

EL DEBATE SOBRE LA INTERMEDIACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE CUIDADOS EN LA ARGENTINA: ENTRE EL CLIENTELISMO Y LA PARTICIPACIÓN

por Carolina Foglia y Adriana Rofman***

I. Introducción

Las políticas sociales de cuidados constituyen un campo de acción pública de gran relevancia, puesto que agrupan a un universo amplio de tareas y responsabilidades sociales que involucran al conjunto de la sociedad. La política pública contribuye a articular un conjunto de intervenciones —familiares, asociativas, mercantiles— que confluyen en la estructura que sostiene la reproducción de la vida.

En este sentido, la política estatal en este ámbito no solo consiste en la prestación directa de servicios y bienes, sino también en la organización de un sistema complejo de intervención social, en el que confluyen actores diversos. En particular, una parte sustantiva de estas políticas, que pueden catalogarse como socioasistenciales por su foco en la población en situación de vulnerabilidad social, se han apoyado en entramados sociocomunitarios de cuidado preexistentes, generados de manera autogestiva por organizaciones de la sociedad civil. En consecuencia, las políticas socioasistenciales de cuidados con intervención de organizaciones de la sociedad civil han conformado un sistema público social de significativa presencia en espacios de vulnerabilidad social.

La expansión de este sistema también ha dado lugar a un debate público crecientemente polarizado respecto de las condiciones de

* Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. E-mail: cfoglia@campus.ungs.edu.ar. ORCID: 0000-0001-7810-5644.

** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. E-mail: adrirofinan@gmail.com. ORCID: 0000-0002-8333-1053.

implementación de los programas sociales que dan cuerpo a estas políticas. La discusión sobre este tema cuenta ya con una historia de varios años, pero en este último tiempo ha ganado centralidad por la dura arremetida del gobierno libertario de Milei contra esta actividad. El progresivo desmantelamiento y reducción de estos programas, uno de los focos del plan gubernamental, se ha apoyado en una narrativa basada en la impugnación y el descrédito.

Los argumentos que legitiman esta operación se inscriben en ese debate, ya instalado tanto en el mundo de la política y la opinión pública como también en el académico. El cuestionamiento público a la “intermediación” de las organizaciones sociales está estrechamente asociado con el concepto de clientelismo en el ámbito de las ciencias sociales. Por el otro lado, desde el mundo de la sociedad civil se postula una mirada virtuosa, que considera a estos formatos como experiencias de participación social y comunitaria, una concepción que también se apoya en elaboraciones académicas.

El propósito de este artículo es analizar la trayectoria reciente del campo de las políticas socioasistenciales de cuidados en relación con el debate público y académico mencionado. Interesa recuperar y revisar esta discusión para tomarla como matriz de análisis del desarrollo de este ámbito de políticas sociales y enmarcar el sentido de los cambios generados por el gobierno actual. ¿Cómo se denominan y caracterizan a estas políticas en los debates públicos y académicos y cómo se relacionan esas argumentaciones con las transformaciones efectivas de las políticas?

Para ello, el artículo se estructura en un diálogo entre la trayectoria de las políticas y el debate que acompaña y legitima los cambios. Es decir, proponemos presentar una reconstrucción sintética de la trayectoria histórica de los principales programas que conforman este ámbito de acción estatal, en relación con las argumentaciones académicas y políticas que discuten o respaldan este modelo de intervención. En particular, focalizamos en dos ejes de política socioasistencial de cuidados de gestión público-social, de nivel nacional, que han atravesado las últimas dos décadas y que sobresalen por su centralidad en la reproducción de la vida de los sectores populares: los programas alimentarios de apoyo a comedores comunitarios y las políticas de primera infancia que apoyan a centros comunitarios de cuidados. Si bien los programas que confluyen en estas dos líneas de política han asumido diferentes denominaciones y distintas formulaciones a lo largo de este período, resulta pertinente recuperar el curso de estas trans-

formaciones como parte de un campo de acción estatal común. Además, los cambios en los sucesivos formatos que han asumido estos programas expresan un recorrido de incremento sostenido de su envergadura institucional y presupuestaria, hasta el ajuste realizado por el gobierno actual.

A fin de dar cuenta de un fenómeno de corte multidimensional, que se construye en el cruce entre discursos y acciones públicas, y que abarca un periodo de fuertes transformaciones, hemos apelado a muy diversas fuentes. Por un lado, para la reconstrucción de los programas y de sus cambios en el inicio de la actual gestión de gobierno nacional, tomamos información oficial, entrevistas a integrantes de organizaciones sociales y a funcionarios/as públicos, así como fuentes secundarias, principalmente publicaciones y estudios previos, artículos periodísticos, y otros informes que ofrecen datos sobre esta cuestión. Por otro lado, para sistematizar los términos del debate, hemos recurrido a la bibliografía especializada, así como a discursos e información oficial de difusión pública¹ y las ya mencionadas entrevistas.

La estructura del artículo también sostiene esta lógica de interfaz. Comienza presentando las diferentes conceptualizaciones que sostienen el debate de las ciencias sociales entre la perspectiva del clientelismo y la de la participación, y su reflejo en las discusiones públicas y políticas. El segundo apartado está dedicado a la reconstrucción de los programas socioasistenciales de cuidados considerados, enfocando en su desarrollo histórico, su estructura de gestión, y los cambios recientes. En tercera instancia, el texto se dedica a revisar este desarrollo a la luz de las argumentaciones expuestas previamente, a fin de analizar la pertinencia de esos razonamientos. Y como cierre, proponemos una mirada superadora, que aborde este fenómeno desde el abordaje conceptual de la gobernanza participativa.

¹ Discursos presidenciales, conferencias de prensa del vocero presidencial, informes del jefe de gabinete ante el congreso de la nación, memorias del estado de la nación, informes de gestión de los programas sociales analizados, entre los tipos de fuentes documentales más relevantes.

II. Revisando el debate: clientelismo y participación

La política socioasistencial de cuidados, de significativa trayectoria en nuestro país —como se verá más adelante— ha estado en el foco de los debates públicos y políticos recientes. En especial, se ha puesto en cuestión la modalidad de gestión que se apoya en la intermediación de las organizaciones de la sociedad civil en el entramado de implementación de los programas.

La discusión está altamente polarizada, entre una visión que caracteriza a esa intermediación como estrategia poco transparente de manipulación política y obtención de beneficios económicos y otra mirada que valoriza estas dinámicas de interacción como experiencias genuinas y democratizantes de participación popular. Una polémica que está claramente relacionada con un debate teórico, que atraviesa el ámbito académico de las ciencias sociales, entre la posición que caracteriza centralmente a estas experiencias como formas de clientelismo, y otro abordaje que las ubica en el espectro de la participación ciudadana.

La noción de intermediación, término clave que organiza buena parte de la opinión pública sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas, remite más a una palabra del lenguaje común que del análisis académico. Algunas pocas aproximaciones a esta noción la asocian con el término “mediación” —o *broker*—, muy difundida en el mundo financiero. Esta mirada supone que quien media sirve a intereses particulares y extrae beneficios de ese proceso, lo que a su vez se relaciona con la idea de clientelismo.

El clientelismo, entendido como “el intercambio personalizado de favores, bienes y servicios por apoyo político y voto entre masas y élites” (Auyero 2001: 35), refiere a relaciones inscritas, centralmente, en redes político-partidarias que tienen como finalidad última la acumulación del poder político (Ortiz de Rosas 2017). Este intercambio se realiza fundamentalmente, como plantea Alonso (2007), entre individuos y no entre grupos sociales organizados.

Para caracterizar a este fenómeno, la literatura ha puesto el acento en el carácter diádico de la relación clientelar que se apoya en la reciprocidad probable entre los actores involucrados. Los vínculos clientelares implican obligaciones interpersonales que permiten el disfrute de beneficios mutuos donde se “espera siempre algo unos de otros” (Freidenberg 2017:

238). En este punto se ha enfatizado la condicionalidad del vínculo el cual se sostiene, en tanto y en cuanto, se mantengan los contenidos del intercambio. Además, se enfatiza su sentido vertical, jerárquico y asimétrico ya que la relación se estructura entre actores con recursos desiguales: los patrones (políticos), los punteros (mediadores) y los clientes (comunidad/vecino).

A su vez, Freidenberg (2017) acentúa el lazo personalista, que se opone a las relaciones que se inscriben en intervenciones de corte programático. Como señalan Stokes, et al. (2013), los partidos políticos distribuyen (o prometen distribuir) dos tipos de beneficios: los programáticos y los no programáticos, dentro de los cuales ubican a los clientelares. Mientras que los primeros se dirigen a categorías abstractas —por ejemplo, los desocupados— y constituyen bienes colectivos —por ejemplo, el crecimiento económico o el empleo—, los clientelares refieren a transacciones orientadas a grupos o individuos específicos posiblemente leales a los incentivos ofrecidos. En esta línea es que Kitschelt y Wilkinson (2007) conceptualizan al intercambio clientelar como directo y contingente ya que los políticos distribuyen incentivos materiales a segmentos específicos del electorado en base a la promesa de que estos actores les retribuirán políticamente. A su vez, los votantes sólo votan a aquellos políticos que les hayan ofrecido determinado conjunto de bienes y servicios.

