



La cara social de la nueva derecha argentina

Perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (2007-2019)

Tesis para optar por el título de Doctor en Sociología

Instituto de Altos Estudios Sociales

Universidad Nacional de San Martín

Autor: Mg. Agustín Salerno

Directora: Dra. Paula Canelo

Codirectora: Dra. Mariana Gené

Buenos Aires

Julio 2019

Agradecimientos.....	5
Introducción	7
I.2 Marco teórico	14
I.3 Estado del arte.....	16
Estudios sobre funcionarios ministeriales y sobre el alto funcionariado del área socio-asistencial... 19	
Escalas y niveles de gobierno. La política subnacional y sus elites socio-asistenciales	22
El PRO, Cambiemos y la nueva derecha en Argentina	24
I.4 Abordaje metodológico	26
Estructura de la tesis	29
Capítulo 1. Entre el modelo gerencial y el estilo territorial: épocas de gestión en los ministerios socio-asistenciales de la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la Nación	32
1.1 Del crecimiento progresista a la caída presupuestaria durante los años PRO: el área socio-asistencial desde la autonomía de la ciudad de Buenos Aires	33
1.1.1 De la autonomía a la llegada del macrismo.....	34
1.1.2 Desembarco PRO: personal y presupuesto decreciente	36
1.2 El evitismo en los barrios y municipios de la provincia de Buenos Aires.....	41
1.2.1 El área socio-asistencial en tiempos de hegemonía peronista	43
1.2.2 Tierra, techo y ¿trabajo? Continuidades y rupturas institucionales luego de la victoria de Cambiemos	46
1.3 De la caja PAN a la AUH: la jerarquización del Ministerio de Desarrollo Social en el gabinete nacional	48
1.3.1 La creación de una cartera socio-asistencial en el nivel nacional	49
1.3.2 Hacia un “gran” ministerio social.....	52
1.4 Épocas de gestión en los tres casos analizados: gerencia social y territorialización de los altos cuadros gubernamentales.....	55
Conclusiones	59
Capítulo 2. <i>Evitismo liberal</i>: el peronismo y las fundaciones como espacios de reclutamiento PRO en la ciudad de Buenos Aires	61
2.1 Perfiles femeninos: la construcción de una conducción PRO para el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano	62
2.2 Las instituciones políticas porteñas como trampolín a los cargos ministeriales	66
2.3 El larretismo, las fundaciones y el rol de la “sociedad civil” en la formación de cuadros PRO de gestión socio-asistencial	70
2.4 <i>Libertad, filantropía y expertise</i> : valores y atributos claves en la construcción de un perfil “social” PRO.....	76
2.5 “Nosotros nunca vamos a estar en cultura, nunca nos va a tocar el glamour”: los peronistas y su relación con el área socio-asistencial en la ciudad de Buenos Aires.....	78
Conclusiones	82

Capítulo 3. Una nueva derecha <i>embarrada</i>: libertad individual, lealtad política y cercanía estatal como atributos PRO de gestión socio-asistencial en la ciudad de Buenos Aires.....	85
3.1 <i>Puras, Expertos, Conversos y Burócratas</i> : perfiles PRO en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano	86
3.2 Técnica y cercanía en la gestión socio-asistencial: el territorio y la nueva derecha ..	92
3.3 Libertad y lealtad respecto de los superiores: la complementariedad de tradiciones distintas en la gestión PRO	97
3.4 Discurso liberal, negociación política y feminización de los altos cuadros gubernamentales.....	100
3.5 Dispositivos estatales para construir proximidad: el Operativo Frío en la ciudad de Buenos Aires	106
Conclusiones	109
Capítulo 4. Perfiles “políticos” en la provincia de Buenos Aires: hombres bonaerenses y funcionarios porteños como protagonistas del área socio-asistencial.	112
4.1 Masculinización de la asistencia social: nuevas estrategias de reclutamiento en territorio bonaerense	113
4.2 “Es la política, estúpido.” La política provincial, el ejecutivo porteño y el sector privado como espacios de reclutamiento	119
4.3 “El partido termina cuando toca el silbato y no un minuto antes”. Oficio político, gestión socio-asistencial y lealtad	125
4.4 Nuevos espacios de reclutamiento: la política bonaerense y el management deportivo	128
Conclusiones	133
Capítulo 5. Entre el orden y la primacía de lo electoral: la gestión socio-asistencial en la provincia de Buenos Aires	136
5.1 Vidal gobernadora: la afinidad electiva entre la gestión socio-asistencial y lo político electoral.....	137
5.2 Los <i>candidatos</i> y los <i>empresarios</i> : los nuevos perfiles de funcionarios en la cartera provincial.....	143
5.3. Las candidaturas como atributos para la gestión.....	147
5.4 Orden y progreso: la planificación como fórmula para enfrentar una historia “caótica”	152
5.5 Municipalización de la agenda social en una provincia “ingobernable”	155
5.6 Ni experto, ni CEO: cercano. La proximidad estatal como valor de gestión socio-asistencial en la provincia	160
Conclusiones	165
Capítulo 6. El mercado como <i>driver</i> del cambio: empresarios, voluntarios y funcionarios porteños en la cartera nacional	168
6.1 Conducción femenina y expertise en el voluntariado empresarial	169

6.2 Entre los “fierros” y las lealtades políticas: las ONGs, el sector empresario y el GCBA como semilleros de gestión social	174
6.3 De la parte baja a la parte honda: la pileta de la participación social en las experiencias previas de gestión privada	181
6.4 Funcionarios embarrados en la cartera nacional: concepciones y valores de quienes provienen de la gestión porteña.....	187
Conclusiones	190
Capítulo 7. Gestión managerial, “vocación para ayudar” y cercanía PRO: atributos de gestión y agrupamientos ministeriales en el nivel nacional	193
7.1 El ala política, los “técnicos” y los independientes: agrupamientos ministeriales durante la gestión de Cambiemos.....	194
7.2 Gerencia managerial e individuación de la política socio-asistencial: la búsqueda de construir “objetividad” en el nivel nacional.....	201
7.3 Entre la política institucional y los cortes de calle: atributos de gestión para la regulación del conflicto social	207
7.4 Perfiles políticos y anclajes sociales: la cercanía estatal como forma de entender y gobernar <i>otra</i> realidad social	212
7.5 “No importa si es carpintero o herrero, lo importante es que confíe en sus capacidades.” La gestión social desde la gramática del management y la retórica de la vocación de ayuda	218
Conclusiones	223
CONCLUSIONES GENERALES.....	225
Tensiones que atravesaron el gobierno de lo social en la nueva derecha Argentina	226
Perfiles “sociales” y “políticos” en el reclutamiento ministerial. Definiciones en disputa y transformaciones a lo largo del tiempo.....	229
Ordenar el Estado: desde los procedimientos de gestión hasta los datos estadísticos ...	230
En busca de la neutralidad perdida: herramientas de gestión y atributos “técnicos”	232
La cercanía como atributo ministerial: entre la sensibilidad social, la negociación con los movimientos sociales y los timbres	233
Líneas de investigación a futuro	237
Bibliografía.....	239
Notas periodísticas	251
Anexos	255
1. Listado de entrevistas	255
2. Máximos funcionarios del área socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires desde la autonomía hasta la llegada del macrismo (1997-2007), años de gestión y motivos de sus salidas.....	259
3. Gobernadores y ministros del área socio-asistencial en la provincia de Buenos Aires (1988-2015)	261
4. Organigramas ministeriales	262

Agradecimientos

Esta tesis, y el trabajo de investigación que ella muestra, no hubiera sido posible sin el financiamiento del Estado nacional a través del otorgamiento de una beca doctoral CONICET. Agradezco especialmente al sistema educativo público argentino por formarme como persona y, particularmente, al IDAES-UNSAM por promover mi formación profesional a través del doctorado en Sociología.

Gracias a mis directoras Paula Canelo y Mariana Gené por el profesionalismo y la dedicación de todos estos años. Me empujaron a viajar, a leer trabajos que fueron claves, a ordenar ideas, a tener cuidado con mi testarudez y a afinar reflexiones apresuradas o poco claras. Agradezco fundamentalmente todo el apoyo que me brindaron en los momentos más apremiantes de la escritura final de la tesis.

Quiero agradecer especialmente a Matías Landau por haberme incentivado y acompañado en mis primeros pasos en la investigación. Gracias a Noelia Noya, Federico González, Vilma Paura, Elsa Pereyra, Cecilia Lascurain y a mi profesor del taller de tesis, Gabriel Noel, por los comentarios puntillosos y constructivos que me hicieron en varias oportunidades. A Esteban Pérez y a Facundo Urruti por el apoyo técnico-digital (y creativo) y a Julia Gentile por la ayuda permanente.

Gracias al IDAES y a la Universidad de Kassel, particularmente al centro CALAS, que me permitieron dedicarme enteramente a la escritura durante los meses de estadía en Alemania. Específicamente, quisiera destacar el acompañamiento de Alexandra Bechtum, Patrick Eser, Svenja Montana, Francisco Soto, Mónica Montero y Ernesto García Garcell.

Este trabajo es producto también del apoyo de mis colegas docentes, José Moreno, Darío Rubinstein y el equipo de Teoría Política de la UBA, quienes me acompañaron en momentos de escritura cubriendo clases y correcciones de parciales. Las preguntas de los estudiantes, sobre todo de la carrera de Trabajo Social del IUNMA, despertaron interrogantes que busqué responder a lo largo de la tesis.

Gracias a los funcionarios y trabajadores entrevistados de las carteras socio-asistenciales de ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires y del nivel nacional sin cuyo tiempo esta tesis sería imposible. En particular a Hugo Villareal por las reiteradas colaboraciones.

Esta investigación se nutrió de los aportes de compañeros de cursada y profesores del IDAES, del grupo de Jerarquías del Instituto Gino Germani, de becarios, de amigos de

la oficina 12 del IDAES, de la nueva casa que es el CITRA, del verde, de la 89 de liniers, de futsal. Todas estas personas (y seguro otras que olvido) me acompañaron en almuerzos, cenas, mates y tantos otros momentos en los cuales muchas de las preguntas que están en este trabajo rondaban por mi cabeza. Soportaron la densidad que me caracteriza con mucha hidalguía.

Gracias a mis amigos de la vida: Santiago Hormanstorfer, Federico González, Leonardo Meli, Francisco Coronel, Maia Alimenti, Ezequiel Betelu y Santiago Pérez por apoyar e incentivar este proceso un poco caótico de escritura.

Gracias a mis viejos, a mis hermanos, cuñadas, cuñados, tíos, tías, primos, primas, sobrinos y sobrinas por acompañarme en todos estos años de formación personal y profesional.

Gracias a Barby por el amor y la compañía cotidiana. Su empuje, humor y cariño son una parte fundamental de mi vida.

