica mensual equivalente al 50% de la remuneración total de cada trabajador, hasta un máximo del 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil). Las capacitaciones para desempleados¹⁷ perdieron magnitud. El efecto combinado de estas medidas no solo redujo la cobertura, sino que reconfiguró el sentido mismo de la política de empleo, alejándola de una lógica de derechos y acercándola a un esquema residual y compensatorio.

Este proceso de desmantelamiento se dio en el contexto de la dinámica ya mencionada de enfrentamiento con los actores territoriales y de persecución y hostigamiento a las cooperativas de trabajadores desocupados¹⁸ que dio lugar a una desarticulación de redes comunitarias y capacidades organizativas y de respuesta colectiva de los actores territoriales. Si bien el INAES (Instituto Nacional de Economía Social) no fue suprimido, su modalidad de intervención cambió drásticamente, pasando de actuar como un apoyo activo a las cooperativas y actores territoriales a perseguirlos y estigmatizarlos. De hecho, en los primeros meses de gestión se procedió a la suspensión e intimidación de un amplio conjunto de cooperativas (Res. INAES 540/23).

¹⁶ La Resolución 161/2024 del Ministerio de Capital Humano establece que el personal de planta permanente con estabilidad adquirida, perteneciente al “Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social”, queda en situación de disponibilidad como consecuencia de la disolución del programa (Decreto 1094/24). Esta medida implica que el personal afectado no desempeñará funciones activas durante el período establecido, aunque mantiene su vínculo laboral con el Estado.

¹⁷ El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue un programa destinado a brindar asistencia económica y capacitación laboral a personas desempleadas. En 2022, se implementó el Programa Fomentar Empleo, orientado a mejorar las competencias laborales y facilitar la inserción en el mercado de trabajo formal. Como resultado, las adhesiones al SCyE fueron suspendidas (Resolución 646/2022), integrando a sus beneficiarios al nuevo programa.

¹⁸ Ver <https://tinyurl.com/mvr2c6rw>. Acceso en: 18 de febrero de 2025.

Las transferencias monetarias a estudiantes de los niveles medio y superior también fueron afectadas, en un proceso que combina reducción de intensidad, aumento de controles, desfinanciamiento y mayor mercantilización y sesgo promercado de las intervenciones. Aunque de forma demorada, se convocó a la inscripción para el programa de respaldo a estudiantes argentinos Progresar (Decreto 84/14, Ley 27726/23) en cuatro líneas: finalización de la terminalidad educativa, fomento de la educación superior, enfermería y trabajo (Res. 146/24). Sin embargo, los montos se mantuvieron en un valor extremadamente bajo, a pesar del aumento del aumento de 75% (Res. 888/24). Al mismo tiempo, el Ministerio de Capital Humano estableció el Programa de Asistencia *Vouchers* Educativos (Res. 60/24, 61/24 y 90/24), diseñado para brindar apoyo temporal a familias de menores recursos cuyos hijos asisten a instituciones educativas públicas de gestión privada con aporte estatal. Con una duración estipulada de tres meses, fue prorrogado. Sugestivamente, el programa es financiado con recursos del FONID (Fondo Nacional de Incentivo Docente), creado en 1998 para complementar los salarios de los docentes en Argentina y alcanzado por el desmantelamiento de políticas de la administración Milei (Decreto 280/24).

La implementación del programa de *Vouchers* puede interpretarse como un paso hacia la mercantilización de la educación. Al destinar fondos públicos a escuelas privadas, se fomenta la demanda de servicios educativos privados, fortaleciendo su posición en el sistema (“mercado” en la gramática oficialista) educativo. Representa, de hecho, mayor subsidio del Estado a un sector que ya cuenta con subsidio estatal para el pago de salarios docentes. Expresa, al mismo tiempo, una reducción de intensidad la responsabilidad estatal, transfiriendo parte de la carga financiera de la educación a las familias y al sector privado. Por fin, se puede observar una lógica privatista, individualista y meritocrática de la educación que puede redundar en una mayor segmentación del sistema educativo.