Esta personalización del vínculo hace que la relación no sólo esté atravesada por intereses instrumentales, que buscan maximizar los objetivos individuales, sino también por elementos sentimentales —gratitud, afecto, lealtad, admiración— (Barozet 2006). Estos vínculos carecen de formalización, lo que no impide su consolidación y estabilidad en el tiempo.

Como la relación clientelar se establece sobre bases personales, la distribución es claramente particularista, es decir sus criterios no son formales ni públicos (Stokes et al. 2013). Los criterios de distribución anónimos, regulados, dirigidos a algún aspecto de la actividad de las personas y vinculantes —en el sentido que los criterios públicos y formales son los que determinan la distribución de los recursos, propios de esquemas universalistas o programáticos, se encuentran ausentes en los vínculos clientelares—. En esta línea, algunos autores han identificado a la práctica clientelar en forma más extendida en Estados que no responden al principio burocrático racional-formal del tipo ideal weberiano (Barozet 2006)

de corte universal, impersonal y basado en derechos. A la vez, esta forma de intercambio se opone a los principios institucionalizados, autorizados, legítimos y universales de representación política (Gurza Lavalle y Zaremborg 2014). En este punto, se destaca su aspecto discrecional y ausente de mecanismos de control. En consonancia, la mediación clientelar se entiende como práctica tradicional de hacer política, ilegítima, poco transparente, elusiva a la rendición de cuentas y, por tanto, plagada de irregularidades.

En síntesis, la denominación de clientelismo tendería a caracterizar a las prácticas de intermediación en la gestión de políticas sociales como mecanismos particularistas que atentan contra el universalismo que debería orientar el carácter público de las políticas, poniendo así en entredicho la lógica de derechos que debería sostenerlas. Además, conformaría dinámicas de intercambio de beneficios individuales para los mediadores y sus “patrones”, beneficios que adquieren carácter material en el caso de los mediadores y de adhesión política por parte de los clientes para los patrones. En este sentido, se caracterizan como relaciones fuertemente asimétricas, debido a la posibilidad de control político que permite a los “patrones”, a través de los mediadores, conocer las necesidades de los “clientes” —muy extendidas en contextos de vulnerabilidad social— y observar y monitorear sus comportamientos retributivos a los recursos materiales ofrecidos.

En el otro extremo, la perspectiva que destaca el sentido participativo de la intervención de las organizaciones sociales en la gestión de la política socio asistencial toma en cuenta la definición amplia y abarcadora de la participación ciudadana entendida como el “universo de prácticas de intervención directa de la sociedad en la decisión y la gestión de asuntos públicos (Ziccardi 2004) o como el “proceso a través del cual los ciudadanos, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas” (Díaz Aldret 2017). En ambas definiciones, como en muchas otras que buscan caracterizar esta modalidad, se pone énfasis en la intervención directa, no mediada por la representación política, de la ciudadanía en las decisiones estatales, poniendo así de relieve que el objetivo consiste en complementar o mejorar los procedimientos democráticos basados en la representación política.

La proliferación de este tipo de entramados de gestión formaría parte, de un proceso más amplio de “reformulación del espacio de la política y de

la acción estatal” (Blanco, Fleury y Subirats 2012: 21), marcado por una “evolución desde un modo de coordinación social jerárquico, en donde el poder se concentra de manera casi absoluta en el Estado hacia unas nuevas estructuras de gobernanza multicéntricas, en donde múltiples actores sociales confluyen en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas” (Blanco, Fleury y Subirats 2012: 34).

En esta línea, la noción de participación ciudadana encubre un espectro extenso de formatos institucionales y de formas de intervención de la sociedad en la gestión de lo público. En una primera aproximación, plantea Annunziata (2016), cabe distinguir entre las modalidades no institucionalizadas, como las protestas o la movilización pública de actores sociales, y los mecanismos institucionalizados, que consisten en procedimientos e instituciones establecidos normativamente en la legislación o el diseño de las políticas. Estos mecanismos también recorren un abanico diverso, con diferente grado de involucramiento de los actores de la sociedad civil con el Estado. En este sentido, podemos encontrar como formatos institucionalizados de participación desde la incidencia —donde los actores se ubican por fuera del proceso de las políticas— hasta la colaboración y coproducción, donde la ciudadanía forma parte del entramado de gestión de la intervención pública.

El marco de análisis que se interesa por los procesos de producción de lo “común”, es decir el conjunto de bienes, servicios, instituciones y prácticas que desarrolla la sociedad para gestionar lo que es necesario para la vida (Marín Moreno 2018), ofrece una clave interpretativa interesante para las nociones de co-producción y colaboración. La co-producción del bienestar se nutre de la acción de movimientos sociales y actores colectivos que han pasado de una matriz contenciosa de acción colectiva a estrategias solidarias, cooperativas y creativas (Nel-lo, Blanco y Gomá 2022). Surgen así prácticas ciudadanas que buscan superar la dicotomía público-privado, incluso transitando relaciones de tensión entre entidades estatales y comunitarias (Belda Miquel et al. 2022). En esta perspectiva, la participación ciudadana puede recorrer un arco muy variado de formatos de vinculación con el Estado y de campos de intervención, entre los cuales la colaboración activa en la producción de los bienes y servicios comunes constituye un camino alternativo a las vertientes privatizadoras o estatalizadoras que tienden a hegemonizar la oferta de servicios sociales.

Esta mirada asume especial pertinencia cuando se trata de intervenciones sociales de cuidados, puesto que resulta evidente que los cuidados constituyen un aspecto clave de la reproducción de la vida en común, y su gestión involucra a actores y sectores diversos, como veremos más adelante.

Este debate teórico está fuertemente asociado con las discusiones que atraviesan la conversación pública y política sobre el tema, como decíamos previamente. Las declaraciones públicas que condenan la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión se apoyan en perspectivas similares a las que sostienen la noción de clientelismo. El muy difundido término de punteros sintetiza buena parte de estas opiniones, ya que refiere a individuos que lucran de manera ilegítima y coactiva con la intermediación de recursos estatales, a cambio de apoyo político. La imagen se extiende a las organizaciones sociales que intervienen en los programas, considerando que sus dirigentes se aprovechan de las necesidades de los destinatarios de los servicios, para su beneficio personal.

El cuestionamiento a la intervención de espacios asociativos en el entramado de provisión de bienes y servicios socioasistenciales no es un fenómeno nuevo, ya que forma parte del núcleo del pensamiento liberal que desconfía de este tipo de redes territoriales y prefiere los sistemas más individualizantes. Lo hizo, en el plano discursivo, la Alianza Cambiemos en su campaña del 2015 (Del Tredici et al. 2023) y el gobierno de La Libertad Avanza ha vuelto a ponerlo en agenda, de manera recargada, en alocuciones presidenciales y de referentes de este espacio político.

En los discursos gubernamentales actuales se pone en juego una argumentación que tiene por objeto legitimar la reconfiguración de las políticas socioasistenciales y el desmantelamiento de las estructuras de cogestión. El entramado asociativo comunitario es considerado parte de un sistema corrupto que utiliza a los pobres como clientes erigiéndose, en palabras de los funcionarios, como “gerentes de la pobreza”. Para el gobierno, la asistencia social se había transformado en un “botín de guerra para las organizaciones” quienes, por medio de prácticas intimidatorias y extorsivas, exigían la participación de los destinatarios en actividades político-partidarias a cambio de sostener su inclusión en los programas sociales por ellas gestionados. Asimismo, las organizaciones sociales son acusadas de la utilización de mecanismos irregulares para el desvío de recursos estatales en beneficio particular. En esta referencia se alude desde la captación de un porcentaje del ingreso estatal percibido por cada destinatario, el falsea-

miento de la cantidad de destinatarios o bienes entregados hasta incluso se pone en cuestión la existencia misma de la organización involucrada en la gestión.

Como corolario, las alocuciones del gobierno enfatizan el valor de la vinculación directa entre el Estado y la ciudadanía en el campo de la política social. La eliminación de las organizaciones sociales como intermediarias permitiría, para el gobierno libertario, en primer término, garantizar la transparencia en la gestión y reforzar los mecanismos directos e individuales que jerarquizan la autonomía de decisión de los propios sujetos. Asimismo, constituye una herramienta para reducir y racionalizar el gasto social, eliminando el costo de transacción o “de representación forzada”, en palabras del propio Presidente, entendido como la imposición de una representación por parte del Estado a la cual el individuo debe rendirle tributo.

Gestionar la política socio asistencial para el gobierno de La Libertad Avanza implicaría, entonces, suprimir la intermediación asociativa por su pretendido carácter costoso, opaco, corrupto y condicionador de la libertad de elección y de la autonomía de los destinatarios en el uso de las percepciones de los programas.