Introducción

Entro a la oficina del subsecretario de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires. Es sencilla y tiene una decoración que vengo observando repetidamente, incluso en la ciudad de Buenos Aires: mapa del distrito, escritorio personal, mesa de reunión y cuadro en la pared con la figura de Eva Perón. Me siento, lo saludo y me presento como sociólogo e investigador del CONICET. Sin mediar palabra el funcionario saca una carpeta con gráficos. Un poco nervioso y sin mucho entusiasmo me cuenta algunos datos de su gestión. Los números no lo favorecen y muestran descensos presupuestarios importantes. Me explica que muchos programas pasaron a nación o a los municipios, que para él eso es bueno porque permite ordenar el ministerio. Después de 20 minutos explicándome políticas y datos de gestión intervengo: le pido que me cuente su historia, de dónde viene, cómo llegó a la cartera. Empieza a hablar, se interrumpe, me mira y se ríe: ‘Ah, ¿Vos viniste para hablar de política pibe, no de gestión?’ Se suelta, me explica las internas del peronismo bonaerense, las alianzas en las que participó y que construyeron las victorias opositoras de 2009 y de 2013. Detalla el 2015: desde la interna ‘movediza’ del peronismo kirchnerista, que para él es el primer motivo para explicar la victoria de Vidal, hasta las negociaciones con Sergio Massa para que mantenga su candidatura presidencial y Scioli no gane en primera vuelta. Lejos de la incomodidad inicial, de lo que consideraba la ‘gestión’, se lo ve suelto explicando negociaciones y alianzas políticas. Después de una entrevista de una hora me despide, dejándome su tarjeta personal: ‘Escribime cualquier cosa que necesites. Esta semana me junto con Pedrini [Secretario Nacional del MDSN] para arreglar unas cosas, voy a tratar de conseguirte esa entrevista.’ Pese a los mensajes posteriores que le envié nunca más me respondió. (Notas de campo. La Plata, febrero de 2019)

Estas notas muestran parte del trabajo de campo y son la expresión del aprendizaje que implicó para mí el proceso de investigación. ¿Qué fui a buscar a las entrevistas con funcionarios PRO y de Cambiemos? ¿Con qué esperaba encontrarme? El inicio del estudio en el año 2015 tenía supuestos que se fueron desvaneciendo en el mismo momento en que armaba la base de datos con las trayectorias de los funcionarios y realizaba entrevistas. Me encontré con mujeres de clase media-alta y alta, con historias de participación en distintos voluntariados profesionalizados, que hacían política, ganaban la provincia de Buenos Aires y se jerarquizaban en distintos niveles de la cartera, ordenando líneas internas del ministerio y del partido. A su vez, hombres “de

rosca” (Gené, 2014), con historias de militancia en el peronismo, se supeditaban a la conducción de María Eugenia Vidal o de Carolina Stanley en el marco de una nueva fuerza de derecha que ponderaba discursivamente una relación directa, sin intermediarios, entre el Estado y los sectores populares.

Siguiendo los antecedentes destacados por el conjunto de investigaciones que estudiaron el área en otros momentos de la historia nos preguntábamos: ¿Dónde estaban los cuadros católicos, la histórica cara social de la derecha argentina? ¿Qué hacían los peronistas en una fuerza que alzaba la bandera de la renovación política y de la individualización?

El objetivo general de esta tesis es comprender el reclutamiento y los modos de hacer política durante los gobiernos del PRO y de Cambiemos entre 2007 y 2019 en tres carteras socio-asistenciales (Hábitat y Desarrollo Humano, Desarrollo Social, Salud y Desarrollo Social) de territorios diferentes (Ciudad de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires y nación, respectivamente). Nos preguntamos fundamentalmente qué atributos valorizaron el PRO y Cambiemos en la gestión de las políticas socio-asistenciales, cómo se vincularon estos últimos con los mundos sociales de la política de los que se nutrió para habitar la cartera y cómo fue la construcción de perfiles de funcionarios en el área.

Para responder estas preguntas, nos propusimos abordar distintas dimensiones de análisis respecto de aquellos individuos que ocuparon cargos públicos en las carteras de la ciudad de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y del nivel nacional. En primer lugar, reconstruimos las historias institucionales de las carteras analizadas, recuperando estudios previos sobre reclutamientos políticos, épocas y perfiles de gestión. En segundo lugar, identificamos trayectorias políticas, educativas, profesionales y sociales de los y las ministras, secretarios, subsecretarios, directores nacionales, provinciales y generales que ingresaron luego de las victorias del PRO y de Cambiemos. En tercer lugar, analizamos las concepciones y atributos ponderados en el área, explicando los modos de hacer política que se construyeron en estos años y los estilos de gobierno que consolidaron. Por último, comparamos las trayectorias y los atributos de CABA, PBA y nación, interpretando las continuidades y las rupturas que observamos en cada territorio.

Relacionamos las trayectorias y los atributos valorizados en el área con los desafíos que enfrentó esta nueva fuerza política y con las estrategias que construyó en cada cartera socio-asistencial. El inicio de la investigación en la ciudad de Buenos Aires y las

trayectorias posteriores de una buena parte de esos funcionarios que circulaban hacia el gobierno bonaerense o al nivel nacional, nos presentó un nuevo desafío para comprender la cara social de la nueva derecha Argentina . El problema nos empujó hacia nuevos niveles de gobierno que se presentaron como escenarios particularmente ricos para comprender lo que los funcionarios replicaban del modelo de CABA (y que constituía un estilo de trabajo PRO y de Cambiemos en el área) de aquello que modificaban (lo que mostraba pragmatismo y nuevas estrategias en función de diferentes problemas e interlocutores).

La importancia económica, política y social de esos tres territorios en los que se impuso el macrismo y la escasez de investigaciones que analicen articuladamente distintos niveles de gobierno nos impulsaron a estudiar las prácticas y concepciones que construyeron las elites “sociales” de este nuevo fenómeno político de presencia local, provincial y nacional.

En el cruce entre trayectorias, atributos y escenarios reconstruimos las especificidades del reclutamiento y de los modos de hacer política que consolidaron el PRO y Cambiemos en una de las áreas que cimentó el vínculo entre esta nueva fuerza de derecha y los sectores populares.

Las áreas socio-asistenciales de los distintos niveles de gobierno analizados han ganado centralidad político-administrativa desde la década de 1990. La creación en 1994 de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, como agencia específica destinada a intervenir en el creciente mundo del empleo informal y desocupado, se presentó como un hito en este sentido, consolidado en 1999 luego de la elevación del área a ministerio. Este crecimiento estuvo atravesado por una agenda pública construida por distintos actores sociales (internacionales, nacionales, provinciales y locales) en el marco de una creciente conflictividad social y del deterioro de los indicadores socioeconómicos.

En esa coyuntura, y en sintonía con una tradición de estudios clásicos (Weber, 2008; Wright Mills, 1963; de Ímaz, 1964) preocupados por las características de una *minoría* que ejerce el poder público, Desarrollo Social mostró particularidades que la distinguen respecto de otras carteras. No sólo reclutó cuadros de distintas procedencias, entre las que se destacan el mundo católico y los movimientos sociales, sino que también fue una plataforma para que los individuos desarrollen luego trayectorias de distintos tipo, algunas ligadas a perfiles técnicos, otras a lo político electoral, en un área particularmente inestable (Perelmiter, 2012).

Esta investigación da cuenta de una diversidad de perfiles que conformaron lo que denominamos “La cara social de la nueva derecha argentina”. Contra nuestros propios prejuicios y en un diálogo constante con los trabajos históricos sobre el área socio-asistencial, esa nueva derecha se mostró pragmática para habitar de distintas maneras las carteras en los diferentes territorios analizados. Los protagonistas de ese pragmatismo provenían de cuatro espacios fundamentales: el peronismo, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, el mundo empresarial y las ONGs liberales.

Los funcionarios construyeron una época (Perelmiter, 2016) de gestión desde una fórmula propia que se replicó, en sus trazos gruesos, en las distintas carteras aunque asumió particularidades específicas en cada caso, acentuando rasgos e innovando según correspondiera a los desafíos que se enfrentó en cada territorio. Sin perder de vista los objetivos políticos relacionados con garantizar la gobernabilidad y con la interpelación a la dimensión moral universal de la política (Frederic, 2004)¹, los individuos buscaron responder a los desafíos de escalas muy diferentes, combinando estrategias históricas con nuevos sentidos y recursos provenientes de los mundos sociales de pertenencia (Vommaro, 2017a) de los cuales se nutrieron el PRO y Cambiemos para ocupar los cargos públicos ministeriales. Mostraremos qué atributos valorizaron estas fuerzas políticas en la gestión de las políticas socio-asistenciales y cómo fue la construcción de perfiles de funcionarios en el área.

Desde 2007 la situación social contiene problemas sociales relevantes aunque indicadores sensibles como la pobreza mostraron mejoras en relación a momentos como el 2001.² A partir de 2015, la coyuntura mostró otra complejidad producto del ajuste estructural que implementó Cambiemos desde su llegada al gobierno nacional, que se profundizó luego del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en 2018. La responsabilidad de la fuerza política respecto de las condiciones de vida de los sectores populares, afectadas desde la devaluación inicial (de los Reyes, *BBC Mundo*,

¹ Retomamos el concepto desarrollado por Frederic (2004) para referirse a lo que la ciudadanía espera de los políticos, lo cual varía contextual e históricamente.

² Para el período analizado no existen datos oficiales sobre niveles de pobreza que sean comparables entre sí, dados los sucesivos cambios metodológicos realizados por INDEC en la composición de la canasta básica utilizada como referencia para la construcción de los índices de pobreza e indigencia. A raíz de esta dificultad en la comparación entre períodos, agradecemos el aporte de Daniel Scheingart quien se propuso homogeneizar las canastas con el propósito de reconstruir las series en el largo plazo. El investigador establece que en 2002 se alcanzó un pico de 66% en los niveles de pobreza, mientras que en 2007 se ubicó en 37,4%.

17/12/2015), marcaron la agenda ministerial de las carteras que debieron responder al aumento de índices como el de pobreza e indigencia.

En el marco de una preocupación por comprender cómo los perfiles y las trayectorias del personal político se vieron condicionados por el contexto y los escenarios institucionales al tiempo que los produjeron, afrontamos la tensión histórica de la sociología entre estructura y agencia a partir de la elaboración de dos preguntas centrales que orientaron nuestro estudio.

¿Qué trajeron esos individuos a la política? PRO y Cambiemos buscaron legitimarse incorporando perfiles “sociales”, procedentes de mundos distintos al político institucional, en un contexto de crítica a los políticos. Para esto, no sólo incorporaron individuos con experiencia previa en voluntariados profesionalizados y en el mundo empresarial capaces de introducir valores morales positivos en el ámbito político (sensibilidad, cercanía y gestión) sino que reunieron distintos saberes capaces de generar gobernabilidad en una de las áreas que interviene en las condiciones de vida y de reproducción de los sectores populares, operando específicamente en el momento de la distribución secundaria del ingreso (Danani, 2009).

Pese a la primacía de discursos que buscaron separar lo “social” de lo “político” (Ferraudi Curto, 2014), los modos de hacer política en las carteras se mostraron eficaces para sostener perfiles en el tiempo, para negociar con actores relevantes como los movimientos sociales en momentos de empobrecimiento social, para construir perfiles de funcionarios “sensibles” capaces de disputar cargos electorales y para generar territorialidad del PRO y de Cambiemos en los distintos territorios analizados.

¿Qué hizo la política con estos individuos? El análisis muestra una heterogeneidad de respuestas que van desde la incomprensión y el abandono de los espacios de poder por parte de funcionarios que no compartían los objetivos (que excedían la noción de ayuda que formulaban) hasta la profesionalización política. En tiempos de buenos resultados electorales para el PRO y para Cambiemos, una parte de los funcionarios construyó trayectorias públicas extensas, generando un nuevo compromiso con el partido de gobierno y con sus objetivos electorales.

Incorporaron destrezas como la negociación política, desarrollando nuevos objetivos profesionales como la especialización en la gestión pública de algún área específica o el salto a lo político electoral. Quienes tenían trayectorias político-partidarias previas, fundamentalmente en el peronismo, pudieron seguir viviendo de la política en una cartera estatal vinculada a la intervención en las condiciones de vida y de reproducción

de los sectores populares, con quienes venían militando en distintos barrios y distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Al analizar carteras de diferentes niveles de gobierno en una misma fuerza política que obtuvo importantes victorias electorales observamos que individuos que fueron funcionarios en CABA y luego en PBA resaltaban atributos distintos para presentarse a sí mismos en sus roles ministeriales según se tratase de un territorio u otro. Sin embargo, las continuidades nos permiten hablar de una época de gestión durante estos años que nació en la ciudad de Buenos Aires y que buscó replicarse en los distintos niveles de gobierno analizados.

Los territorios estudiados no sólo presentan estructuras sociales diferentes, distintas tradiciones políticas, diversas historias institucionales, sino que fueron abordados a lo largo de la tesis en una temporalidad que no siempre fue la misma. Mientras que en la ciudad de Buenos Aires nuestro estudio comenzó en 2007, en la provincia y en el nivel nacional analizamos lo que sucedió luego de las victorias de Cambiemos en 2015.

Las dinámicas institucionales fueron cambiando al mismo tiempo que nosotros realizábamos la investigación, lo que dificultó en algunos casos la reconstrucción de datos. La decisión de incorporar las políticas de salud, seguridad social y hábitat al nuevo ministerio de Salud y Desarrollo Social en 2018 fue un ejemplo paradigmático en este sentido ya que implicó la inclusión del Ministerio de Salud (con todas sus políticas y funcionarios) en el nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social conducido por Carolina Stanley. El poco tiempo transcurrido y la conjunción de dos carteras que venían trabajando de manera autónoma presenta más preguntas que respuestas respecto de la posibilidad de construir una lógica coordinada al interior del nuevo ministerio.