El desmantelamiento de políticas se expresa en reducción de la cobertura y alcance e intensidad de los diversos programas sociales. En consecuencia, el gasto destinado a programas con impacto sobre las condiciones de vida se contrajo sustancialmente. Los informes de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC 2024a, 2025) indican que, en el contexto de una reducción significativa del gasto consolidado, transcurrido el primer año de la administración Milei los principales programas sociales habían

sido afectados por una caída del 45,6% en términos reales en comparación con el mismo mes del año anterior, reflejando una significativa reducción en los recursos destinados a sectores vulnerables. Medido en pesos corrientes, el gasto consolidado cayó 25,9% (22% los gastos corrientes y 73,9% los de capital). La primacía fiscalista resulta manifiesta cuando se observa el resultado primario: de -5,9% en 2023 pasó a 8,2% en 2024, un superávit de 1.4 puntos sobre el PBI. Para conseguir ese ajuste cayó el gasto en transferencias a provincias, subsidios, obra pública, jubilaciones y pensiones y programas sociales (OPC 2025).

La excepción a la caída del gasto y el poder de compra en el valor de las prestaciones la representan dos programas de transferencia monetaria con asignación automática: la AUH y AUE tuvieron un aumento real ya que a poco de asumir se decidió duplicar el valor de la prestación (Decreto 117/23) y posteriormente se beneficiaron de la movilidad previsional. La tarjeta alimentar, por su parte, aumentó 46,8%. De todos modos, esos aumentos deben ser considerados en un contexto de empeoramiento social. En primer lugar, el aumento del gasto, producto en parte del aumento en el número de titulares de derecho¹⁹ sublima una pérdida del poder de compra de las transferencias (Lozano et al. 2024). En segundo lugar, el empeoramiento de las condiciones de empleabilidad²⁰. El fenómeno es recurrente en tres últimos períodos de gobierno, pero asume, en este caso, una situación particular, por el empeoramiento del mercado de trabajo remunerado: uno de cada tres personas busca trabajo sin éxito y el empleo precario crece, alcanzando al 42,6% de la fuerza de trabajo y el 70% de las personas jóvenes.

El componente jubilaciones del sistema de seguridad social también fue alcanzado por las políticas de desmantelamiento, con la adopción de

¹⁹ El Ministerio de Capital Humano introdujo modificaciones en los lineamientos operativos del Plan Nacional “Argentina contra el Hambre” ampliando la prestación alimentaria a los adolescentes de hasta 17 años (Res. 636/24).

²⁰ En 2024, el mercado laboral experimentó un deterioro notable. En el tercer trimestre, la tasa de empleo cayó a 45%, lo que representa una baja de 0,5 puntos porcentuales en comparación con el mismo período de 2023, mientras que la tasa de desocupación subió a 6,9%, marcando un aumento de 1,2 puntos porcentuales (CEPA 2025). En 2025, el deterioro continuó y se profundizó. El Indec reportó una tasa de actividad del 48,2%, un leve aumento interanual de 0,2 puntos, aumentó a 7,9%, al igual que la tasa de informalidad (Indec 2025).

medidas restrictivas con un sesgo fiscalista. El pilar contributivo se vio afectado tanto en las condiciones de acceso como en la norma que regula el valor de las prestaciones. Sobre el acceso, se dejó sin efecto el Plan de Pagos de Deuda Previsional (Ley 27705/23) que permitía a las personas reconocer aportes previsionales necesarios para acceder a las prestaciones del sistema previsional argentino. Si bien la pérdida de vigencia es, en parte, motivada por la propia Ley que establecía un plazo de dos años (hasta marzo de 2025) y la posibilidad de prórroga por un período semejante, el gobierno no solo descartó prorrogar la validez, sino que, de modo anticipado, impulsó la derogación de la norma en la Ley Bases. En consecuencia, la política de moratorias²¹ fue remplazada por una Prestación de Retiro Proporcional. A diferencia de los planes universales de regularización de aportes que reconocían el derecho pleno a la jubilación mínima, el nuevo sistema reconoce un haber proporcional a la cantidad de años aportados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), con un mínimo del 80% del haber de una jubilación mínima. En los hechos, se equipara con la PUAM, aprobada durante la administración del PRO-Cambiemos.