Por otro lado, desde el mundo de las organizaciones de la sociedad civil, se construye y difunde una visión que tiene puentes conceptuales claros con la perspectiva de la participación ciudadana. Los discursos que vienen del mundo asociativo popular enfatizan estos sentidos. Desde el entramado social se ponen de relieve los aportes que los espacios comunitarios realizan al despliegue de las políticas sociales: remarcan fundamentalmente la tarea de acompañamiento y sostenimiento a las infancias y las familias, el desarrollo de actividades promotoras y protectoras de derechos humanos y la generación de iniciativas que expandan los marcos de posibilidades de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Emerge en estas acciones una perspectiva comunitarista que valoriza los saberes populares, el conocimiento del territorio y las prácticas situadas y singulares como elementos que enriquecen los procesos de gestión estatal. Entre estos, resaltan el valor del abordaje desde el encuentro, el afecto y el cuidado del otro, que mejoraría una acción más burocratizada de las políticas públicas. También destacan su papel en la construcción de intervenciones integrales: las organizaciones suelen remarcar su rol en el fortalecimiento y articulación de los programas sociales cuya ejecución territo-

rial, sostienen, se presenta en forma fragmentada y yuxtapuesta (Calderón, García y Rosales 2022).

Asimismo, plantean que los diferentes programas estatales son resignificados y potenciados territorialmente, cuando se llevan a cabo de manera conjunta y articulada con organizaciones comunitarias, poniendo en valor una tarea de co-creación de la política, no meramente implementadora de la misma (Calderón, García y Rosales 2022).

A la vez, enfatizan que el trabajo en red permite visibilizar problemáticas e incidir conjuntamente en la agenda de gobierno como también intercambiar conocimientos, procesos y perspectivas que potencian la acción pública. Dan cuenta de la construcción de una red con actores territoriales locales —sociales y estatales— pero también con otros externos: la academia, movimientos e instituciones diversas y los diferentes niveles de gobierno. En este marco, ponen el acento en la participación activa de las comunidades, vecinos/as y niños/as en la definición de las propuestas.

Como se evidencia, las organizaciones sociales se presentan como actores centrales en la construcción del tejido comunitario a través de valores propios de esta esfera —la solidaridad, el compañerismo, la confianza, la reciprocidad y la ayuda mutua— pero a la vez como actores políticos con potencia transformadora de la realidad de los barrios populares en articulación con la política pública y los efectores estatales.

En síntesis, la mirada pública sobre el modelo de gestión público-social de las políticas socioasistenciales de cuidados se sostiene sobre una estructura sumamente polarizada de opiniones políticas y conceptualizaciones académicas. Un debate que no es sólo abstracto, sino que opera como una fuente poderosa de legitimación de la construcción —a lo largo de las últimas décadas— y de la reconfiguración —en el gobierno actual— de estas estructuras de implementación de las políticas sociales de cuidado.

III. Las políticas de cuidados como entramado público social

Las políticas de cuidados, foco empírico de este artículo, no remiten tanto a un nuevo campo de intervención estatal, sino más bien a la construcción de una categoría conceptual que reagrupa a un espectro diverso de líneas de acción estatal, dentro de la problemática de más reciente defi-

nición: la cuestión de los cuidados y las estructuras que aseguran su provisión.

“La noción de cuidado refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad”, señalan Rodríguez Enriquez y Marzonetto (2015: 105). Se trata de una función básica e ineludible de la reproducción social, que implica una diversidad de tareas directas, recursos materiales y simbólicos, y estructuras institucionales que sostienen su funcionamiento. Dicha estructura, denominada “organización social de los cuidados” (Faur 2009) o “diamante del cuidado” (Razavi 2007), hace referencia a una arquitectura de cuatro polos: las familias, el mercado, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, con fuertes interrelaciones entre sí. En este sentido, se trata de una configuración articulada de actores que prestan servicios, regulan, construyen sentidos y crean instituciones que buscan atender a las necesidades de todos los miembros de la sociedad, pero particularmente de aquellos que necesitan más asistencia: los niños/as, los ancianos/as y las personas con discapacidad.

En esta perspectiva, las políticas de cuidados abarcan un amplio espectro de intervenciones estatales que se inscriben en los campos laboral, previsional, de niñez, de género, educativo, de discapacidad, de vejez, de salud, infraestructura entre otras. Incluyen un universo diverso de instrumentos: legales y normativos, transferencia de ingresos, otras prestaciones materiales y subsidios monetarios, programas de provisión alimentaria, de atención a la niñez, a la discapacidad y a la ancianidad; acciones de atención de salud, servicios educativos, etc. Ello configura un universo de acciones de política pública, que según el CELS incluía 47 instrumentos en el 2023 (CELS 2024).

Dentro de este conjunto, a los fines de este artículo interesan particularmente aquellas políticas que pueden ser calificadas de socioasistenciales, que tienen por objeto reducir la pobreza a través de la provisión de recursos y servicios para la población en situación de vulnerabilidad social. Se trata de un modelo que cuenta con una trayectoria significativa, por lo que resulta necesario dar cuenta con cierto detalle del recorrido de las políticas y programas que conforman este campo, desde su surgimiento hasta las drásticas reformas que están sucediendo en este periodo de gobierno.

El sistema de políticas socioasistenciales que encontramos en los últimos años es resultado de un proceso de paulatina expansión y diversifica-

ción que lleva ya varias décadas en nuestro país. El crecimiento del desempleo, la informalidad y la precarización laboral fue instalando a la cuestión de la pobreza como uno de los ejes centrales de las políticas sociales. Esto se encarnó, primeramente, en un sistema de políticas de prestación pública de bienes y servicios para los sectores con vulnerabilidad social que involucraba a organizaciones de la sociedad civil de base territorial en la instancia de implementación.

Las dos décadas siguientes son testigos de una creciente multiplicación de este sistema, en casi todos campos de la política social: en la provisión alimentaria, en la atención a problemáticas de niñez y adolescencia, en la provisión de cuidados, en el abordaje de cuestiones de género, en el campo de la discapacidad, en los consumos problemáticos, en la promoción de la economía social, entre muchos otros. La colaboración de las organizaciones sociales de base comunitaria se instaló como una pieza esencial de la gestión de los programas socioasistenciales, puesto que aseguraba la llegada a los lugares donde habitaba la población más vulnerable, meta dificultosa para el aparato burocrático estatal. De este modo, el criterio territorial de estructuración de las políticas sociales llevó a cristalizar la inscripción local de los actores sociales y a fortalecer los entramados territoriales de vinculación entre el Estado y la sociedad local. En consecuencia, en estos años se construye un entramado multiactoral de gestión de las políticas sociales cada vez más amplio e institucionalizado (Rofman y Foglia 2015).

La modalidad de cogestión se ha expandido notablemente en el ámbito de las políticas de cuidados, involucrando así a un universo significativo de organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones sociales que prestan cuidados constituyen centralmente asociaciones de base, agrupaciones generalmente pequeñas y poco consolidadas en el plano institucional, ubicadas en barrios populares, que conjugan un abanico de servicios diversos, destinados principalmente para sectores necesitados de cuidado especial —particularmente niños y niñas— pero que a la vez funcionan como ámbitos de asistencia y de promoción de otros grupos vulnerables (Fournier y Rofman 2023, Zibecchi y Campana 2024). Se trata, mayoritariamente, de entidades que nacieron en momentos de crisis, para construir soluciones colaborativas a las necesidades emergentes, de infraestructura urbana, servicios sociales, asistencia alimentaria, entre otras; y que han ido ampliando sus campos de intervención al compás de las transformaciones en las condiciones vida y las demandas de la población involucrada. Durante

los últimos años, estos espacios se han institucionalizado, profesionalizado y ampliado su agenda y cobertura, en tanto efectores sociales de los entramados público-sociales de gestión de la política asistencial.

A partir del 2009, la atención de la pobreza pasó también a ser objeto de las políticas de transferencia directa de ingresos, en nuestro país inscritas en el sistema de seguridad social no contributiva. Así surge la Asignación Universal por Hijo para la protección social (AUH), a la que se añade, complementariamente, en el 2020, la Prestación Alimentar², otro instrumento de transferencia monetaria para acceder a alimentos. Así, se consolida la principal política de atención a la pobreza que ha puesto en marcha nuestro país, tanto por su enorme cobertura —alrededor de 4.000.000 de niños y adolescentes en 2023— por la estabilidad que le asegura su carácter de derecho, como también por el peso presupuestario que significa.

De este modo, el campo de las políticas socioasistenciales se estructura en dos modalidades diferentes: un conjunto de programas de gestión público-social con intervención de organizaciones de la sociedad civil como mediadoras en la ejecución de las prestaciones, de magnitud limitada pero en proceso progresivo de expansión (Rofman 2014, Arcidiácono y Gamallo 2023, Foglia y Rofman 2025), y otro sector de instrumentos de transferencias directas monetarias a las familias, que aseguran una cobertura básica pero estable a un universo muy significativo.