Estudiar procesos que aún están en curso implicó para nosotros asumir riesgos y desafíos. Nuestra investigación se desarrolló en el cruce entre esos retos y el análisis histórico en el marco de una fuerza de derecha que fue redefiniendo su perfil en función de nuevos territorios, aliados y coyunturas.

“La cara social de la nueva derecha argentina” se caracterizó por su pragmatismo (Morresi y Vommaro, 2015) aunque estuvo definida por algunas dimensiones que, contraintuitivamente para quienes observamos, se mostraron complementarias y se repitieron en las carteras analizadas. En primer lugar, la feminización del gobierno de lo “social” y el encumbramiento de mujeres en los cargos más relevantes del área fue presentada como una “nueva forma de hacer política”. Desde esa fórmula tradicional de género, un conjunto de mujeres ocuparon posiciones de poder ministerial e incluso, en

el caso paradigmático de Vidal, construyeron un perfil electoral apoyado en la afinidad con valores históricos del área: el cuidado, la cercanía y la escucha se presentaron como ejes trascendentales en la campaña provincial de 2015.

En segundo lugar, el encumbramiento de perfiles “sociales”, provenientes del mundo empresario y del voluntariado liberal, en muchos casos culminó en la politización de esos mismos cuadros. El reclutamiento de técnicos que en otros momentos de la historia trabajaban para distintos gobiernos o para el sector privado, implicó con el paso del tiempo un nuevo compromiso con los objetivos políticos del PRO y de Cambiemos. Desarrollaron perfiles y atributos fundamentales para construir gobernabilidad y para participar de momentos claves como las campañas electorales.

En tercer lugar, el reclutamiento de perfiles técnicos, anclado en la primacía de una nueva gramática del management (Luci, 2016), se consolidó en paralelo al desarrollo de un perfil de funcionario embarrado (Salerno, 2018), cercano con los trabajadores estatales y con los destinatarios de las políticas, comprometido con lo que la ciudadanía le demanda a los políticos en ese determinado contexto histórico.

Por último, la capacidad para negociar con actores de peso como los movimientos sociales fue una característica del ala “política” de los ministerios que, sin embargo, fue complementada con la ponderación de discursos y prácticas que buscaban construir una relación individual, directa, entre Estado y ciudadanos. La implementación de prácticas y políticas que buscaban advertir los peligros de las intermediaciones, nunca del todo importantes según mostró la primacía del Hacemos Futuro (continuación del programa Argentina Trabaja) y la relación con las organizaciones sociales, se presentaron como rasgos distintivos de una derecha menos “comunitarista” en el área social (Osuna, 2016) que otras experiencias históricas.

Como veremos a lo largo de la tesis, nuestro trabajo de investigación nos invitó a repensar ejes históricos del área y preconcepciones que circulan en distintos ámbitos, sobre todo progresistas (“Jóvenes PRO: Piter Robledo y el clientelismo cheto”, *Fuentes en Laizquierdadiario*, 21/9/2016; “De “Pinochos” de la política, un “cheto” del PRO en Villa 9 de Julio y una función de títeres”, *Diariocuartopoder*, 4/1/2018) que no explican (y en muchos casos subestiman) los recursos, las estrategias, pero también las tensiones y contradicciones, de esta nueva fuerza de derecha que gobierna la ciudad de Buenos Aires, la provincia y el nivel nacional.

I.2 Marco teórico

Nos inspiramos en los trabajos clásicos (Weber, 2008; Wright Mills, 1956; Michels, 1991; Mosca, 1996; Pareto, 1987) para preguntarnos qué características tiene esa *minoría* que ejerce el poder público y cuáles son las capacidades socialmente reconocidas para gobernar en el marco de las victorias del PRO y de Cambiemos en la ciudad de Buenos Aires, en PBA y en Nación. Los interrogantes históricos sobre los atributos ponderados para hacer política y sobre la manera en que las elites circulan y ejercen el poder forman una parte fundamental de nuestra agenda de investigación.

Herederos de esos autores, recuperamos un conjunto de estudios franceses de sociología política (Lagroye, 2003; Lagroye y Offerlé, 2010; Offerlé, 2004, 2011; Phélippeau, 1997; Sawicki, 2011) que, partiendo de un enfoque socio-histórico, analizaron las trayectorias político-profesionales, las competencias y los saberes legítimos para desempeñar la profesión política, prestando especial atención a los *backgrounds* sociales de los políticos y a la imbricación entre estos últimos y el ejercicio de la actividad política.³ Como explica Offerlé:

Si el estudio del background de los políticos profesionales no explica mecánicamente sus vías de constitución, de preservación, de acumulación del capital político, o las muy diferentes maneras de nombrar los roles de la política y de lo político, no obstante, sigue siendo una herramienta esencial para comprender finalmente las variaciones en la ejecución del trabajo político (2011, pp. 95).

Inspirados en los trabajos de Offerlé (2011), creemos que uno de los intereses más importantes de la sociología está en las luchas sobre las definiciones que se dan entre los propios funcionarios, buscando comprender lo que caracteriza, en términos de reproducción y de diferenciación, a un tipo de funcionario que pasa por el área de las políticas socio-asistenciales en los gobiernos del PRO y de Cambiemos. Al poner el foco al interior de una fuerza política abordaremos las disputas que distintos individuos dotados de trayectorias y atributos diversos llevaron adelante para determinar quién tenía legitimidad para ocupar cargos públicos dentro del ministerio.

La importancia de los mundos sociales asume una relevancia particular en un sistema político como el argentino caracterizado por la débil institucionalización de los partidos (Cheresky, 2006; Levitsky, 2005; Ollier, 2007) y la importancia de las redes

³ Desde la tradición anglosajona distintos trabajos analizan los mecanismos sociales de reclutamiento y ejercicio de la actividad política, prestando atención a las creencias y a las prácticas que legitiman el acceso a determinados recursos (Evans, 1995; Granovetter, 1973; Tarrow, 2004; Tilly, 2000).

extrapartidarias en la historia política nacional (Giorgi, 2015; Heredia, 2015). En nuestro caso, a estas variables se agrega la historia breve del PRO como partido político creado recién en 2005 (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015) y de la alianza Cambiemos, consolidada en el marco de las elecciones de 2015.

En ese sentido, y retomando la noción de trayectorias de encumbramiento (Giorgi, 2015), nos propusimos insertar a los funcionarios en su trama social, indagando el lugar preponderante que distintos aspectos de sus trayectorias sociales, profesionales y políticas tuvieron en el reclutamiento de la cartera y en las formas de hacer política que allí se consolidaron.

Para esto utilizamos tres nociones centrales: *trayectorias*, *atributos de gestión* y *perfiles de funcionarios*. Utilizamos la noción de trayectoria entendida como “el recorrido biográfico individual en todas sus dimensiones, sin escindir la trayectoria política de la religiosa, de la laboral, etc., sino considerándola una unidad compleja, que va delineando perfiles individuales” (Giorgi, 2015: 21). Damos cuenta con ese concepto de un conjunto de características educativas, sociodemográficas, profesionales, políticas y sociales de las que son portadores los individuos que analizamos. Buscamos comprender cómo se desenvuelven los individuos en un espacio relacional, antes y después de ocupar el cargo público en la cartera socio-asistencial.

Además, utilizamos la idea de *perfiles de funcionarios* para referirnos específicamente a la construcción de tipos ideales de funcionarios que se ponderaron durante las gestiones del PRO y de Cambiemos en las carteras estudiadas. Los perfiles reúnen *atributos* valorados en los cargos políticos socio-asistenciales entendiendo por estos últimos estilos de trabajo, de hacer y de poner en escena decisiones, que representaron valores y concepciones que caracterizaron las gestiones socio-asistenciales del PRO y de Cambiemos. Buscamos incorporar al análisis de las trayectorias sociales el estudio de las concepciones y prácticas concretas que los funcionarios desarrollan en el transcurso de la gestión, explicando desde una perspectiva comportamental de la elites (Cammack, 1990) lo que las mismas priorizan en determinadas situaciones.

Como veremos en el apartado metodológico, la tipología de perfiles de funcionarios que elaboramos para la ciudad de Buenos Aires (*PRO puras*, *expertos*, *conversos*, *burócratas*) se presentó como una herramienta para analizar el reclutamiento político y el ejercicio de los roles ministeriales en la provincia en Buenos Aires y en el nivel nacional.

A lo largo de la tesis debatimos con las perspectivas institucionalistas que suponen una epistemología del actor racional y calculador, discutiendo con los trabajos que entienden la actividad política como un *cursus honorum* que los individuos buscan realizar al interior de los partidos y las instituciones políticas. Explicamos cómo aborda esta nueva derecha la cuestión social estudiando el gobierno más allá de las instituciones políticas e incorporando al análisis al sector privado empresarial y filantrópico como una parte importante de los anclajes sociales del macrismo en el área socio-asistencial.

Si bien luego de 1983 la Argentina ha comenzado a consolidar reglas e instituciones democráticas, consideramos relevante desnormativizar el análisis, produciendo una investigación en la cual los modos de hacer política sean el resultado del proceso de investigación y no su punto de partida (Lorenc Valcarce, 2011). Estudiamos las instituciones y las personas que las habitan como procesos en constante elaboración producto de la tensión existente entre la acción de los individuos y las prácticas históricas institucionalizadas.

Analizar los modos de hacer política requiere estudiar el cruce entre trayectorias, atributos y *escenarios institucionales*. Con estos últimos nos referimos específicamente a los contextos institucionales e históricos en los que se insertan los funcionarios, que los exceden pero que al mismo tiempo son el escenario de sus prácticas.

En ese cruce no sólo se anudan roles legítimos de la actividad política sino también valoraciones morales respecto de las capacidades y cualidades necesarias para el ejercicio de esa práctica. Si bien partimos del análisis de lo instituido (las reglas, los presupuestos históricos, las posiciones institucionales que ocuparon los individuos) nos interesamos particularmente en la consolidación de roles políticos, de sentidos y de interacciones que se construyeron en determinadas coyunturas.

I.3 Estado del arte

Inscribimos nuestra investigación en el marco de un conjunto de trabajos de las ciencias sociales, no sólo de la sociología, que han realizado aportes para comprender los fenómenos políticos, estudiando particularmente el reclutamiento político y las diversas formas de hacer política en los cargos públicos del Estado. Desde distintas disciplinas, metodologías y teorías han analizado los perfiles sociales y las trayectorias de los altos funcionarios públicos en determinados momentos de la historia.

Estos trabajos no sólo forman parte de los antecedentes de la tesis sino que construyeron desde mediados del siglo XX un conjunto de preguntas que conformaron la agenda de la sociología política en la que nosotros nos inspiramos para pensar los ministerios que abordamos. Destacamos tres preguntas fundamentales:

En primer lugar, se propusieron explicar grandes problemas poniendo el foco en el rol de las elites estatales. ¿Qué características sociodemográficas tienen las elites y cuáles son sus roles? Pusieron la mirada en “los que mandan” (de Ímaz, 1964) y operaron como antecedentes fundamentales para trabajos sobre elites económicas (Castellani, 2016; Gaggero, Schorr y Wainer 2014), religiosas (Mallimacci, 1988, 1992; Donatello, 2011), tecnocráticas (Vommaro, 2011; Vommaro y Morresi, 2015) y políticas (Canelo, 2016; Canelo y Castellani, 2016; Gené, 2012, 2014; Giorgi, 2015; Heredia, 2015).

Por otro lado, se orientaron al estudio de los procesos de socialización y de creación de normas, valores y círculos sociales hacia el interior de esos grupos (de Ímaz, 1964). ¿Cuáles son los ámbitos de socialización de las elites y cómo construyen procesos de jerarquización al interior de ellas mismas? Algunos de ellos (Gené, 2014; Giorgi, 2015; Vommaro y Morresi, 2015; entre otros) prestaron especial interés a las dinámicas de articulación y enfrentamiento que allí se observaron en el marco de una sociología política crítica del “institucionalismo” y preocupada por los mundos sociales de la política.