El componente no contributivo, por su parte, fue especialmente afectado. Se establecieron controles más rígidos para el acceso a pensiones, para lo cual se modificó el Decreto 432/97 sobre PNC por invalidez laboral, restringiendo al acceso a la revisión y auditorías médicas y socioeconómicas, de modo de llegar a “quienes realmente las necesitan” (Decreto 843/24). Posteriormente, se derogó la Res. 566/23 que había introducido modificaciones en los requisitos para acceder a las Pensiones No Contributivas (PNC) por invalidez en Argentina, en particular, derogando el requisito de no poseer vínculo laboral formal. La medida, justificada en el fomento de la inclusión laboral y en la necesidad de ampliar el universo de potenciales titulares de derecho, garantizando que puedan integrarse al mercado de trabajo sin el riesgo de perder el derecho a la prestación, fue derogada (Decreto 843/24). El restablecimiento de requisitos rígidos para acceder a las Pensiones No Contributivas por invalidez implica que las personas con discapacidad que deseen acceder a una PNC por invalidez deben nuevamente cumplir con la condición de no contar con un empleo formal, limitando su participación en el mercado laboral.

²¹ Tiene vigencia la Ley 24476/94, pero habilita a descontar períodos de trabajo previos a 1993, lo que reduce el universo de personas que pueden acogerse.

Al mismo tiempo se promovió una práctica opaca de estigmatización y sospecha sobre los potenciales demandantes de pensiones no contributivas. Se promueve así un proceso de estigmatización a los titulares de derecho y a los potenciales demandantes de pensiones, bajo una lógica de sospecha y control, antes que de garantía de derechos. En este sentido, la reforma se inscribe en lo que Pierson (1994) denominó estrategias de retrenchment o *de desmonte simbólico y gradual*, caracterizadas por el recorte del alcance y la intensidad de la protección social, en lugar de su ampliación.

Considerado en forma integral, el desmantelamiento de la institucionalidad heredada del componente jubilaciones y pensiones del sistema de seguridad social da lugar a una práctica que, bajo la gramática de reconocer la historia de vida de las personas y considerar justo ligar el acceso y valor de las prestaciones a las contribuciones efectivas al sistema, se reproduce una lógica de estratificación. Esa gramática ignora las condiciones estructurales que generan y reproducen las condiciones de participación en el empleo en el país. En efecto, el informe oficial sobre “densidad de aportes” (Argentina 2025) reconoce que una gran cantidad de argentinos en edad jubilatoria no alcanzan los 30 años de aportes requeridos para una jubilación ordinaria y estima que, acotado al período 2024-2025, aproximadamente 243.000 personas que cumplen la edad legal para acceder a una prestación por retiro no lo podrán hacer por insuficiencia de aportes, 50% de los varones que cumple 65 años (93.000 personas) y 69% de las mujeres de 60 años (150.000 personas).

La práctica de desmantelamiento del sistema de seguridad social impacta también sobre el valor de las prestaciones. El gobierno estableció por decreto (Decreto 274/ 24) una nueva fórmula de movilidad jubilatoria que deroga y sustituye la fórmula de movilidad establecida por Ley 27609 que contemplaba ajustes trimestrales basados en la evolución de los salarios y la recaudación tributaria. El decreto estableció el ajuste mensual en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). A pesar de declarar el objetivo de mantener el poder adquisitivo de las prestaciones previsionales, la norma ajusta las pensiones con dos meses de retraso, lo que ha reducido drásticamente el poder adquisitivo de los jubilados, cuyo haber mínimo cayó un 51,1% respecto a 2019 y un 59,5% desde 2015 (OPC 2025). En el caso de la PUAM la situación es más drástica, ya que las autoridades

excluyen a los titulares del derecho a los diversos “bonos” que complementan el valor de las prestaciones. El componente de asignaciones familiares (24714/96) también ha sido desfinanciado, producto de la reducción de los topes salariales para tener derecho a la transferencia (Decreto 194/24 y modificatorios).