En el segmento de políticas de gestión público-social, interesa enfocar en dos líneas de política, de nivel nacional, vinculadas a los cuidados que asumen especial envergadura social e institucional y que cuentan, además, con un recorrido histórico significativo durante el siglo XXI: (i) las políticas de asistencia alimentaria de apoyo a comedores comunitarios y (ii) el Plan Nacional de Primera Infancia, que crea los Espacios de Primaria Infancia, dedicados al cuidado infantil. Los párrafos siguientes presentan la trayectoria y modalidades de funcionamiento de cada uno de estos programas, analizando en profundidad el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en las estructuras de gestión.

El campo de las políticas de seguridad alimentaria es bien complejo y heterogéneo, en parte porque se compone de varios instrumentos y dis-

² Cuando se creó se denominaba Tarjeta Alimentar, luego, a partir de noviembre de 2021, se reemplazó la tarjeta por acreditaciones a través de la Anses, pasándose a denominar, “Prestación Alimentar”, nombre que conserva en la actualidad. Dejó además de ser una prestación para la compra exclusiva de alimentos.

positivos institucionales diferentes. Hasta fines de 2023, la estructura de la política de seguridad alimentaria estaba organizada en tres grandes segmentos: las tarjetas alimentarias —de ejecución centralizada o con convenio con las jurisdicciones provinciales—, los comedores escolares y los comedores comunitarios y merenderos. Esta estructura, expresada en términos presupuestarios implicaba, hasta el 2020, que la mitad de las erogaciones de la línea presupuestaria de políticas alimentarias³ correspondía a las tarjetas alimentarias (51%) y un 32% a comedores escolares en convenio con las provincias. El apoyo a comedores comunitarios, foco de nuestro análisis, representaba un significativo 16%⁴.

En este contexto, el segmento de intervenciones de carácter co-gestivo radicó principalmente en el apoyo a los comedores y merenderos comunitarios, es decir espacios de la sociedad civil organizada que ofrecen servicios alimentarios. Esta línea de intervención forma parte del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) lanzado en el año 2003, que fue creciendo de manera sostenida durante las dos décadas siguientes (Del Tredici et al. 2023). En este marco, en los últimos años fue ganando presencia el Programa Abordajes Comunitarios o PNUD, puesto que se ejecutaba en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —por su sostenida duración en el tiempo y por su abordaje integral, que incluía también el fortalecimiento organizacional y el despliegue de otras actividades comunitarias—. Es decir, además de la compra de alimentos, el programa financiaba los gastos necesarios para sostener esta tarea: adecuaciones edilicias, equipamiento, capacitación, e incluso actividades complementarias de salud y educación. El apoyo alimentario del programa PNUD se complementaba con financiamiento vía convenios directos entre el ex Ministerio de Desarrollo Social y las organizaciones.

Resulta difícil estimar el número cierto de espacios alimentarios comunitarios que eran apoyados por políticas públicas en los últimos años. Según el Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (Renacom), al 2023 existían 40.000 espacios comunitarios alimentarios, que podrían atender alrededor de 4

³ Programa presupuestario 26, políticas alimentarias, Ministerio de Desarrollo Social.

⁴ Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales, plan nacional de seguridad alimentaria, reporte de monitoreo, cuarto trimestre 2019, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pnsa_4degt_2019.pdf. Consultado el 28/08/25

millones de personas⁵. La cifra es muy significativa, pero abarcaba a un universo de organizaciones sumamente heterogéneo, que además financiaban sus servicios con muy diversas fuentes, como el apoyo de los gobiernos provinciales y municipales. Según datos de Siempre, la cobertura del sistema de parte del Estado nacional llegó en el año 2020 de 5.500 comedores financiados⁶. A partir del 2020, comienza a incrementarse el peso presupuestario de los mecanismos de transferencia monetaria directa a las familias, con la creación de la Prestación Alimentar. Desde ese año, hasta el 2023 este instrumento representó alrededor del 80% del presupuesto en la materia⁷.

En cuanto a la estructura de gestión, resulta evidente que la política de apoyo a comedores comunitarios se apoya en un entramado público social donde las organizaciones sociales desempeñan un papel central, puesto que disponen el espacio y la infraestructura para el funcionamiento del comedor, y preparan y ofrecen la comida, muchas veces en el mismo ámbito colectivo. Así, la provisión de comida constituye un hecho asociativo que va más allá de la asistencia alimentaria, puesto que estos espacios comunitarios cumplen otras funciones, complementando su tarea alimentaria con otras vinculadas al cuidado infantil, el apoyo escolar, la recreación, la prevención de la violencia de género y la promoción de la salud (Frei-Herrmann 2020 y relevamientos propios). En este sentido, la prestación alimentaria es un componente de una acción más amplia de integración social, que frecuentemente articula diversos instrumentos de política socio asistencial de cuidados.

En este sentido, se trata de un sistema sostenido en un entramado complejo, ya que la prestación de servicios alimentarios implica un conjunto de tareas y gastos diversos, financiadas generalmente con fuentes provenientes de diferentes programas estatales, además de aportes privados y comunitarios/barriales. Es, además, un sistema multinivel, donde

⁵ Registro nacional de comedores y merenderos comunitarios de organizaciones de la sociedad civil, septiembre 2023, disponible en: <https://reportes.secretarianaf.gob.ar/mapa/dashboard/alimentaria/d5e2b278-47c7-4009-9b0c-5ef01e166c49?size=1366> consultado el 26/08/25.

⁶ Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales, plan nacional de seguridad alimentaria, reporte de monitoreo, cuarto trimestre 2019.

⁷ Ministerio de Economía, presupuesto abierto, disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-explorador-programas>

los gobiernos provinciales y municipales juegan un rol significativo en el financiamiento. De este modo, los programas de apoyo a los comedores comunitarios constituyen intervenciones de promoción social integral que condensan un entramado de articulaciones público-sociales multinivel.

En lo que refiere a las políticas de cuidado dirigidas a la primera infancia, se destacan las vinculadas con la inversión social en infraestructura y la promoción y sostenimiento de espacios de desarrollo infantil en donde se estructura un entramado de gestión público-social.

La aparición de espacios cogestionados con organizaciones sociales se produce recién a mediados de los años 2000 con la sanción de la ley de Centros de Desarrollo Infantil (CDI): espacios de cuidado y abordaje integral de la primera infancia en situación de vulnerabilidad. Estos centros, dependientes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del ex Ministerio de Desarrollo Social, funcionaban en espacios de organizaciones comunitarias y gubernamentales. Más adelante, ya con la gestión de la Alianza Cambiemos, se formula en el año 2016 el Plan Nacional de Primera Infancia (PNPI), asentado en la experiencia anterior, que tiene dentro de sus líneas de intervención la promoción de espacios de primera infancia (EPI) en articulación con gobiernos locales y organizaciones comunitarias (Foglia 2023). Estos espacios de cuidado se han expandido en los últimos años: entre el 2016 y el 2023 se duplica la cantidad, pasando de 1300 a 2600 centros⁸ (Sohr 2019). Este crecimiento se vincula con la puesta en marcha en el 2021 de la Red de Infraestructura del Cuidado a partir de la articulación con el Ministerio de Obras Públicas y un proyecto con financiamiento del BID.

La estructura de gestión del PNPI, se asienta, en parte, en efectores comunitarios —que en el 2023 correspondía al 25% de los casos aproximadamente⁹— a partir de acuerdos establecidos entre el Estado y las organizaciones sociales. El Ministerio de Desarrollo Social proporcionaba asistencia técnica y financiera para la infraestructura física y un aporte mensual por cada niño/a asistente, y las organizaciones de la sociedad civil asumían la responsabilidad de enmarcar sus acciones en un proyecto

⁸ Memoria detallada del Estado de la Nación 2023, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_del_estado_de_la_nacion_2023.pdf Consultado el 6/08/25.

⁹ Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales, programa nacional de primera infancia PNPI, reporte de monitoreo, primer trimestre 2022.

institucional propio, acorde a las necesidades y demandas de las familias y de sus comunidades. De este modo, cobraba significación la intervención de las organizaciones sociales, puesto que podían planificar las actividades pedagógicas, culturales y de contención más apropiadas a su realidad. Ello les permitía modelar en base a criterios propios la asignación de los recursos destinados al cuidado y al desarrollo infantil.

La política de apoyo a los centros comunitarios de cuidados articulaba también con otros programas de coestión público-social. A partir del año 2020, y como parte de la respuesta a la crisis social y económica en el marco de la pandemia, se comenzó a reconocer el trabajo de cuidado comunitario realizado en el marco de estos espacios, a través de un componente específico del programa Potenciar Trabajo¹⁰, vinculado con las actividades socio comunitarias de cuidado, lo que permitió fortalecer a las organizaciones y el acceso a un ingreso, al empleo y a la capacitación a mujeres a cargo del trabajo en estos ámbitos (Micha y Pereyra 2022). Más adelante, en el año 2023, se creó un programa específico, denominado Fortalecer Crianzas¹¹ dentro del Potenciar Trabajo para asistir económicamente a quienes desarrollaban actividades de cuidado en diferentes ámbitos, que llegó a abarcar a alrededor de 9000 trabajadoras comunitarias¹².