Por último, nos permitieron pensar el lugar de los individuos en la construcción de las instituciones estatales. ¿Qué concepciones y prácticas guiaron la construcción de determinadas instituciones? Estos estudios favorecieron un abordaje procesual y multidimensional de los escenarios institucionales que aparecen en muchos casos naturalizados desde el presente.

Desde de Ímaz hasta Perelmiter y Marcalle (2019), los trabajos sobre perfiles sociales y trayectorias de quienes ocupan altos cargos estatales han hecho hincapié en la necesidad de utilizar para el caso argentino categorías que tengan en cuenta no sólo las trayectorias partidarias sino también otros ámbitos de socialización que las exceden. Recuperando esa noción central y como parte de una sociología política que busca comprender los vínculos entre Estado y sociedad, nuestro estado del arte incorpora un conjunto diverso de investigaciones que exceden las producciones sobre las elites estatales.

En este sentido, analizamos los estudios sobre los actores sociales que se fueron posicionando en los últimos años como interlocutores de las políticas socio-asistenciales (Longa, 2018, 2019; Merklen, 2010; Natalucci, 2010; Retamozo, 2009; Svampa y Pereyra, 2003). Por otro lado, la presencia de ONGs nos impulsó a leer sobre el tercer sector (Echt, 2016; Malagamba, 2009; Simón, 2006) al tiempo que la victoria de Cambiemos en el nivel nacional y el reclutamiento de CEO que allí se produjo nos acercó a la literatura sobre la alta gerencia empresarial (Luci, 2016; Szelechter, 2015). El trabajo de campo y los mundos sociales de la política se fueron sumando a nuestros antecedentes sobre funcionarios y constituyeron una parte fundamental de nuestro estado del arte.

Elegimos las carteras socio-asistenciales porque consideramos, como buena parte de la bibliografía, que presenta una relevancia específica. No sólo se ha venido consolidando como una agencia estatal fundamental capaz de intervenir en las condiciones de vida y de reproducción de los sectores populares sino que ha mostrado particularidades que caracterizaron a sus elites ministeriales. La inestabilidad de estas últimas, las experiencias previas de participación social de algunos de sus funcionarios (entre las que se destacan el mundo católico y los movimientos sociales), las trayectorias posteriores que posibilitó (algunas ligadas al desarrollo de saberes técnicos) y su particular relación con lo político electoral (que nosotros retomamos para pensar el caso paradigmático de Vidal) se presentaron como dimensiones de análisis que atravesaron el desarrollo de la tesis.

A esa propuesta específica para el área de Desarrollo Social planteamos el desafío de analizar tres escalas diferenciadas para comprender las particularidades que asume este nuevo fenómeno político de presencia local, provincial y nacional. La escasez de trabajos sobre los funcionarios subnacionales y la primacía de investigaciones que analizan un solo nivel de gobierno nos impulsaron a investigar las estrategias que construyó el macrismo en una cartera relevante para generar cercanía con la ciudadanía y gobernabilidad como la socio-asistencial luego de las victorias importantes que obtuvo en la ciudad de Buenos Aires, en provincia de Buenos Aires y en el nivel nacional.

En el cruce entre las investigaciones sobre **funcionarios**, sobre la **política en distintos niveles de gobierno** y sobre esta **nueva derecha** que gobierna territorios relevantes esperamos realizar un aporte que nos permita comprender los cuadros sociales de este nuevo fenómeno político argentino.

Estudios sobre funcionarios ministeriales y sobre el alto funcionariado del área socio-asistencial

En América Latina, se destacan una serie de investigaciones que analizan el reclutamiento y los modos de ejercer la actividad política en distintos ministerios. Estos trabajos han sido elaborados fundamentalmente desde las ciencias políticas y se han preocupado por analizar la distribución de cargos ministeriales para comprender las lógicas de reparto de poder entre los partidos y la construcción de gobernabilidad (Amorim Neto, 2006; Chasquetti, Buquet y Cardarello, 2013; Carreras, 2013; Inácio, 2013; Martínez Gallardo, 2012; entre otros). Además, otros trabajos sobre funcionarios de ministerios (Escobar Lemmon y Taylor Robinson; 2009; Krook y O'Brien, 2012; Fonseca Engler, 2018) se han enriquecido con preguntas clásicas de disciplinas diversas como la sociología, la historia y la antropología, incorporando nuevas dimensiones al análisis como la composición de género de los gabinetes o el vínculo entre competencias empresariales y política.

Respecto de los ministerios sociales en América Latina, los trabajos se enfocaron particularmente en cómo, en el contexto neoliberal, se generó un consenso que permitió institucionalizar un área estatal encargada de combatir la pobreza (Franco y Székely, 2010; Martínez, 2017; Midaglia, Antía, Castillo y Fuentes, 2013; Niedzwiecki y Pribble, 2017; Székely, 2015). Estos trabajos mostraron como, desde una mirada subsidiaria del Estado promovida por organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, y en marco de un aumento de la conflictividad social, en distintos países de América Latina se consolidaron agencias fragmentadas y heterogéneas que implementaron un conjunto de políticas socio-asistenciales.

Respecto a la Argentina, las ciencias sociales han producido en los últimos años una importante cantidad de trabajos que se proponen analizar los gabinetes nacionales en distintas etapas o gobiernos (Giorgi, 2013; Canelo, 2008, 2014; Canelo y Castellani, 2017; Camerlo, 2013; Pomares, Leiras, Page, Zárate y Abdala, 2014) o lo que sucede en un ministerio en particular a lo largo de un período significativo de tiempo (Canelo, 2016; Heredia, 2012, 2015; Gené, 2012, 2014; Giorgi, 2015; Rodríguez, 2011) .

La historia se presentó como una de las disciplinas pioneras en este tipo de abordajes, analizando los saberes expertos de los funcionarios públicos y la construcción histórica de agencias estatales específicas (Bohoslavsky y Soprano, 2010), prestando atención a las áreas económicas (Caravaca, 2012; Dalbosco, 2005; Niosi, 1974), de políticas

laborales (Suriano, 2000; Soprano, 2010), de salud pública (González Leandri, 2010; Ramacciotti, 2009), de estadística pública (González Bollo, 2004; Daniel, 2011), entre otras. Estudiaron agencias estatales específicas (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Plotkin y Zimmerman, 2012) y procesos diversos como el rol de los profesionales y de los expertos en el Estado (Neiburg y Plotkin, 2004; Frederic, Graciano y Soprano, 2010).

La antropología fue también una disciplina destacada que produjo diversos trabajos sobre política y Estado (Masson, 2004). Entre sus aportes se destaca la preocupación analítica por los sentidos y las prácticas de los actores en sus interacciones micro (lo que permitió desnormativizar el análisis político) y el estudio de la política y de los políticos en sus vínculos con el resto del tejido social. Si bien buena parte de los trabajos analizaron las redes territoriales y los sectores populares (Auyero y Swistun, 2007; Ferraudi Curto, 2014; Manzano, 2007; Masson, 2004; Semán 2015), algunas investigaciones se enfocaron en el alto funcionariado estatal analizando la vida cotidiana del trabajo político (Frederic y Masson, 2006; Gaztañaga, 2008; Masson, 2004; Soldano, 2009; Soprano, 2010).

Por su parte, la sociología produjo en los últimos años, incorporando métodos y preguntas de la antropología y la historia, estudios sobre los funcionarios de distintos ministerios, incluso socio-asistenciales. Se estudiaron las características de las elites económicas estatales y sus vínculos con los centros de expertise (Heredia 2004, 2006, 2015; Camou, 1999, 2006), los políticos profesionales del Ministerio del Interior (Gené, 2012, 2014, 2017), el perfil sociológico de los gabinetes nacionales (Canelo y Castellani, 2016), entre otras cuestiones relevantes.

La débil institucionalización de los partidos posibilitó la producción de trabajos que se preocuparon por las redes extrapartidarias. En el cruce entre *expertise* y profesión política, se destacaron investigaciones que analizaron las trayectorias de agentes portadores de bienes materiales y simbólicos desarrollados por fuera de las instituciones estatales pero que fueron relevantes en sus reclutamientos políticos y en la toma de decisiones estatales (Morresi y Vommaro, 2015).

Para el caso de Desarrollo Social, en los últimos años se realizaron numerosas investigaciones que analizaron distintas dimensiones vinculadas a las características sociales y políticas de las elites estatales del área en distintos momentos de la historia. Los trabajos sobre los individuos que ocuparon los cargos públicos ministeriales incorporaron las preguntas de las investigaciones sobre los sectores populares: lejos de las miradas estructuralistas, se preocuparon por los sentidos y las prácticas que

construyeron los actores en la cima del Estado. Ni los sectores populares cayeron al vacío luego de las políticas neoliberales ni las elites estatales reprodujeron literalmente los mandatos de los organismos internacionales.

En el cruce entre sociología política, historia y antropología, los trabajos sobre el nivel nacional se preocuparon por las redes de expertise que formaron a las elites estatales (Vommaro, 2011), las racionalidades de gobierno (Grassi, 2006; Grondona, 2011), los espacios de reclutamiento y las nuevas estructuras administrativas (Giorgi, 2014; Gomes, 2011; Lvovich y Suriano, 2006; Suriano, 2000; Perelmiter y Marcalle, 2019; Perelmiter y Paura, 2019), las trayectorias de los funcionarios (Malimacci y Giorgi, 2012; Osuna, 2017) los perfiles de gestión que se consolidaron en el área (Giorgi, 2015) y las dinámicas políticas y las disputas de poder dentro del ministerio (Giorgi, 2015; Osuna, 2016; Perelmiter, 2016)

Los estudios mostraron que los gobiernos intervienen en el conflicto social no sólo a través de sus agencias específicas encargadas de la faceta represiva del Estado sino a partir de una diversa cantidad de agencias estatales que buscan regular lo social. Más allá del período excepcional que tuvo a José López Rega al frente del Ministerio de Bienestar Social (1973-1976), donde la represión clandestina tuvo como protagonistas a actores de la cartera (Osuna, 2012), la cartera socio-asistencial intervino en las condiciones de vida de los sectores populares en distintos momentos de la historia a través de la implementación de diferentes tipos de políticas.

Los trabajos que analizaron lo que sucedió antes de la vuelta de la democracia, resaltaron el rol de la Fundación Eva Perón y la relevancia que tuvieron los cuadros católicos en las áreas sociales de los gobiernos militares. El rol del Ministerio de Bienestar Social durante el onganato y la propuesta comunitarista de aquel gobierno de facto, que impulsaba la participación de las organizaciones sociales en la implementación de las políticas (Gomes, 2011; Osuna, 2016, 2017), fueron abordados desde el análisis de las diversas tendencias de la derecha católica que habitaron el área, entre las que se destacaron el Ateneo de la República, la Ciudad Católica, el Opus Dei, y los Cursos de la Cristiandad.

En general, los trabajos mostraron la inestabilidad del área, que supo consolidarse como agencia estatal a partir de mediados de los '90. Las investigaciones que abordaron estos años posteriores a la vuelta de la democracia (Giorgi, 2015; Grassi, 2006; Perelmiter, 2016; Perelmiter y Marcalle, 2019; Perelmiter y Paura, 2019; Vommaro, 2011) analizaron la consolidación de dos grandes épocas: el modelo de la gerencia

social de los años 90 y el territorializado del kirchnerismo. Como veremos en el capítulo siguiente, estas épocas fortalecieron perfiles, saberes y políticas legítimas en el área socio-asistencial.

En todos los casos, los trabajos marcaron la línea difusa entre política y burocracia y resaltaron la importancia de las redes extrapartidarias para explicar la llegada de los funcionarios al ministerio. Además, todos los estudios resaltaron la presencia de antecedentes históricos que vincularon a algunos referentes del área con lo político electoral, donde se presentaron casos paradigmáticos como el de Eva Perón, Francisco Manrique y Ramón Ortega. Retomamos estos ejes en el marco de la victoria de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires.