V. Conclusión

En este trabajo hemos analizado, en base a hechos estilizados, las medidas de creación y desmantelamiento de los organismos y programas de garantía de ingresos a niñez, poblaciones en edad activa y adultos mayores. El análisis de las medidas implementadas por el gobierno de Javier Milei entre diciembre de 2023 y mediados de 2025 revela un proceso sistemático y multidimensional de desmantelamiento de políticas públicas, con énfasis particular en las áreas sociales y en la propia estructura del Estado. Lejos de limitarse a recortes puntuales o ajustes administrativos, lo que se observa es una estrategia integral de reconfiguración del papel del Estado sobre la sociedad argentina, orientada por principios “ultraliberales y marcada por un profundo debilitamiento institucional”.

En esta reorientación se observan las cuatro estrategias de desmonte analizadas por Bauer y Knill. El desmantelamiento explícito, en la extinción formal de ministerios, organismos y programas sociales, la demisión de empleados públicos, el desmantelamiento gradual, en la reducción continua del presupuesto, del personal y de las capacidades de implementación, el desmantelamiento oculto, asociado a la parálisis administrativa, los bloqueos operativos y el vaciamiento funcional, el desmantelamiento simbólico, que opera en la deslegitimación discursiva de derechos, empleados públicos y titulares de derecho de las sociales. Se trata de una estrategia deliberada que, pese a la debilidad relativa del Poder Ejecutivo, ha avanzado sobre la institucionalidad heredada. En efecto, la conjugación de las diferentes medidas conforma un panorama de ruptura deliberada con el modelo de políticas públicas vigente en el período poscrisis de 2001 y, en cierta medida, desde la redemocratización. A diferencia de los gobiernos anteriores, incluso los de orientación ortodoxa, que preservaron ciertos consensos básicos dando lugar a una ampliación progresiva de las intervenciones sociales (no solo en el campo de las transferencias monetarias), el go-

bierno de Milei optó por romper consensos y poner a prueba los límites del retroceso institucional.

Desde la perspectiva de la literatura sobre políticas públicas, el caso argentino actual refuerza varias premisas teóricas sobre el *policy dismantling*. En primer lugar, confirma la idea de que las ventanas de oportunidad (en este caso, la percepción de crisis económica y un cambio político de ruptura) pueden aprovecharse por actores decididos a promover la terminación o el desmantelamiento de políticas. En segundo lugar, muestra que procesos de desmonte pueden ser desplegados con rapidez e intensidad, incluso en contextos democráticos “consolidados” y en una situación de clara minoría legislativa. En tercer lugar, llama la atención sobre las estrategias de desmonte y la legitimidad de las políticas, incluso en un contexto de impactos negativos sobre las condiciones de vida de personas y familias. En cuarto lugar, relacionado con este punto, deja en evidencia que el desmantelamiento no es, apenas, un proceso técnico orientado, como la gramática gubernamental indica, hacia una situación de “mayor racionalización del Estado”, expresa claramente una decisión política constanciada con elementos ideacionales que, como se ha analizado, promueven una intervención social basada en el individuo, la familia y la asistencia.

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar y Gustavo Gamallo (2022)** “La crisis del empleo y las transferencias de ingresos a la población en edades centrales”, en Gamallo, Gustavo, *De Alfonsín a Macri: democracia y política social en Argentina (1983-2019)*, Buenos Aires, Eudeba.
- Argentina (2024)** *Informe de empleo en el sector público. Cuánto ahorró el gobierno con los recortes desde que asumió*, Buenos Aires, Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, 2024.
- Argentina (2025a)** *Densidad de aportes al sistema previsional administrado por la ANSES 1994-2024*, Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social.
- Bardach, Eugene (1976)** “Policy Termination as a Political Process”, en *Policy Sciences*, N° 7.
- Bauer, Michael W. y Christoph Knill (2012)** “A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Dismantling”, en *Public Administration*, Vol. 90, N° 1.