Este sistema se ve alterado con las reformas que pone en marcha el gobierno libertario que asumió en diciembre del 2023, que se propone transformar de manera drástica el papel del Estado nacional en la economía y el desarrollo social. Sustentado en una narrativa de ultra derecha y libertaria, encara rápidamente una reforma del Estado que avanza con decisión en el propósito de “destruir el Estado desde dentro” que había anunciado el nuevo presidente Milei (Carmona y Serafinoff 2025).

¹⁰ Programa de promoción del trabajo asociativo surgido en 2020 que implicaba una asignación monetaria, denominada “salario social complementario”, que percibían en forma individual destinatarios en situación de alta vulnerabilidad social y económica quienes debían realizar una contraprestación educativa o laboral en algún proyecto socioproductivo, laboral o comunitario. Esa contraprestación se efectuaba dentro de Unidades de Gestión dependientes de organizaciones sociales, universidades o municipios responsables de gestionar los proyectos y certificar la contraprestación, las cuales recibían subsidios y/o créditos a las para el desarrollo de los proyectos (Ledda 2023).

¹¹ Creado por Resolución 1938/2023 del Ministerio de Desarrollo Social.

¹² Memoria detallada del Estado de la Nación 2023, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_del_estado_de_la_nacion_2023.pdf Consultado el 6/08/24.

En el ámbito de las políticas sociales, el objetivo de reducción del aparato estatal toma cuerpo inmediatamente a la asunción del nuevo gobierno, con la fusión de varios ministerios que llevaban adelante algunas de las políticas de cuidados en una única estructura ministerial. Así, las áreas de Desarrollo Social, Trabajo, Cultura, Educación y Género pasan a confluir en el Ministerio de Capital Humano, que concentra así todas las políticas y programas que estaban a cargo de esos organismos previamente¹³.

La reconfiguración de la política socioasistencial, en las dos líneas programáticas que se describieron previamente, constituyó una clara expresión de la orientación del nuevo gobierno respecto de la relación entre Estado y ciudadanía. Enfrentando de forma explícita la tradición de incorporación de organizaciones sociales en el proceso de implementación de las acciones estatales, se reorientó la intervención hacia la transferencia directa de ingresos a la ciudadanía en forma individual.

A través de esta reestructuración se restringió sustantivamente el financiamiento a las organizaciones sociales territoriales que trabajan desde hace años en el campo de los cuidados. En cuanto a la política de asistencia alimentaria, la Prestación Alimentar pasa a conformar el 95% del total de la línea presupuestaria alimentaria¹⁴ en el 2024, incrementándose en un 15% su peso dentro de ésta en comparación con el 2023. En contrapartida, se ven acotadas las actividades asociadas al financiamiento a comedores comunitarios y merenderos, lo que desarticula el entramado multinivel y asociativo de intervención en la materia. Los análisis de ejecución presupuestaria permiten capturar que el monto de recursos transferido a comedores comunitarios se redujo un 71% en términos reales, entre 2023 y 2024 (Fundación DHI diciembre 2024).

En cuanto a las políticas de cuidado para la primera infancia, tanto el PNPI como los CDI fueron paulatinamente desfinanciándose, a juzgar por los datos sobre ejecución de las partidas correspondientes. Por una parte, se observa una variación interanual real negativa en la ejecución del Plan Nacional de Primera Infancia del 82% (CEPA enero 2025). Especialmente, se observa una fuerte subejecución en algunas prestaciones vinculadas con la construcción de infraestructura de cuidado, en línea con la paralización de la obra pública (CELS junio 2024). Por consiguiente, se

¹³ Decreto 8/2023.

¹⁴ Programa presupuestario 26, políticas alimentarias, Ministerio de Desarrollo Social.

redujo la cantidad de espacios apoyados, lo que produjo una retracción del 43% en la cantidad de destinatarios, entre diciembre de 2023 y julio del 2024, según las propias fuentes gubernamentales¹⁵.

Complementariamente, el accionar de estos espacios de cuidado se vio también afectado por la limitación del Programa Potenciar Trabajo que, al eliminar la contraprestación por la percepción del subsidio, recortó el apoyo económico y humano que significaba para las organizaciones de la sociedad civil que estaban involucradas en la implementación del programa en el territorio. Este programa, por otra parte, congeló el monto de las transferencias a valores de finales del año 2023. En este marco, además, se eliminó la prestación económica Fortalecer Crianzas, una de las fuentes de financiamiento del trabajo de cuidadoras y cocineras, en los espacios comunitarios de cuidado infantil (Michia y Pereyra 2022).

En paralelo, la política social del gobierno libertario impulsó un incremento sostenido, en términos reales, del valor de las transferencias individuales de ingresos, como la Asignación Universal por Hijo y la Prestación Alimentar. En el caso de la AUH, se incrementó durante el 2024 el monto de la asignación en un 107%, mientras que el de la Tarjeta Alimentar mejoró en un 9% en términos reales por lo que el presupuesto asignado a este programa solo se redujo en un 3% durante 2024, según el análisis de la Fundación DHI (diciembre 2024). Se agrega a esto la asistencia alimentaria directa a embarazadas y primera infancia, a través del Programa Mil Días, cuya ejecución subió un 180% en este año (Fundación DHI diciembre 2024). Según los anuncios oficiales, en abril la asignación se incrementó en un 500%¹⁶.

¹⁵ Informe del Jefe de Gabinete ante el Honorable Cámara de Diputados de la Nación Nº 140, disponible en: https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/informe_140_-_hcdn.pdf. Consultado el 28/08/05. La situación del Gran Buenos Aires ilustra esta caída ya que entre 2022 y 2024 los EPI se contrajeron de 343 a 125, en todas las modalidades de gestión - municipal, OSC y provincial-, una reducción que llega al 57%. (Ministerio de Capital Humano, pedido de información pública IF-2024-80947039-APN-DGISE#MDS).

¹⁶ Ministerio de Capital Humano (22 de mayo de 2024) Capital Humano incrementó un 500 por ciento el beneficio para embarazadas y primera infancia, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/capital-humano-incremento-un-500-por-ciento-el-beneficio-para-embarazadas-y-primera>. Consultado el 28/08/25.

En síntesis, durante las primeras décadas del siglo, se ha generado un entramado público social territorializado de gestión de las políticas sociales del cuidado, que se fue enriqueciendo, consolidando e institucionalizando (Rofman y Foglia 2015, Foglia y Rofman 2025). Este esquema, a la vez, cristalizó la inscripción local de los actores sociales y fortaleció los entramados territoriales de vinculación entre el Estado y la sociedad civil local. Cabe señalar que, además, este despliegue territorial se inscribe en una configuración institucional multinivel e interinstitucional en donde se intersecan iniciativas provenientes de diferentes niveles de gobierno y áreas del Estado que confluyen en la escala local en la cual operan, en tanto ejecutores de las políticas, actores estatales y sociales diversos.

Este ámbito está atravesando un cambio sustantivo desde la asunción del gobierno de Milei. La reducción presupuestaria y la reconfiguración institucional se instala sobre una campaña de desacreditación pública, instrumentada a través de una narrativa gubernamental hostil, tal como vimos previamente, que apunta al desmantelamiento del sistema.

IV. Retomando el debate inicial: ¿Cómo denominar a esta modalidad de gestión público-social?

Como se puede advertir en la sistematización presentada en los apartados previos, la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión socio asistencial de cuidados muestra características mucho más complejas que las que suelen definir las nociones de clientelismo o intermediación.

En primer lugar, cabe señalar que esta intervención de las organizaciones sociales en la implementación de las políticas asistenciales se fundamenta en dos condiciones previas. Por un lado, se apoya en una debilidad estatal: el Estado, especialmente el nacional, que es la principal fuente de financiamiento de las políticas socioasistenciales, no tiene la suficiente estructura y capilaridad territorial como para llegar a todas las poblaciones y barrios en situación de vulnerabilidad. Construir una red suficientemente extensa y densa de agencias y agentes en todos los territorios constituye, evidentemente, un desafío demasiado costoso para el aparato estatal nacional. Ello se combina con la segunda condición, la histórica fortaleza de las organizaciones de la sociedad civil, en especial las populares y de base

territorial, que cuentan con una larga trayectoria de trabajo en atención de necesidades y provisión de servicios básicos. En tanto espacios asociativos de ayuda mutua, de la propia población vulnerable, las organizaciones han tradicionalmente aportado una estructura territorial de proximidad, así como recursos y trabajo, con escasa o nula retribución, al financiamiento estatal de las políticas.

Como primera aproximación al análisis de este campo, entonces, resulta relevante señalar que es producto de una arquitectura construida históricamente, que se apoya en una combinación de capacidades y debilidades que se complementan mutuamente. La complementariedad entre estos dos ámbitos, que está en la base de las políticas de coproducción de lo común, aparece como una primera interpretación del fenómeno.