Escalas y niveles de gobierno. La política subnacional y sus elites socio-asistenciales

Nuestro trabajo se propone analizar una misma área de intervención estatal en distintos niveles de gobierno. La investigación de diferentes escalas implicó para nosotros reconstruir escenarios institucionales con historias específicas. Las carteras se diferenciaron en sus recursos, en los hitos de gestión, en la composición de sus burocracias. Al mismo tiempo, las instituciones socio-asistenciales se insertaron en territorios muy diferentes respecto de sus partidos hegemónicos, de sus tradiciones políticas, de sus estructuras sociales, de los actores de peso que allí se observan.

En la ciudad de Buenos Aires distintas organizaciones relativamente pequeñas aparecieron como mediadoras de diferentes políticas. Entre estas últimas, se destacó la creación de Centros de Primera Infancia destinados focalizadamente a los sectores populares. En la provincia de Buenos Aires, los intendentes del conurbano bonaerense se presentaron como actores relevantes y los funcionarios resaltaban la novedad que implicaba para muchos de ellos, procedentes de la gestión porteña, la negociación con esos intermediarios. En el nivel nacional, el triunvirato de las organizaciones sociales (CCC, CTEP y Barrios de Pie) se consolidó durante la gestión de Cambiemos como un interlocutor fundamental del área socio-asistencial, clave para garantizar la gobernabilidad y el manejo de situaciones de conflicto.

Los desafíos de cada territorio nos permitieron poner a prueba las herramientas conceptuales que creamos para analizar el reclutamiento y los modos de hacer política en el área socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires, estudiando las continuidades y

las nuevas estrategias que construyeron los funcionarios de Cambiemos en los otros niveles de gobierno.

Es importante destacar la escasa producción de estudios que analizan las características que asumen los funcionariados subnacionales (Pereyra, 2016). Sólo encontramos algunos trabajos que, desde distintas disciplinas, abordaron los gabinetes provinciales (Aelo, 2004; Canelo y Lascurain, 2017; Lascurain, 2018) o ministerios subnacionales específicos (Camou y Mateo, 2007; Frederic y Masson, 2006; Golbert, 2004; Pereyra, 2016), analizando las lógicas de designación y las redes que allí predominaron.

Los estudios sobre los funcionarios de las carteras socio-asistenciales subnacionales son pocos, aunque interesantes a los fines de nuestro trabajo. Para la ciudad de Buenos Aires, se destaca el trabajo de Golbert (2004) y nuestra propia tesis de maestría sobre los funcionarios PRO del área de Desarrollo Social entre 2007 y 2015 (Salerno, 2018). En ambas producciones se resalta la relevancia que asumieron las instituciones políticas locales luego de la autonomía y la relación particular que se construyó entre nación y ciudad: la exportación de cuadros sociales locales a la cartera nacional (Cecilia Felgueras, Carolina Stanley) en el marco de dos jefes de gobierno elegidos posteriormente presidentes invirtieron la dependencia histórica de la ciudad respecto de la política nacional.

Para la provincia de Buenos Aires, encontramos un conjunto de trabajos (Armus y Bohoslovsky, 2015; Soldano y Costa, 2015; Masson, 2004; Grassi, 2006; Camou y Mateo, 2007) que analizaron políticas importantes del ministerio y las características del funcionariado que se jerarquizó luego de la llegada de Hilda Duhalde al Consejo Provincial de la Mujer. El hito que representaron las manzaneras y las representaciones que se construyeron sobre las “mujeres” bonaerenses durante la conducción de “Chiche” Duhalde fueron retomados para pensar nuestras preguntas de investigación.

Si bien el alto funcionariado subnacional no ha sido un objeto de investigación extendido, sí nos nutrimos de un amplio número de estudios que abordaron el problema de la construcción de escalas (Frederic y Soprano, 2009) y la política subnacional como problema específico (Mauro, Ortiz de Rosas y Paratz, 2016). Distintos trabajos sobre la política y la cultura de la ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires nos brindaron herramientas fundamentales para pensar la agenda socio-asistencial que construyeron el PRO y Cambiemos en las carteras estudiadas. Estudios sobre los imaginarios construidos respecto del conurbano bonaerense (Segura, 2015) o sobre la

importancia de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires en los procesos de profesionalización política porteños (Landau, 2015, 2018) fueron tan relevantes como las investigaciones sobre los funcionarios del área socio-asistencial en otras experiencias históricas.

En particular, recuperamos investigaciones que han analizado el gobierno y la política de la ciudad de Buenos Aires (Landau, 2015, 2018; Noya, 2016; Mauro, 2008; Bril Mascarenhas, 2007). Además, nos resultaron fundamentales un conjunto de trabajos sobre la provincia de Buenos Aires que estudiaron dimensiones económicas (Rougier y Pampin, 2015), políticas (Badia y Saudino, 2015; Bisso, 2015; González Bombal, 2015; Mauro y Brusco, 2016; Vommaro, 2015), sociales (Bruno, 2015; Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2015; Gorelik, 2015) y culturales (Segura, 2015; Southwell, 2015). Todas estas investigaciones nos permitieron comprender las especificidades de cada territorio y sus imaginarios, fundamentales para analizar las lógicas de gestión ministerial y las agendas de gobierno que allí construyeron los funcionarios del PRO y de Cambiemos.

El PRO, Cambiemos y la nueva derecha en Argentina

Por último, recuperamos un conjunto de trabajos recientes que estudiaron distintas dimensiones del PRO y de Cambiemos. Los primeros trabajos pioneros estudiaron lo que sucedió con el partido en la ciudad de Buenos Aires (Arriondo, 2015; Bohoslavsky y Morresi, 2016; Frederic, 2008; Grandinetti, 2014; Landau y Annunziata, 2018; Mattina, 2015; Vommaro y Armesto, 2015; Morresi y Vommaro, 2015 y Vommaro, Morresi y Belloti, 2015), abordando distintas dimensiones como la generacional, la ideológica o el liderazgo político de Mauricio Macri. En algunos casos, explicaron los espacios de reclutamiento del PRO y los modos de hacer política que caracterizaban a sus dirigentes más relevantes mostrando que individuos provenientes del peronismo y de la UCR formaron parte del armado originario.

En el marco de la victoria de la alianza Cambiemos en el nivel provincial y nacional, las investigaciones, abocadas a estudiar primordialmente el nivel nacional, analizaron los discursos (Canelo, 2018; Schuttenberg, 2017; Slimovich, 2017; Annunziata, Ariza y March, 2018), la nueva alianza política (Mauro, 2015; Vommaro, 2017b; Vommaro y Gené, 2019) y las características que asumió el nuevo gobierno (Canelo, 2019; Canelo y Castellani, 2016; Perelmiter y Marcalle, 2019). Pocos trabajos se enfocaron en el

gobierno de María Eugenia Vidal (Canelo y Lascurain, 2017; Fidanza, 2017) y el desempeño de Cambiemos y del PRO en la provincia de Buenos Aires (Mauro y Brusco, 2016), representando sus elites una caja negra de la política argentina (Canelo y Lascurain, 2017).

Retomamos la definición que realizan Morresi y Vommaro (2015) para referirse al PRO y que luego retoma Vommaro (2017b) para analizar a Cambiemos.⁴ Al igual que ellos, ubicamos a estas fuerzas políticas a la derecha del espectro político, recuperando nociones centrales elaboradas por los autores para pensar cómo operan en el área socio-asistencial de sus gobiernos.

Además de su faceta represiva y su ortodoxia económica, expresada en las medidas económicas y de ajuste implementadas a nivel nacional desde el 2015, decidimos subrayar el pragmatismo de esta nueva derecha respecto de otras experiencias menos capaces para imponerse en la contienda electoral y para expandirse a diferentes territorios. Analizamos cómo opera ese pragmatismo en las carteras socio-asistenciales de distintos niveles de gobierno, resaltando las diferentes prácticas y estrategias que se construyeron en cada instancia.

Si bien encontramos en varios de estos trabajos sobre el PRO y sobre Cambiemos un análisis de perfiles y trayectorias de los funcionarios de estas fuerza política, los estudios describieron lo que sucedió en un territorio específico, al tiempo que analizaron fundamentalmente al partido y al nuevo gabinete nacional que se encumbró luego del 2015. Ninguno de ellos aborda comparativamente el reclutamiento específico del área de Desarrollo Social del PRO y de Cambiemos en distintos niveles de gobierno. Sólo dos trabajos (Perelmiter y Marcalle, 2019; Salerno, 2018) analizan el reclutamiento de Cambiemos (nación) y del PRO (CABA) en el área socio-asistencial aunque lo hacen sin vincular las lógicas de los distintos niveles de gobierno y prescindiendo de lo que sucede en el nivel provincial. Al mismo tiempo, nosotros incluimos en el análisis los modos de hacer política que se consolidaron en el área y una tipología de funcionarios que nos permitió analizar comparativamente las tres carteras.

⁴ Los autores utilizan el esquema de Pierre Ostiguy del doble espectro político argentino, o sea, junto al eje izquierda-derecha, incorporan lo alto (elitista y republicano) y lo bajo (como lo popular). En ese marco, ubican al PRO del centro a la derecha debido a sus relaciones con las redes de la derecha internacional pero también producto de su interés por ocupar el lugar más alto. Esto último lo observan, entre otras cuestiones, en su anclaje en un electorado conformado por facciones sociales que tienen menos necesidad del Estado o un vínculo más negativo con él.

I.4 Abordaje metodológico

En línea con la escuela de sociología política destacada en nuestro marco teórico, buscamos incorporar metodologías provenientes de distintas disciplinas—como la historia y la antropología—a partir de la primacía de una investigación empírica que fue delineando la pertinencia de las distintas herramientas de investigación que incorporamos. Pese a que nuestro punto de partida es institucional, individuos que ocuparon cargos públicos ministeriales, buscamos desnormativizar la investigación analizando particularmente las relaciones, los sentidos y las prácticas que caracterizaron el reclutamiento político y los modos de ejercer la actividad política al interior del ministerio.

Nuestro objeto de estudio se apoya en la definición que realiza de Ímaz (1964) sobre las elites. Estas últimas son para el autor el conjunto de individuos que ocupan las más altas posiciones institucionalizadas en distintas esferas de actividad social. Analizamos particularmente a los individuos que ocuparon cargos públicos en las áreas socio-asistenciales y que denominamos a lo largo de la tesis funcionarios.

Utilizamos este término, no en el sentido que lo asocia al funcionariado burocrático, como ocurre por ejemplo en su uso en francés o en algunos países de habla hispana como España, sino en el que usualmente es utilizado en nuestro país para nombrar a aquellas personas que son designadas directa o indirectamente por las autoridades políticas electas en cargos públicos dentro del organigrama estatal. Por funcionarios entendemos concretamente a aquellos individuos posicionados al frente del Ministerio, las Secretarías, las Subsecretarías y las Direcciones Generales, Provinciales y Nacionales.⁵ En este sentido, los funcionarios son parte de la alta gestión pública y mantienen una fuerte vinculación con el campo político, aunque como expresan distintos trabajos (Giorgi, 2015) y como analizaremos nosotros más adelante, la línea divisoria entre política y burocracia en la Argentina es difusa.

Si bien estudiamos las dinámicas ministeriales y sucesos claves que ocurrieron hasta 2019, el análisis de los perfiles y las trayectorias incorpora a los funcionarios que fueron nombrados hasta 2017, inclusive. Dicho corte nos permitió realizar un trabajo comparativo en distintos niveles del Estado iluminando las características principales

⁵ Si bien la normativa indica que los cargos políticos llegan hasta el rango de Subsecretaría, la bibliografía (Camou y Mateo, 2007; Giorgi, 2015) coincide en que la lógica política atraviesa otros escalafones de la Administración pública, fundamentalmente los cargos superiores como Director Nacional, Provincial o General. En sintonía con ello, decidimos incorporar a estos últimos.

que asumió el reclutamiento político y el ejercicio del cargo en el área socio-asistencial durante las gestiones del PRO y de Cambiemos (donde, por ejemplo, hasta 2017 en ninguno de los casos se incluían las políticas de salud). En trabajos futuros, la inclusión de las trayectorias de los funcionarios que ocuparon cargos en la actual secretaría de Salud y su comparación con otros momentos en los cuales Salud formó parte del ministerio nos permitirá ampliar el análisis iniciado en esta tesis de doctorado.