- Behn, Robert D. (1978)** “How to Terminate a Public Policy: a Dozen Hints for the Would-be Terminator”, en *Policy Analysis*, Vol. 4, Nº 3.
- Biller, Robert P. (1976)** “On Tolerating Policy and Organizational Termination: some Design Considerations”, en *Policy Sciences*, Nº 7.
- Blyth Mark (2013)** *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.
- Bothun, Douglas y John Comer (1976)** “The Politics of Termination: Concepts and Process”, en *Policy Studies Journal*, Vol. 7, Nº 3.
- Brewer, Garry D. (1978)** “Termination: Hard Choices, Harder Questions”, en *Public Administration Review*, Vol. 38, Nº 3.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011)** *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPA (2025)** *Análisis sobre la situación del empleo registrado privado*, Buenos Aires, Centro de Economía Política Argentina.
- Clayton, Richard y Jonas Pontusson (1998)** “Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies”, en *World Politics*, Vol. 51, Nº 1.
- Daniels, Maynard R. (1997)** *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*, Armonk, M.E., Sharpe.
- de León Peter (1978a)** “Policy Termination as a Political Process”, en *Policy Sciences*, Vol. 9, Nº 3.
- de León, Peter (1978b)** “Public Policy Termination: an End and a Beginning”, en *Policy Analysis*, Vol. 4, Nº 13.
- de León, Peter (1982)** “New Perspectives on Program Termination”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, Nº 1.
- Gaitán, Flavio (2022)** “Transferencias de ingresos en la Argentina: ¿es posible la transición al universalismo?”, en Pautassi, Laura y Gustavo Gamallo, *Brechas de bienestar: políticas contributivas y no contributivas en Argentina, 2002-2019*, Buenos Aires, Biblos.
- Gaitán, Flavio (2025)** “*Extrema derecha en la Argentina. El desmonte de políticas públicas y su impacto sobre el sistema de protección social*”, en *Revista de Ciencias Sociales UNQ*, Vol. 15, Nº 47.
- Gaitán, Flavio (2024)** “El sistema de protección social argentino ante el ajuste después del ajuste”, en *La Cuestión Social en América Latina*, Nº 3, Buenos Aires, CLACSO.
- Green-Pedersen, Christoffer (2004)** “The Dependent Variable Problem Within the Study of Welfare State Retrenchment: Defining the Problem and Looking for Solutions”, en *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 6.