En la producción de la política pública se observan imbricaciones más que fronteras rígidas en la definición de tareas entre el Estado y la sociedad, reglas de juego que, como planteaba Oszlak (1994) han evidenciado movimientos y corrimientos a lo largo de la historia. En lo que respecta a las políticas de cuidado, el recorrido expresa una histórica y funcional complementariedad, con diferentes magnitudes y pesos relativos. La carencia de cobertura pública estatal adecuada fue resuelta primero en el plano barrial por organizaciones comunitarias de base que intervinieron haciendo efectivo el derecho de niños y niñas al cuidado, más luego, el Estado a través de diferentes instrumentos apoyó y sostuvo el desarrollo de estas iniciativas autogestivas, fortaleciendo un esquema de provisión pública desfamiliarizante y desmercantizante. Por tanto, pensar en esta intervención sólo en clave dicotómica, jerarquizando o bien su dimensión democratizante, anclada en el aporte de estas organizaciones comunitarias a la ampliación de la esfera pública, o bien su carácter espurio ligada a la captura de recursos públicos por parte de algunos sectores particulares para su propio beneficio no permite abordar adecuadamente el desarrollo de un campo de intervención ligado a una demanda crítica en contextos de alta vulnerabilidad y pobreza.

Esta interpretación no debería ocultar que, por otro lado, es evidente que estas dinámicas presentan algunos rasgos que forman parte del armado conceptual del clientelismo, puesto que comparten algunos rasgos con las características descriptas para los intercambios clientelares.

Por un lado, este sistema de coestión se distingue de las políticas sociales programáticas o universales por el diseño particularista de la selec-

ción de destinatarios y mediadores, diferentes de los criterios objetivos y públicos que constituyen los criterios de asignación para políticas de transferencia de ingresos basadas en derechos. En este sentido, las reglas de asignación de los beneficios, de tramitación y de rendición de estos, no siempre muestran el grado de formalización que suelen sustentar a las políticas programáticas, y suelen estar atravesadas por decisiones más informales. En este sentido, se trata de un sistema que no garantiza derechos a las personas destinatarias. Puesto que la asignación de las prestaciones no es universal, ni basada en criterios públicos, el acceso a los bienes y servicios está condicionado a la participación en las organizaciones que ejecutan los programas. Evidentemente, ello habilita la posibilidad de arbitrariedades y de prácticas patrimonialistas, a la vez que otorga a los dirigentes de las organizaciones una fuente de poder político considerable.

La lógica poco transparente en la identificación de los/as destinatarios, también se ha aplicado para la selección de las organizaciones involucradas. En general, no se han utilizado mecanismos públicos y abiertos de convocatoria e incorporación de organizaciones a estos entramados de gestión, lo que ha abierto las puertas para la utilización de criterios más personalizados y atravesados por las lógicas de acumulación política. Si bien esta lógica no es absoluta, y cabe encontrar muchas asociaciones no necesariamente comprometidas con la línea política del gobierno, es cierto que esta dinámica incentiva a las organizaciones a alinearse políticamente, lo que a su vez trae el riesgo de una excesiva politización de todo el sistema. Además, en momentos de alta conflictividad política, los entramados se vuelven muy vulnerables a cambios de elencos o funcionarios de gobierno.

Por otro lado, en los sistemas de mediación que encontramos en la ejecución de las políticas de gestión público-social, las relaciones entre los sujetos involucrados conforman una red, en el sentido que son vínculos de intermediación relativamente estables, es decir, no son intercambios esporádicos o aislados. Una red donde circulan bienes materiales y simbólicos, en un sentido asimétrico, donde los representantes estatales y los mediadores aportan bienes o servicios públicos. Es decir, se trata de un sistema que se retroalimenta, sobre la base de una circulación unidireccional de recursos materiales entre agencias estatales hacia sectores sociales con necesidades.

Sin embargo, estos puntos en común de la perspectiva del clientelismo con algunas características de los programas no alcanzan para fundamentar una comprensión adecuada en términos de ese marco conceptual.

En primer lugar, en estas experiencias los mediadores son, en general, organizaciones sociales de base territorial, esto es, colectivos conformados por la propia población beneficiaria que, por lo tanto, no ocupan necesariamente un lugar jerárquico respecto de los destinatarios de sus acciones. En la mayoría de los casos las organizaciones sociales territoriales están constituidas por los propios vecinos/as de los barrios o sectores afectados por las problemáticas sociales a las que apuntan las políticas y las prestaciones. Por supuesto que ello no significa que no se verifique alguna forma de asimetría, pero sin duda es diferente a la imagen conceptual sobre la posición del mediador individual que obtiene ventajas particulares por ese rol.

En este mismo sentido, puesto que las organizaciones que canalizan los bienes y servicios hacia destinatarios son espacios asociativos, no se trata de un vínculo individual, ni tampoco se intermedian beneficios personales a cambios de la adhesión política a dirigentes particulares, sino que se trata de una mediación organizacional. Además, estas organizaciones de la sociedad civil cuentan generalmente con algún grado de desarrollo de su estructura institucional y formalización jurídica, por lo que la relación asume un carácter más público y regulado que el que podría estar presente en un vínculo individual, casi personal, entre líderes y seguidores.

Extendiendo estas consideraciones a todas las entidades involucradas en las redes de circulación de prestaciones asistenciales, cabe también advertir que las organizaciones operan como implementadoras de políticas públicas diseñadas e implementadas por el Estado, enmarcada en las regulaciones propias de la gestión pública. Ello conlleva compromisos institucionales generalmente formalizados entre las organizaciones y la agencia estatal, tanto para viabilizar el acceso a los recursos —convenios, acuerdos, proyectos, etcétera— como procedimientos de rendición de cuentas respecto de los destinatarios y de las acciones. Por lo tanto, tampoco se trata de un vínculo completamente arbitrario u opaco, como puede suponerse al caracterizarlo como informal y no programático.

Además, el mapa político de la Argentina actual pone de manifiesto que el universo de organizaciones sociales territoriales que intervienen en estos programas, no necesariamente están alineadas políticamente. Si bien es cierto que una parte significativa de este ámbito constituye lo que hoy en Argentina se conoce como movimientos sociales, es decir, redes de organizaciones de base inscriptas en alguna corriente política, también cabe encontrar a una multitud de asociaciones de base sin adscripción político-

partidaria, ejecutando los programas mencionados en sus territorios. De este modo, en estas articulaciones entre políticas públicas, organizaciones de base y población destinataria no es evidente que sea el apoyo electoral la contraprestación brindada por los destinatarios. La historia política reciente de nuestro país reafirma además estas advertencias, puesto que en varias ocasiones la población de bajos ingresos, y beneficiaria habitual de estas prestaciones, ha elegido a figuras políticas opositoras a los gobiernos de turno, lo que indica que este sistema sería bastante poco eficaz para asegurar lealtad política. Tampoco debería desprenderse de este señalamiento que esta circulación de bienes y servicios no tenga efectos en el plano político o ideológico, solo que, a diferencia de lo que plantean las teorías sobre el clientelismo, se trata más bien de un fenómeno más complejo de construcción de identidades políticas, antes que de un intercambio.

Este punto trae a colación la cuestión de la legitimidad política, uno de los recursos principales que se negociarían en estas intermediaciones, según la mirada del clientelismo. En las experiencias de gestión público-social que estudiamos en profundidad, la legitimidad de las organizaciones mediadoras constituye el resultado de un proceso social de intervención colectiva en el sostén de las condiciones de reproducción de la vida y, por lo tanto, una construcción en constante proceso, antes que una moneda preestablecida. Es decir, la circulación de la legitimidad y la adhesión político-ideológica constituye una interacción menos instrumental y mercantil de lo que postularía la teoría sobre clientelismo, y más el producto de procesos subjetivos y colectivos de compromiso e identificación sociopolíticos basados en la cercanía —o incluso yuxtaposición— de las organizaciones con los beneficiarios.

La fuerte imbricación socioterritorial de estas organizaciones sociales de base territorial también permite explicar otra característica relevante de estas modalidades de gestión público-social: su contribución en la integración de instrumentos sectoriales. El diseño de la política social se estructura, en general, en base a programas fragmentados, que no siempre consideran la integralidad de las problemáticas sociales. La intervención socio territorial que despliegan las organizaciones facilita la articulación necesaria. Aún si la formulación de cada programa sigue criterios sectoriales y se asienta en agencias estatales específicas, generalmente en el territorio las organizaciones sociales articulan las prestaciones que ofrecen, convirtiendo así en integrales a intervenciones que fueron diseñadas de manera desarti-

culada. Resulta habitual que los centros comunitarios reorganicen las intervenciones sociales integrando prestaciones de diferentes programas en una misma actividad. En un sentido semejante, las organizaciones tienden a articular recursos monetarios de diferentes líneas de política para financiar las actividades, como por ejemplo se puede advertir en la remuneración de las cuidadoras comunitarias del Plan Nacional de Primera Infancia a través del Programa Potenciar Trabajo.