La investigación se enmarca dentro de los estudios prosopográficos, a partir del seguimiento de los perfiles, trayectorias y atributos de los individuos que conforman el universo de estudio. Como bien explica Ferrari (2010: pp. 530), la prosopografía es una técnica específica para hacer biografías colectivas que busca construir perfiles emergentes del conjunto y analizar relaciones entre individuos y otros actores con el objetivo de explicar a un actor colectivo como una configuración social siempre cambiante y de fronteras lábiles, que actúa dentro de una sociedad en un tiempo determinado.

Antes de analizar los perfiles de los funcionarios del PRO y de Cambiemos, realizamos una breve sociohistoria de los ministerios porque consideramos que en el análisis de los escenarios institucionales y sus historias pueden comprenderse mejor las relaciones ministeriales y la ponderación de perfiles determinados. Analizando leyes, artículos y organigramas nos interesamos en las concepciones de las políticas, las estrategias de los gobiernos para ejecutarlas y las definiciones legítimas que desde el Estado se construyen respecto de los destinatarios de las políticas. Indagamos en boletines oficiales, diarios, revistas y trabajos especializados, que nos permitieron reconstruir la estructura organizativa de estas agencias estatales y su papel en cada uno de los distritos. Complementamos la información a través de la realización de entrevistas a informantes clave.

Además de un primer capítulo socio-histórico sobre las carteras en los diferentes niveles de gobierno analizados, la tesis cuenta con dos capítulos para cada ministerio: uno sobre reclutamiento político y otro sobre atributos de gestión y perfiles de funcionarios. El análisis del reclutamiento nos permitió comprender los mundos sociales de los que se nutrieron el PRO y Cambiemos para gobernar una parte importante de la cuestión social. Por otro lado, el estudio de los atributos de gestión mostró qué significó ser un buen funcionario del área socio-asistencial en tiempos donde una nueva fuerza de derecha gobierna tres territorios relevantes.

Por otra parte, a partir del análisis de los atributos construimos una tipología de perfiles de funcionarios socio-asistenciales para la ciudad de Buenos Aires (*PRO puras, expertos, conversos, burócratas*) que se presentó como una herramienta para estudiar el reclutamiento político y el ejercicio de los roles ministeriales en la provincia en Buenos Aires y en el nivel nacional. Además, la tipología incorporó dos nuevos perfiles de funcionarios (*empresarios y candidatos*) al analizar lo que sucedió en las carteras de PBA y del nivel nacional. Estudiar la circulación de las personas nos permitió ver cómo distintos atributos y perfiles se fueron reconfigurando en nuevos territorios y escenarios institucionales.

A partir de la tipología de funcionarios y del análisis de los atributos que fueron ponderados para gobernar lo social, estudiamos la división del trabajo político que se consolidó al interior de cada ministerio. En este sentido, identificamos además agrupamientos ministeriales en la cartera nacional a partir de los cuales comprendimos disputas y lógicas en el reparto de recursos.

En cuanto al estudio de las trayectorias realizamos entrevistas a 32 funcionarios. En algunas de ellas, los funcionarios entrevistados no sólo ocuparon cargos públicos en la ciudad de Buenos Aires sino también en la cartera provincial o nacional. Las entrevistas permitieron reconstruir aspectos significativos de sus trayectorias al tiempo que fueron relevantes para comprender dinámicas ministeriales (en algunos casos de más de un nivel de gobierno), atributos de gestión y concepciones de gobierno. Analizamos sus concepciones sobre las políticas del área, sus desafíos cotidianos de gestión, las nociones del Estado que primaron, la relación con el partido, en el marco de un trabajo comparativo en relación a lo que sucedió en distintos niveles de gobierno. Además incorporamos entrevistas a 13 trabajadores estatales con el objetivo de contrastar la perspectiva de los funcionarios con la de quienes se encargaban de la implementación de las políticas socio-asistenciales.

En todos los casos, la información recabada fue complementada con información secundaria (prensa partidaria, autobiografías, notas de opinión, entrevistas publicadas en medios gráficos y televisivos, etc.) y con investigaciones de distintos tipo (estudios sobre la alta gerencia empresarial, sobre las tradiciones asistenciales argentinas y sobre el mundo de las ONGs). Vinculamos dimensiones centrales allí encontradas con notas periodísticas, páginas web de los ministerios y documentación oficial, ya sean decretos, reglamentaciones de programas, y otras fuentes de utilidad analítica.

Estructura de la tesis

En el **capítulo 1** analizamos la historia reciente de los ministerios socio-asistenciales de la ciudad de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y del nivel nacional en función de una pregunta general que nos hacemos respecto de los perfiles y los atributos que fueron ponderados para gobernar el área durante las gestiones del PRO y de Cambiemos. Pese a las diferencias sustantivas que muestran los territorios y las carteras de cada nivel de gobierno (en índices sensibles como la pobreza y la indigencia, en recursos ministeriales, en tradiciones políticas predominantes) identificamos épocas de gestión diferenciadas. Entre la búsqueda de gobernar el área desde una perspectiva técnica y despolitizada, representada por el modelo gerencial de los '90, y la intención de construir proximidad estatal, que tanto el duhaldismo como el kirchnerismo llevaron adelante, se fueron edificando modelos de gestión socio-asistencial en los diferentes niveles de gobierno analizados.

En el **capítulo 2** identificamos dos lugares fundamentales que operaron como trampolines para ocupar los cargos públicos del actual ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad: las fundaciones y el peronismo. La *expertise* en políticas sociales y la idea de “libertad” en el trabajo cotidiano, adquiridas en las experiencias previas en fundaciones, se complementó con la capacidad de articulación con los sectores populares y las trayectorias público-políticas de un conjunto de individuos provenientes del peronismo. Ambos espacios conformaron un tipo particular de reclutamiento que definimos bajo el concepto de *evitismo liberal*.

En el **capítulo 3** estudiamos los modos de hacer política que construyeron los funcionarios de CABA y que nos impulsaron a hablar de una nueva derecha *embarrada* (Salerno, 2018). Las herramientas típicas del modelo de la gerencia social, que incorporaron previamente un conjunto de funcionarias que pasaron por las fundaciones de Larreta, fueron valoradas en el área y complementadas con concepciones y prácticas que buscaban reducir la distancia entre políticos y ciudadanos en el marco de una democracia de proximidad (Annunziata, 2012). La complementariedad de atributos que, a priori, parecen divergentes nos permitió construir perfiles de funcionarios: las *PRO puras*, los *expertos*, los *convertidos* y los *burócratas*.

En el **capítulo 4** investigamos el reclutamiento ministerial que realizó Cambiemos en la cartera de la provincia de Buenos Aires. Explicamos que, a diferencia de lo ocurrido en la ciudad de Buenos Aires, sobresalieron los perfiles “políticos”. *PRO puras* y

conversos convivieron con políticos provinciales, entre los que se destacaron dirigentes “sin tierra” de Cambiemos de distintos municipios del conurbano bonaerense. Los primeros importaron un modelo de gestión socio-asistencial *embarrado*, mientras que los segundos aportaron el conocimiento territorial de distintos distritos de la provincia donde esta nueva alianza electoral buscó disputar la hegemonía de otras fuerzas políticas.

En el **capítulo 5** analizamos los atributos de gestión, la división del trabajo político y los perfiles de funcionarios que se consolidaron en la cartera provincial. Además de los perfiles que distinguimos en CABA, se sumaron en territorio bonaerense los *empresarios* y los *candidatos*. En el marco de un gobierno conducido por una gobernadora con cada vez mejor proyección nacional, la relación del área con lo político electoral se profundizó a partir de la presencia en los cargos públicos de candidatos electorales de la alianza Cambiemos en distritos del Gran Buenos Aires gobernados por otras fuerzas políticas. Sus aspiraciones municipales organizaron buena parte de la dinámica de gestión en los rangos superiores, delegando el seguimiento de las tareas cotidianas de la burocracia estatal en los directores provinciales y de línea.

En el **capítulo 6** mostramos tres espacios diferenciados que se destacaron en el reclutamiento político de la cartera nacional: el ejecutivo porteño, el sector empresario y las ONGs. La cercanía estatal propuesta por los funcionarios que provenían del ejecutivo porteño y la búsqueda de inversiones privadas de managers y voluntarios aparecieron como rasgos característicos del reclutamiento ministerial que implicaron una particular concepción de la intervención estatal en el área socio-asistencial.

En el **capítulo 7** identificamos los atributos, los perfiles de funcionarios y los agrupamientos ministeriales que ponderó Cambiemos en la cartera nacional. Los funcionarios construyeron un nuevo estilo de gestión en el cual se valorizó fundamentalmente la capacidad para instrumentar decisiones estratégicas adquirida en experiencias previas de gestión empresarial. Por otra parte, la proximidad fue abordada desde distintas dimensiones: construyendo, al interior de la cartera, una cercanía managerial vinculada a los liderazgos “horizontales”; desarrollando estrategias para consolidar en los perfiles “políticos” una cercanía “individual” con los destinatarios de las políticas; fortaleciendo canales de negociación con actores de peso como los movimientos sociales en una coyuntura social cada vez más desfavorable.

Finalmente, en las conclusiones reconstruimos las dimensiones centrales del reclutamiento político del PRO y de Cambiemos en los distintos niveles de gobierno.

Analizamos la noción de *evitismo liberal*, cómo fórmula PRO en la ciudad de Buenos Aires, y su capacidad explicativa en los otros niveles de gobierno. Además, describimos que fue ser un buen funcionario socio-asistencial mostrando los atributos principales de esta nueva derecha *embarrada* y las características de la tipología que formulamos a lo largo de la tesis. *PRO puras, expertos, conversos, empresarios, burócratas y candidatos* se presentaron como los perfiles de funcionarios que caracterizaron a la “cara social de la nueva derecha argentina”.

Capítulo 1. Entre el modelo gerencial y el estilo territorial: épocas de gestión en los ministerios socio-asistenciales de la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y la Nación

Los estudios sobre los funcionarios del área socio-asistencial a nivel local (Golbert, 2004), provincial (Camou y Mateo, 2007; Grassi, 2006; Mason, 2004) y nacional (Laguado Duca, 2011; Giorgi, 2015; Gomes, 2011; Osuna, 2016; Perelmiter, 2016, entre otros) mostraron la relevancia de la cartera desde sus orígenes. Los agentes intervinieron en el diseño y la implementación de las políticas al tiempo que configuraron nuevas instituciones públicas encargadas de dar respuesta desde el Estado a vastos problemas considerados relevantes.

Diversas cuestiones fundamentales sobre las cuales se estructuraron las condiciones de vida de los sectores populares, como la vivienda y la alimentación, se fueron consolidando como campos de intervención estatal en esta área de gobierno en los distintos niveles analizados.

En este capítulo analizaremos la historia reciente de los ministerios socio-asistenciales de la ciudad de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y del nivel nacional en función de una pregunta general que nos hacemos respecto de los perfiles y los atributos que fueron ponderados para gobernar el área durante las gestiones del PRO y de Cambiemos. Hacemos hincapié en las rupturas y continuidades institucionales observadas, vinculando las mismas a las formas legítimas de ejercer cargos públicos en una nueva alianza política que gobierna tres niveles estatales relevantes.

Los territorios analizados muestran diferencias sociales sustantivas, claves para entender los diversos desafíos de gestión socio-asistencial que analizaremos en los capítulos siguientes: los problemas sociales acuciantes que presentó la provincia de Buenos Aires, en índices sensibles como la pobreza y la indigencia, contrastaron con lo que sucedía en la ciudad de Buenos Aires, donde los indicadores fueron incluso mejores que el promedio nacional.

A lo largo del capítulo daremos cuenta de la existencia de distintas épocas de gestión, con sus respectivas maneras de concebir y atender la cuestión social, en niveles de gobierno donde los recursos y las historias institucionales muestran diferencias significativas. Entre el propósito de gobernar el área desde una perspectiva técnica y despolitizada, y la búsqueda de construir proximidad estatal, se fueron edificando modelos de gestión socio-asistencial que marcaron épocas en los diferentes niveles de

gobierno analizados. El modelo gerencial de los años 90 y el estilo territorial del kirchnerismo fueron dos grandes representantes de la primacía de alguno de estos objetivos generales.