- Hall, Peter (1993)** “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, en *Comparative Politics*, Vol. 25, N° 3.
- Indec (2025b)** “Informes técnicos. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)”, *Mercado de Trabajo*, primer trimestre 2025, Vol. 9, N° 154.
- Indec (2025a)** *Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*, N° 12, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Jordan Andrew, Christoffer, Green-Pedersen y John Turnpenney (2012)** “Policy Dismantling. An Introduction”, en Bauer, Michael W., Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen y Adrienne Héritier (eds.) *Dismantling Public Policies: Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford, Oxford University Press.
- Jordan, Andrew, Michael Bauer W. y Christoffer Green-Pedersen (2013)** “Policy Dismantling”, en *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, N° 5.
- Kakwani, Nanac y Jacques Silver (2020)** *The Many Dimensions of Poverty*, UNDP y Palgrave Mac Millan, Nueva York.
- Kaufman, Herbert (1976)** *Are Government Organizations Immortal?*, Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Knill, Christoph, Jale Tosun y Michael Bauer (2014)** *Policy Dismantling: The Politics of Reduction*, Cambridge, Cambridge University Press.
- La Libertad Avanza (2023)** *Plataforma de Gobierno de la Libertad Avanza*, disponible en: <https://tinyurl.com/4kd3kfn>
- Levy, Jonah D. (2010)** “Welfare Retrenchment”, en Castles, Francis G., Stephan Leibfried y Jane Lewis (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Lozano, Claudio, Noemi Giosa Zuazu a, Agustina Haimovich, Ana Rameri y Mariana Rivolta (2024)** *La política socioasistencial del gobierno de Milei. Entre la licuadora y la motosierra*, Buenos Aires, IpyPP, disponible en <https://tinyurl.com/ytu9m345>.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010)** *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OPC (2025)** *Ejecución presupuestaria 2024*, Buenos Aires, Oficina de Presupuesto del Congreso.
- OPC (2025b)** *Informe trimestral de transferencias a provincias*, Buenos Aires, Oficina de Presupuesto del Congreso.
- OPC (2025c)** *Análisis de la ejecución presupuestaria de la inversión pública 2024*, Buenos Aires, Oficina de Presupuesto del Congreso.
- Pierson, Paul (1994)** *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Pierson, Paul (1996)** “The New Politics of the Welfare State”, en *World Politics*, Vol. 48, N° 2.
- Pierson, Paul (2000)** “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, en *American Political Science Review*, Vol. 94, N° 2.
- Pierson, Paul (2001)** “Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in the Affluent Democracies”, en Pierson, Paul (ed.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Robles, Claudia (2022)** “Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19. La experiencia de América Latina”, *Documento de Proyecto*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Schmidt, Vivian (2010)** “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’”, en *European Political Science Review*, Vol. 2, N° 1.
- Sen, Amartya (2000)** *Desenvolvimento como liberdade*, San Pablo, Schwarcz.
- Sepúlveda, Magdalena (2014)** *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales, N° 189, Santiago de Chile, CEPAL.
- Starke, Peter (2006)** “The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review”, en *Social Policy and Administration*, Vol. 40, N° 1.
- Streeck, Wolfgang (2014)** *Buying Time. The Delayed Crisis of Capitalism*, Londres, Verso.
- Streeck, Wolfgang y Kathleen Thelen Kathleen (2005)** *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Titmuss, Richard (2001)** “What is Social Policy?”, en Alcock et al., *Welfare and Wellbeing*: R. Titmuss Contribution to Social Policy, Bristol, The Policy Press.
- Weaver, R. Kent (1986)** “The Politics of Blame Avoidance”, en *Journal of Public Policy*, Vol. 6, N° 4.
- Zimmermann, Silvia, Maria Alejandra y Flavio Gaitán (2024)** “O desmonte de políticas como um tipo particular de mudança nos estudos latino-americanos”, en *Revista Mundaú*, N° 16.

Resumen

Este artículo analiza el proceso de desmantelamiento de políticas públicas de protección social en la Argentina durante los primeros dieciocho meses del gobierno de Javier Milei (2023-2025). Con base en un enfoque cualitativo-exploratorio, sustentado en el análisis de legislación, decretos y resoluciones oficiales, se estudian los cambios en la estructura organizativa del Estado y en los principales programas de transferencias monetarias. El trabajo dialoga con la literatura internacional sobre *policy termination* y *policy dismantling* destacando cómo el gobierno argentino des-

plegó estrategias explícitas, graduales, ocultas y simbólicas de reducción del Estado social. Se busca demostrar que las medidas implementadas no se limitaron a ajustes presupuestarios, sino que constituyeron una reorientación ideacional y normativa hacia un modelo residual, focalizado y asistencialista de política social. La eliminación de ministerios y programas, el debilitamiento de capacidades estatales y la lógica punitiva de las nuevas intervenciones configuran una ruptura deliberada con los consensos de bienestar construidos desde la redemocratización.

Palabras clave

Argentina — Javier Milei — protección social — terminación de políticas
— desmantelamiento de políticas

Abstract

This article analyzes the process of dismantling social protection policies in Argentina during the first eighteen months of Javier Milei's government (2023–2025). Based on a qualitative-exploratory approach, supported by the analysis of legislation, decrees, and official resolutions, it examines changes in the organizational structure of the State and in the main cash transfer programs. The article engages with the international literature on policy termination and policy dismantling, highlighting how the Argentine government

deployed explicit, gradual, hidden, and symbolic strategies to reduce the social state. It argues that the measures implemented were not limited to budgetary adjustments but rather constituted an ideational and normative reorientation toward a residual, targeted, and assistance-based model of social policy. The elimination of ministries and programs, the weakening of state capacities, and the punitive rationale of the new interventions represent a deliberate rupture with the welfare consensus built since democratization.

Keywords

Argentina — Javier Milei — social protection — policy termination —
policy dismantling