En este sentido, los relatos de la experiencia cotidiana del trabajo que realizan los efectores comunitarios ponen en evidencia que la acción social no se reduce a la entrega de la prestación prevista en cada programa, sino que incluyen un espectro de tareas de asesoramiento, relacionales y de acompañamiento que son necesarias para facilitar el acceso de la población a otros servicios sociales. Las organizaciones sociales cumplen así un papel clave en la tarea de ampliar la vigencia de los derechos sociales.

La cuestión de la integralidad de las políticas sociales viene cobrando vigencia a medida que se va evidenciando la creciente complejización de los problemas sociales. El impacto efectivo de las políticas sociales depende, en buena medida, en que las intervenciones tomen en cuenta el entramado de dimensiones económicas, culturales, territoriales, de género, educativas, políticas, etc., que confluyen en la situación de vulnerabilidad social en la actualidad. La participación de la población destinataria organizada contribuye a considerar esta multidimensionalidad y a asegurar que las actividades la tomen en cuenta.

Asimismo, los programas sociales de gestión público-social permiten la intervención de los sujetos destinatarios de las políticas estatales en el proceso de gestión, lo que ofrece la posibilidad de adaptar mejor las acciones a las condiciones, necesidades y perspectivas de la población involucrada. Si bien esta participación queda habitualmente concentrada en la instancia de la implementación de las acciones, como se vio previamente, el diseño de estos programas deja abierto un margen de decisión importante en la fase de ejecución.

Así, las intervenciones territoriales y situadas permiten responder a problemáticas y necesidades particulares de los participantes, sustentadas en el conocimiento de la localidad donde se desarrollan y en saberes basados en la experiencia histórica de trabajo comunitario. La capilaridad y el anclaje territorial de las organizaciones comunitarias constituyen un activo que permite sostener y acompañar a los destinatarios desde una perspectiva más

personalizada y, casi de carácter artesanal, construyendo estrategias, articuladamente con otros actores locales, en el marco de la gestión de las políticas.

Se puede afirmar, entonces, que los espacios comunitarios cuentan con un margen de decisión significativo en la instancia de la implementación de las políticas, aún si su injerencia no llega a incidir de manera significativa en la decisión o el diseño de las políticas. Por esta razón resulta apropiada la denominación de gestión participativa a este modelo de desarrollo de políticas socioasistenciales.

El carácter participativo se expresa, además, en que la gestión de estas acciones articula a un espectro de actores diversos: además del organismo estatal nacional a cargo de la política y la organización socio territorial implicada en su ejecución, se involucran en el proceso instancias estatales de nivel municipal y provincial; otros efectores públicos como escuelas, centros de salud, etc.; redes de organizaciones sociales que acompañan el trabajo de los centros comunitarios más pequeños; actores económicos de la localidad, entre muchos otros. Esta articulación de actores no solo permite aprovechar y valorizar recursos de diferentes fuentes, y contribuye a fortalecer a cada uno de esos actores, sino que además constituye un resultado positivo en sí mismo, porque da lugar a dinámicas de desarrollo territorial sostenibles en el futuro. En este sentido, los dispositivos de implementación de los programas de gestión participativa constituyen espacios de institucionalización de los entramados público-sociales y viabilizan la articulación de políticas públicas e intervenciones sociales en el territorio.

Por último, y no por ello menos relevante, la gestión participativa constituye una de las modalidades que asume la participación ciudadana, especialmente en el campo de las políticas sociales (Couto, Foglia y Rofman 2016). Estos programas ofrecen a sectores sociales desfavorecidos y con poca incidencia en las decisiones públicas, la posibilidad de intervenir en el proceso de implementación de una política pública. Resulta evidente que incorporar las voces y preferencias de la población vulnerable supone mejorar la relación entre el Estado y la sociedad, puesto que ofrece canales alternativos de participación social y política.

Proponemos, entonces, conceptualizar las prácticas de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de las políticas socioasistenciales como una modalidad particular de gestión participativa. Si entendemos a la participación ciudadana como forma de intervención de la sociedad en instancias de decisión sobre políticas públi-

cas, que se enmarcan las relaciones de ciudadanía, es decir, en el marco de los derechos y obligaciones establecidos normativamente desde el Estado (Rofman 2016), resulta apropiado ubicar a las experiencias analizadas en esta perspectiva.

Como se expone en apartados iniciales, el marco de referencia de la participación ciudadana abarca un espectro bastante amplio de mecanismos, que a su vez sustentan posiciones diferentes respecto del horizonte normativo de la participación. Es decir, existe un rico debate en este campo respecto del valor de la deliberación o de la incidencia directa en las decisiones; acerca del sentido de la institucionalización frente al potencial movilizador de las prácticas, y también respecto del grado e instancia de intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas. La riqueza de esta perspectiva permite ubicar en este marco a las experiencias de gestión participativa de políticas socioasistenciales de cuidado, como una alternativa de formato de interacción entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

V. Reflexiones finales: las políticas socioasistenciales de cuidados desde la mirada de la gobernanza participativa

La gestión participativa de la política socioasistencial del cuidado constituye un campo y una modalidad de intervención estatal que tiene un origen relativamente reciente en la historia de la política social de nuestro país. Sin embargo, ha recorrido en las primeras décadas de este siglo un proceso de notable expansión y consolidación, que dio como resultado un sistema de gestión público social de los cuidados muy extendido entre la población en situación de vulnerabilidad social. Las medidas del gobierno nacional actual tienen por objeto reducir la envergadura de estos entramados, jerarquizando en cambio a las políticas de transferencia directa monetaria. Resulta evidente que esta reconfiguración busca desarmar la lógica participativa del sistema, las redes asociativas que se construyen en la interacción de la gestión del programa.

Las políticas socioasistenciales participativas son un campo de intervención pública y un modelo de gestión de las intervenciones estatales frente a la pobreza que cuenta con una trayectoria importante y crecientemente institucionalizada en el ámbito de las políticas sociales ar-

gentinas. Además, el desarrollo de estas experiencias constituye aportes de gran valor para el desarrollo social y territorial en ámbitos de vulnerabilidad social, porque facilitan el acceso de poblaciones menos integradas, porque tienden a confluir en acciones integrales y cercanas a las necesidades de la población destinataria y porque contribuyen al fortalecimiento de la gobernanza en red, entre otros factores. Sin embargo, la relativa transparencia de su gestión también ha ofrecido espacio para la sospecha de manipulación. Delinear este claroscuro de rasgos contradictorios constituye una tarea analítica muy necesaria, porque son estos problemas y también algunos de estos valores, lo que otorgan credibilidad social a la arremetida del actual gobierno libertario contras estas políticas.

En efecto, los fundamentos argumentativos de los cambios introducidos en el tiempo de esta gestión de gobierno apelan a interpretaciones presentes previamente en el debate público y político, como la asimilación entre intermediación y corrupción, que su vez enlazan con los argumentos académicos que sostienen la perspectiva del clientelismo. En este sentido, la legitimación de la reconfiguración que está atravesando este sector en la actualidad proviene de un discurso de sentido común que tiene contactos con algunas elaboraciones de las ciencias sociales.

Pensar la intervención de las organizaciones sociales en los procesos de las políticas públicas en clave de gestión participativa, en tanto experiencias institucionalizadas de intervención en la instancia de implementación de las políticas sociales permite comprender mejor el papel que desempeña la sociedad civil en las acciones públicas. Esta lectura también pone en valor la significación que asume el desarrollo y consolidación de entramados público-sociales que mejoren las condiciones de vida en territorios empobrecidos. Sin embargo, algunos de los rasgos que la literatura asigna a la participación ciudadana, como su carácter público y transparente, requerirían de un examen más detallado en estas experiencias.

Estos debates conducen a visibilizar la diversidad del campo de la participación ciudadana en la actualidad, y permite ubicar dentro de este paraguas conceptual abarcativo a los mecanismos que se analizan en este artículo.

Resultaría más fructífero, entonces, inscribir este fenómeno en el marco analítico de la gobernanza participativa. Esta perspectiva plantea que la complejización de la dinámica social en las últimas décadas hace evidente que gobernar una sociedad requiere flexibilizar el modelo centralista sostenido sobre la noción del monopolio estatal de la gestión de lo público. En

las realidades contemporáneas, la dirección de los procesos públicos necesita basar sus decisiones y acciones en una estructura de gobernanza en red, donde el Estado constituye el nodo central de un entramado que vincula a diferentes actores e intereses (Subirats 2019). La noción de gobernanza busca describir a este modelo emergente de gobierno, cuya capacidad se fortalece gracias a su inscripción en redes de articulación con otros niveles estatales y organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil y de la vida económica (Blanco, Goma y Subirats 2018).

Las redes de gobernanza, en esta perspectiva, constituyen los ámbitos de gestión de las cuestiones que inciden en el desarrollo de los territorios. De este modo, configuran el marco institucional para los procesos de co-producción de las políticas públicas, que expresarían así la imbricación social y pública de lo común. En este marco, la gestión participativa de las políticas socioasistenciales de cuidados puede ser considerada como un dispositivo clave de las estructuras de gobernanza participativa, particularmente en los territorios con vulnerabilidad social, donde la gestión de los cuidados se presenta como uno de los desafíos principales para la reproducción de la vida.