Como veremos a lo largo de la tesis, la cara social de la nueva derecha argentina asumió de una manera particular esta tensión histórica del área. El PRO y Cambiemos consolidaron fórmulas particulares para gobernar las carteras socio-asistenciales de los distintos territorios abordados, en función de arraigos sociales, coaliciones socio-políticas y objetivos de gobierno específicos. Como veremos en los capítulos siguientes, los funcionarios valorizaron herramientas técnicas de gestión, utilizadas en el mundo empresarial, al tiempo que construyeron un tipo particular de cercanía (individual) con los destinatarios de las políticas sociales.

Los desafíos de escala que se observaron en nación encontraron algunos puntos en común con la realidad de la provincia de Buenos Aires, compleja y con diferencias sustantivas que convivieron en ella a partir de la existencia de dos espacios bien diferenciados: el Conurbano bonaerense y el “interior” de la provincia. La capacidad de recorrer el territorio, forjada al calor de la gestión en CABA, se presentó como un atributo a resignificar para aquellos funcionarios que pasaron a ocupar cargos públicos provinciales y nacionales.

A nivel presupuestario, desde las victorias del PRO y de Cambiemos, la tendencia decreciente que muestran las carteras en los niveles subnacionales contrastó con la decisión de jerarquizar el ministerio de Desarrollo Social a nivel nacional, a partir de la inclusión en él de las políticas de Salud y de seguridad social desde el año 2018. Pese al contexto de ajuste estructural, las elites políticas ministeriales del nivel nacional dispusieron de mayores magnitudes de recursos para abordar las problemáticas socio-asistenciales de los territorios a gobernar.

1.1 Del crecimiento progresista a la caída presupuestaria durante los años PRO: el área socio-asistencial desde la autonomía de la ciudad de Buenos Aires

Si bien la ciudad de Buenos Aires es el distrito más rico del país, los trabajos que estudiaron la cuestión social en la ciudad desde su autonomía (Chorny, Garcia y Paura, 2016; Pincione, 2017; Pérez, 2016; entre otros) mostraron una serie de indicadores que se presentaron en los últimos 20 años como problemas sociales relevantes. Desde la tasa de desocupación pico del 2001 (de casi un 20% de la población económicamente activa), hasta los índices de pobreza (11,2%, EPH-INDEC) e indigencia (2,2%, EPH-

INDEC) del 2018⁶, la ciudad de Buenos Aires tuvo problemas sociales trascendentes que se presentaron como parte de la agenda del gobierno porteño.

Estos problemas fueron abordados desde instituciones políticas jóvenes, construidas a partir de la reciente autonomía de la ciudad que permitió que por primera vez en 1997 los porteños eligieran directamente un jefe de gobierno. La victoria del radicalismo dio lugar en los años siguientes a la hegemonía progresista que personalizó Aníbal Ibarra primero (2000-2005), y Jorge Telerman más tarde (2005-2007). El triunfo del macrismo en 2007 inició un ciclo protagonizado por una nueva fuerza de derecha que tuvo como jefes de gobierno a Mauricio Macri (2007-2015) y a Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019).

1.1.1 De la autonomía a la llegada del macrismo

Una nueva institucionalidad se creó en el área socio-asistencial luego de la autonomía de la ciudad de Buenos Aires. Lo que en 1996 comenzó como la Secretaría de Promoción Social se modificó a lo largo del tiempo, no sólo en su diseño institucional, sino también en sus funciones y en sus áreas de incumbencia.⁷

Desde 1996 hasta 2007, el área socio-asistencial configuró una estructura institucional anclada en el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y en el desarrollo de áreas segmentadas según ciclos de vida y temáticas: Tercera Edad, Juventud, Niñez y Adolescencia, Economía Social, Mujer, Alimentación (reemplazada por Ciudadanía Porteña, como programa de transferencia condicionada de ingresos) y Discapacidad, entre las más importantes.⁸ La novedad en este período estuvo relacionada con la creación del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales y la inclusión de las políticas de DDHH al área a partir de la gestión ministerial de Gabriela

⁶ La cantidad de indigentes se duplicó entre 2015 y 2018 en la ciudad de Buenos Aires (*TN*, 28/1/2019).

⁷ La primera institución de asistencia solventada a partir del erario público fue la Sociedad de Beneficencia de la Capital creada en 1823, formada por las mujeres de los sectores de elite y financiada también por donaciones privadas (Landau, 2018). Otro hito se produjo en 1883 con la creación de la oficina de Asistencia Pública encargada de las políticas de asistencia a la pobreza (Landau, 2018). En el transcurso del Siglo XX, la asistencia en la ciudad estuvo jalonada por las tensiones respecto de las incumbencias del gobierno local y el nacional. Encontramos un momento de ruptura en el área de las políticas socio-asistenciales del GCBA en la década de los 90 con los gobiernos peronistas. Luego de la victoria del justicialismo en 1990 se modificó el organigrama del ejecutivo local y se creó la Secretaría de Calidad de Vida de la cual dependía la Subsecretaría de Acción Social. En 1991 se instituyó por primera vez en la ciudad de Buenos Aires la Secretaría de Promoción Social que se sostuvo con dicho nombre hasta el año 2001, sobreviviendo dicha denominación a las reestructuraciones que vinieron luego de la autonomía de la ciudad.

⁸ Agradezco a Mariana Sierra quien analiza hace varios años los cambios de organigrama en la ciudad de Buenos Aires y colaboró en nuestra reconstrucción institucional.

Cerruti (2006-2007) donde se incorporaron los organismos fuera de nivel IEM (Instituto Espacio y Memoria) y UEPSM (Unidad Ejecutora Proyectos Sitios de Memoria).⁹

Hasta el año 2007, los máximos cargos del área estuvieron ocupados por hombres (6) y mujeres (4), casi en porcentajes de paridad. Los destinos de todos ellos se vieron afectados por las fluctuaciones políticas de esos años: la elección de Fernando De la Rúa como presidente de la nación, la crisis del 2001 y el juicio político a Ibarra signaron recambios ministeriales y el reordenamiento de las estrategias políticas de las fuerzas gobernantes, que afectaron particularmente las cabezas de un área sensible como la socio-asistencial.

Esta etapa se caracterizó por la inestabilidad de los más altos funcionarios de Desarrollo Social, que aparecieron en los momentos de crisis como “fusibles intercambiables” (Gené, 2014: 52) y en los momentos de victorias electorales como los de 1999 como posibles funcionarios a nivel nacional. La elección de una heterogeneidad de perfiles para ocupar el máximo cargo de la cartera y la importancia que asumieron las trayectorias político-partidarias en las designaciones, en un contexto de sucesivas crisis políticas, fueron claves para comprender el paso breve de los funcionarios por el área de Desarrollo Social (ver anexo 2).

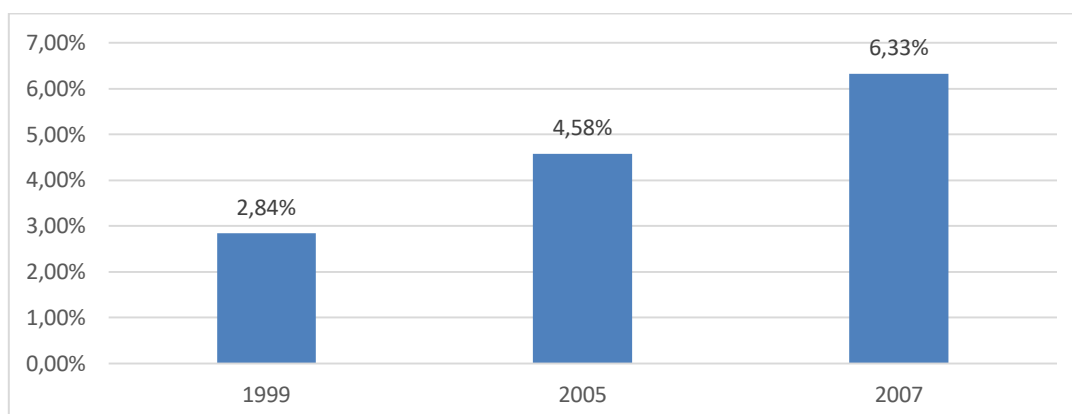
En relación al presupuesto ministerial, entre 1996 y 2007, la cartera socio-asistencial ocupó un lugar secundario en relación a los ministerios de mayor peso institucional (Educación y Salud) aunque incrementó año a año su participación en el presupuesto total, llegando a un máximo de 6,33% en 2007.¹⁰

⁹ Gabriela Cerruti fue ministra durante la gestión de Jorge Telerman.

¹⁰ Cuando hablamos de presupuestos previos a la llegada del macrismo decidimos tomar el del año 2007 ya que fue sancionado en enero de 2007 durante la gestión Telerman.

Gráfico 1. Porcentaje de gasto en Desarrollo Social sobre total gasto GCBA.

Años seleccionados.



Fuentes: Leyes de presupuesto 149 (1999), 1544 (2005) y 2180 (2007).

El personal del área representó en todos los años (1997-2007) menos del 3% del total de personal del GCBA. La cantidad de funcionarios políticos que tenía la cartera pasó de 13 a 19, para mantenerse en dicho número con la reorganización del organigrama luego del año 2006.¹¹

En general estos números previos a la llegada del macrismo ubicaron al área socio-asistencial entre las carteras de menor peso (presupuestario, de personal, de funcionarios) aunque con un proceso de crecimiento sostenido. En el polo opuesto se posicionaron las secretarías de Educación y Salud¹² que se mantuvieron como las dependencias de mayor peso presupuestario (25,5% y 21,8%, año 2006) y de personal total. Pese a que las áreas sociales históricas crecieron, el ministerio socio-asistencial empezaba a consolidarse como una cartera crecientemente importante en paralelo al surgimiento de un conjunto nuevo de problemas y demandas vinculadas al desempleo que impactaron también en la ciudad de Buenos Aires.

1.1.2 Desembarco PRO: personal y presupuesto decreciente

Con la llegada del PRO al gobierno porteño en el año 2007 se realizaron transformaciones institucionales significativas: el ministerio de Derechos Humanos y Sociales se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Social, denominación que perduró hasta fines de 2015, año en el que la gestión del nuevo jefe de gobierno Horacio

¹¹ Las autoridades superiores son quienes ocuparon los cargos públicos del ministerio: ministros, secretarios, subsecretarios y directores generales.

¹² En la década de los 90 y en el marco de las reformas neoliberales se descentralizaron a las provincias los servicios educativos y de salud, de larga tradición pública en la Argentina.

Rodríguez Larreta (PRO) creó el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. De esta manera, la cartera se propuso incorporar las políticas de hábitat en el marco de la reafirmación del paradigma neoliberal al cual responde la noción de Desarrollo Humano, adoptada por los organismos internacionales como el PNUD o el Banco Mundial a mediados de la década de los '90 en un contexto de reconfiguración de los vínculos entre el Estado y la sociedad (Giorgi, 2015).

Los datos de presupuesto y personal son indicadores que expresaron como la dependencia fue perdiendo lugar institucional dentro del aparato estatal local, ocupando un lugar residual en el mismo. Como contracara, buena parte de sus elites ocuparon lugares de poder en distintos niveles de gobierno en el marco de una coyuntura electoral favorable para el PRO y sus alianzas electorales.

Desde 2007, el PRO mantuvo en el área socio-asistencial políticas públicas vinculadas con poblaciones-objetivo y destinadas a contextos críticos relacionados con situaciones de pobreza e indigencia. Se destacó la circulación particular de las políticas de DDHH que luego de la llegada del macrismo fueron retiradas de la cartera y derivadas hacia otras áreas del ejecutivo local. A su vez, realizaron un corrimiento en sus objetivos: las mismas no se proponían construir memoria respecto a los delitos de lesa humanidad implementados por el terrorismo de Estado sino “Implementar las acciones y programas para la promoción y preservación de la defensa de los derechos humanos, en toda su dimensión.”¹³

En el nuevo Ministerio de Desarrollo Social creado en 2007 asumió el rango de subsecretaria las políticas de Tercera Edad y se mantuvieron a lo largo de los años la gran mayoría de las direcciones generales. La jerarquización de las políticas para la Tercera Edad muestra la importancia que tuvieron las trayectorias de los funcionarios con mayor peso en el área en la explicación de las modificaciones institucionales propuestas por el PRO. Tanto Rodríguez Larreta como María Eugenia Vidal¹⁴, habían trabajado en la Secretaría de Desarrollo Social Nacional, en ANSES y en el PAMI durante el menemismo y el aliancismo.¹⁵ Allí se acercaron al mundo de la Tercera Edad,

¹³[<http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2506.html>]. Disponible el 12/05/17. Esto es afín con la perspectiva de los cuadros del PRO. Tal como mostró Morresi (2015:189) en su encuesta a los cuadros partidarios consultados, el 61% estaba de acuerdo con la idea de que en DDHH “hay que mirar hacia adelante y no hacia atrás” (2015: 189).