Bibliografía

- Alonso, Guillermo (2007)** “Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino”, en *CLAD Reforma y Democracia*, Nº 37.
- Annunziata, Rocío (2016)** “Entre la gestión y la negatividad. Aportes para una conceptualización de las nuevas formas no electorales de participación”, en Mayorga, Fernando (comp.) *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*, La Paz, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Arcidiácono, Pilar y Gustavo Gamallo (2023)** “Transferencias de ingresos para personas ‘en edad de trabajar’: dos décadas de programas sociales en Argentina”, en *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, Vol. 11, Nº 1.
- Auyero, Javier (2001)** *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.
- Barozet, Emmanuelle (2006)** “Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social”, en *Debates*, Nº 69.
- Belda-Miquel, Sergio, Victoria Pellicer-Sifres y Alejandra Boni (2022)** “Construyendo comunes para el derecho a la ciudad a través de la innovación social

colectiva en la distribución y consumo: explorando un marco conceptual y el caso de Valencia”, en *EURE*, Vol. 48, N° 143.

Blanco, Ismael, Sonia Fleury y Joan Subirats (2012) “Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 21.

Blanco, Ismael, Ricard Gomà y Joan Subirats (2018) “El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos”, en *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 20.

Calderón, Julieta, Analía García y María Luján Rosales (2022) “Políticas públicas y organizaciones comunitarias, un diálogo imprescindible para el trabajo con niñeces y juventudes en el territorio”, en Rivas, Silvina et al. (comps.) *Políticas sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*, vol. 4, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, CEIL-CONICET, FAUATS, Paraná, RIPPSO.

Capello, Lucía Soledad y Ana María Bonet (2024) “El rol de los comedores durante la pandemia: el sistema alimentario y la acción del gobierno argentino”, en *Escenarios*, Vol. 36.

Carmona, Rodrigo y Valeria Serafinoff (2025) *Un topo en el Estado. Balance preliminar del experimento libertario*, Los polvorines, Ediciones UNGS.

Centro de Economía Política Argentina (2025) *La ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional*, Oficina Nacional de Presupuesto, disponible <https://centrocepa.com.ar/informes/601-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional-enero-2025>

Centro de Estudios Legales y Sociales (2024) “La cocina de los cuidados”, Informe N° 2, disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/06/La-cocina-de-los-cuidados-2-24JUN.pdf>

Couto, Barbara, Carolina Foglia y Adriana Rofman (2016) “Políticas participativas locales: una aproximación político-territorial”, en Rofman, Adriana (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio*, Los polvorines, Ediciones UNGS.

Del Tredici, Romina, Lucas González y Rodrigo Zarazaga (2023) “Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri”, en *Revista SAAP*, Vol. 17 N° 1.

Díaz Aldret, Ana (2017) “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 26, N° 2.

Faur, Eleonor (2009) “Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas 2005-2008”, Tesis para optar por el título de doctorado, Flasco, Sede Académica Buenos Aires, Argentina.

- Foglia, Carolina (2023)** “La gobernanza local de las políticas de promoción y protección de derechos de las niñas y adolescencias en el Conurbano bonaerense”, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Foglia, Carolina y Adriana Rofman (2025)** “De la participación a la individualización: reconfiguración de las políticas socioasistenciales en Argentina en el gobierno libertario”, en Carmona, Rodrigo y Serafinoff, Valeria (comps.) *Un topo en el Estado. Balance preliminar del experimento libertario*, Los polvorines, Ediciones UNGS.
- Fournier, Marisa y Adriana Rofman (2023)** “Espacios comunitarios de cuidados en el Gran Buenos Aires: un entramado público social basado en el trabajo femenino”, en Sanchís, Norma y Jazmín Bergel Varela (comp) *La vida en el centro: desafíos hacia sociedades de cuidado*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Asociación Lola Mora.
- Freidenberg, Flavia (2017)** “La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México”, en *Andamios*, Vol. 14, Nº 34.
- Frei-Herrmann, Katrina (2020)** “Los comedores populares argentinos en tiempos del COVID-19”, *Independent Study Project (ISP) Collection*. 3297, disponible en: https://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/3297
- Fundación DHI (2024)** *Monitor de indicadores que inciden sobre la economía popular*, Fundación DHI, disponible en: <https://www.fundaciondhi.com.ar/monitor>
- Gurza Lavalle, Adrián y Gisela Zaremborg (2014)** “Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Vol. 59, Nº 221.
- Kitschelt, Herbert y Steven Wilkinson (2007)** “Citizen-Politician Linkages: An Introduction”, en Kitschelt, Herbert y Steven Wilkinson (eds.) *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ledda, Valentina (2023)** “El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023). Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo”, en *Punto Seguido*, Nº 3.
- Marín Moreno, Lina (2018)** “Christian Laval y Pierre Dardot, Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI”, en *Perfiles latinoamericanos*, Vol. 26, Nº 51.
- Micha, Ariela y Francisca Pereyra (2022)** “Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo: Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios”, *Organización Internacional del Trabajo*, Nº 73.
- Nel-Lo, Oriol, Ismael Blanco y Ricard Gomà (2022)** *El apoyo mutuo en tiempos de crisis. La solidaridad ciudadana durante la pandemia COVID*, Buenos Aires-Barcelona, Clacso-UAB.

- Ortiz de Rozas, Victoria (2017)** “Clientelismo, territorio y política subnacional en Argentina: aportes a partir del caso de Santiago del Estero”, en *Colombia Internacional*, N° 90.
- Oszlak, Oscar (1994)** “Estado y sociedad, las nuevas fronteras”, en Kliksberg, Bernardo (comp.) *El rediseño del perfil del Estado*, México, FCE.
- Razavi, Shara (2007)** “The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options”, en *Programme on Gender and Development*, N° 3.
- Rodriguez Enríquez, Corina y Gabriela Marzonetto (2015)** “Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol. 4, N° 8.
- Rofman, Adriana (2014)** “Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires”, en *Territorios*, N° 31.
- Rofman, Adriana (2016)** “Introducción”, en Rofman, Adriana (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*, Los polvorines, Ediciones UNGS.
- Rofman, Adriana y Carolina Foglia (2015)** “La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los 90 a la actualidad): asistencia, movilización, institucionalización”, en *Estado y Políticas Públicas*, Vol. 3, N° 5.
- Sohr, Olivia (5/07/19)** “¿Qué son los Espacios de Primera Infancia y cuántos hay en el país?”, *Chequeado.org*, disponible en <https://chequeado.com/el-explicador/que-son-los-espacios-de-primera-infancia-y-cuantos-hay-en-el-pais/>
- Stokes, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco (2013)** *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*, Cambridge University Press.
- Subirats, Joan (2019)** “Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas”, en Gómez-Álvarez, David, et al. (eds.) *Gobernanza metropolitana: el gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, BID.
- Zibecchi, Carla y Julieta Campana (2024)** *Claves analíticas y conceptuales para el estudio de las organizaciones sociales y su politicidad desde la perspectiva de los cuidados*, Buenos Aires, Teseo.
- Ziccardi, Alicia (2004)** *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Resumen

Este trabajo analiza el debate sobre la intermediación en la gestión de políticas socioasistenciales de cuidados en el ámbito nacional en Argentina. Argumentamos que el debate teórico y la discusión pública se ha estructurado en perspectivas dicotómicas, una que la define en términos de práctica clientelar y otra que la considera como una modalidad de participación comunitaria genuina. Para ello recuperamos la trayectoria y estructura de gestión de dos programas: los alimentarios y las políticas de primera infancia, hacien-

do hincapié en las transformaciones ocurridas a partir de la asunción del gobierno libertario. Este estudio concluye, a partir de una apelación a fuentes primarias y secundarias diversas, que el desarrollo efectivo de estas políticas se acerca más a un modelo de gobernanza participativa, donde la responsabilidad se distribuye entre múltiples actores en la producción de lo común, en un campo crítico de intervención en territorios vulnerables, superando la visión simplista y polarizada del debate inicial.

Palabras claves

gestión pública — participación — clientelismo — cuidados — gobernanza

Abstract

This paper analyzes the debate on intermediation in the management of social care policies at the national level in Argentina. We argue that the theoretical debate and public discussion have been structured in dichotomous perspectives: one that defines it in terms of clientelist practice and another that considers it a modality of genuine community participation. For this purpose, we examine the trajectory and management structure of two programs: food programs and early childhood poli-

cies, emphasizing the transformations that have occurred since the assumption of libertarian government. This study concludes, based on a variety of primary and secondary sources, that the effective development of these policies is closer to a participatory governance model, where responsibility is distributed among multiple actors in the production of the common good, in a critical field of intervention in vulnerable territories, overcoming the simplistic and polarized vision of the initial debate.

Keywords

public administration — participation — clientelism — care — governance