¹⁴ Como veremos en el capítulo siguiente, Vidal fue ministra del área entre 2008 y 2011 mientras que Rodríguez Larreta se afianzó desde 2007 como un hombre fuerte de la cartera por su estrecho vínculo con varias dirigentes importantes del área.

¹⁵ La relación de Larreta con el área de Tercera Edad se remonta a mediados de la década de los '90 cuando fue designado en 1995 como gerente general de la ANSES. Además, en el año 2000 asumió como

desarrollando una experiencia en el área que operó positivamente en su valorización ministerial:

Igualmente yo siempre tuve una relación especial con Horacio, y Horacio siempre tuvo interés en el área de Tercera Edad, no te olvides que Horacio trabajó en ANSES, trabajó en PAMI, en el IPS. Yo siempre tuve una relación muy especial con Horacio en el tema adultos mayores. (Funcionario de CABA, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

Además, se suprimió la dirección de Discapacidad, se creó en 2009 la dirección general de Políticas Sociales en Adicciones y se consolidó el programa Ciudadanía Porteña Con Todo Derecho y la dirección general en la que se encontraba este programa.¹⁶ Así lo explicaba un funcionario que venía de la gestión previa:

Yo vengo de la gestión anterior pero María Eugenia manifestó desde el primer momento que ella consideraba las políticas de transferencia de ingresos como el paradigma de la política social. Ella decía que lo que se había hecho en términos de Ciudadanía porteña estaba bien y que lo iba a sostener. Me ofrece continuar haciendo el mismo laburo y profundizarlo.¹⁷ (Funcionario de CABA y de Nación, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

Durante la gestión de Carolina Stanley (2011-2015) se continuó con la propuesta institucional que implementó María Eugenia Vidal y se creó la subsecretaría de Administración que coordinaba las direcciones contables y de infraestructura del ministerio. Al mismo tiempo, se generó la dirección general Red Integral de Protección Social, con dependencia directa de la ministra con el objetivo de diseñar, dirigir y planificar las actividades de los sistemas de atención, comunicación e información correspondientes a los programas sociales. Como veremos en el capítulo 3, la preocupación por la construcción de datos y por la incorporación de nuevas herramientas de gestión fue retomada de una forma particular por los funcionarios PRO de la cartera analizada.

Por último, con la asunción de la nueva ministra Guadalupe Tagliaferri en 2015 se incorporó a la recientemente creada cartera de Hábitat y Desarrollo Humano la subsecretaría de Hábitat e Inclusión, de la cual dependían tres direcciones generales: de

interventor del PAMI y en 2001 como presidente del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Carlos Ruckauf.

¹⁶ Ciudadanía porteña es una política de transferencia de ingresos que se creó en la gestión Cerruti y que se apoyaba en la ley 1878 sancionada por la legislatura. [<http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/documentos/boletines/2006/01/20060119.pdf>], disponible el 23/10/2017. De aquí en adelante nos referiremos al programa como Ciudadanía porteña.

¹⁷ Es importante mencionar que, como veremos más adelante, María Eugenia Vidal fue asesora en la secretaría de Desarrollo Social nacional en los años 90 donde se buscó profesionalizar los programas de transferencia condicionada de ingresos.

Desarrollo Territorial, de Hábitat y de Inclusión Social (anexo 4).¹⁸ Como veremos en los capítulos siguientes, la incorporación de las políticas de Hábitat al ministerio socio-asistencial fue replicada en los años subsiguientes por las gestiones de Cambiemos en el nivel provincial y nacional con el objetivo de unificar en el área socio-asistencial grandes temas vinculados a la asistencia de los sectores populares.

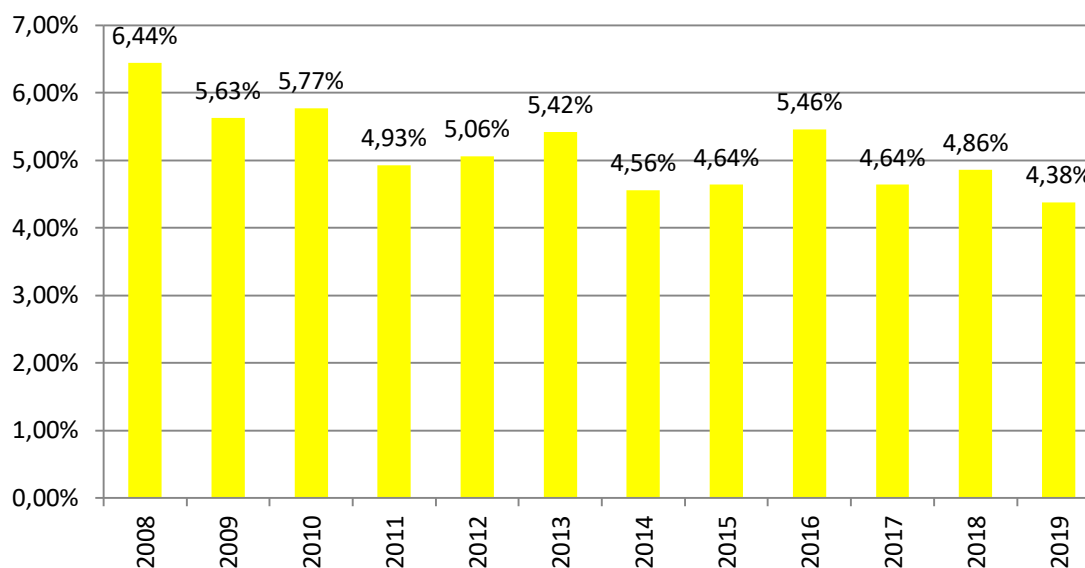
En relación al presupuesto de la cartera durante los años PRO (2007-2019), el ministerio mostró una tendencia presupuestaria decreciente, mientras que mantuvo la cantidad de personal. En contraposición con la etapa previa, el porcentaje de gasto en el ministerio tuvo un descenso respecto al gasto total que se vio reflejado también en la meseta que muestra el número de trabajadores de la cartera.

Entre 2007 y 2019, observamos un promedio de participación respecto del presupuesto total de un 5,15%. El pico se dio en el año 2008 con una tendencia irregular pero decreciente hasta el último presupuesto analizado (2019). Hacia el año 2019 Hábitat y Desarrollo Humano ocupaba el sexto lugar presupuestario entre los ministerios de CABA, con un declive que contrastaba con los presupuestos crecientes de los ministerios de Justicia y Seguridad¹⁹ (3°), Ambiente y Espacio Público (4°) y Desarrollo Urbano y Transporte (5°).

¹⁸ En abril de 2019, mediante el decreto N°113, se estableció que la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión pasaba a la órbita del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁹ El 28 de octubre de 2008 la [Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires](#) sancionó la Ley 2.894 de Seguridad Pública, que creó la Policía Metropolitana. Ese mismo año se constituyó el ministerio de Justicia y Seguridad, que se consolidó en 2017 como el tercer ministerio en importancia desplazando de ese lugar al MHDH-CABA, que ocupaba dicho puesto hasta la llegada del macrismo.

Gráfico 2. Porcentaje de gasto en el MHDH-CABA respecto al presupuesto total (2008-2019).



Fuente: Boletines oficiales 2847 (2008), 3094 (2009), 3333 (2010), 3631 (2011), 3824 (2012), 4063 (2013), 4306 (2014), 4550 (2015), 4794 (2016), 5724 (2017), 5915 (2018), 6068 (2019), <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>, disponible el 25/1/2019.

En la ciudad de Buenos Aires el personal ministerial pasó de 4538 personas en 2008 a 4486 empleados en 2019 (2,67% respecto del total), según los presupuestos de esos años. El sostenimiento del número de los empleados, a pesar de la incorporación de una subsecretaria vinculada a Hábitat, fue a contramano de lo que sucedió en otras áreas como Educación y Salud donde, como contracara de los recortes presupuestarios durante los años de gestión PRO, aumentaron la cantidad de empleados totales de los ministerios.

En relación a los cargos públicos del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano la gestión local fue virando a un reordenamiento de dicha estructura que osciló generalmente alrededor de las 19 personas, pero que tuvo 26 individuos desde diciembre de 2015 como consecuencia de la incorporación de la subsecretaria de Hábitat.²⁰ Las autoridades superiores del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat en 2019 representaban un 3,82% del total de las autoridades superiores porteñas.

Además, a partir de 2012 a estos cargos superiores se sumó un grupo de personas que ocupó los puestos gerenciales del ministerio, una novedad que introdujo el macrismo en

²⁰ Anexo ley N° 6068, 21/12/2018, <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>, disponible el 25/1/19.

la gestión local que comenzó a regir para todas las carteras.²¹ Como veremos en el capítulo siguiente, desde una perspectiva afín a la gramática del management (Luci, 2016), el PRO consolidó en esas posiciones individuos cercanos a los funcionarios de la cartera que, en momentos de victorias electorales o de nuevas designaciones, pasaron a ocupar cargos públicos ministeriales.²²

Tengo entendido que deberían estar concursados, de hecho mi jefa concursó y ganó. Pero a ella la puso directamente la ministra porque ella fue su asesora, tengo entendido, tampoco sé los pormenores, cuando Stanley era legisladora de la ciudad. O sea la pone en esa área porque el perfil de mi jefa era súper técnico y necesitaba una persona que supiera de las cuestiones que desarrollaba el área. (Trabajadora del ministerio, entrevista propia, 3/4/2017, CABA).

A partir del análisis realizado, observamos que desde la autonomía hasta la llegada del macrismo la inestabilidad distinguió a las elites ministeriales, aunque la cartera fue creciendo en términos presupuestarios e institucionales. Como contracara, la victoria del PRO supuso la consolidación de un conjunto de funcionarios políticos, al tiempo que se redujeron sus presupuestos. Como veremos en los capítulos 2 y 3, la construcción de una época en el área socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires se complementó con la decisión de posicionar a la cartera en un lugar residual respecto del gabinete porteño.

1.2 El evitismo en los barrios y municipios de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires presenta una heterogeneidad estructural que se combina con desequilibrios importantes en términos de acumulación de ventajas y desventajas económicas y sociales (Pereyra, 2016). A lo largo de su historia reciente, ocupó los primeros lugares, respecto del resto de las provincias, en todos los rubros de producción agropecuaria e industrial, al tiempo que exhibió problemas sociales relevantes que se expresaron, entre otras variables, en los índices de pobreza (31,9%) e indigencia (6,2%) (EPH-INDEC, Partidos del GBA, 1° semestre de 2018), que casi triplicaron los que observamos en la ciudad de Buenos Aires en esos años. En PBA

²¹ Ley N° 471 y reglamentación en el decreto N° 684 del año 2009. <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>. Disponible el 23/5/2017

²² Se establecieron como criterio para ocupar estos cargos el cumplimiento de los siguientes criterios: a) ingreso por riguroso concurso público de antecedentes y oposición; b) estabilidad por cinco (5) años con sujeción a las evaluaciones de desempeño anuales; c) cese de la estabilidad y extinción de la relación de empleo público en el caso de una evaluación negativa y d) obligación de realizar un nuevo llamado a concurso público y abierto una vez vencido el período de estabilidad del cargo. Sin embargo, y a pesar de construir un discurso que promovía “un procedimiento de concursos sustentado en los principios de transparencia, idoneidad, mérito y capacitación, con el objetivo de asegurar la máxima profesionalización de dichos cargos”, como veremos en el próximo capítulo, el PRO utilizó en sus años de gestión la designación transitoria de personal para ocupar los cargos gerenciales sin llamado a concurso.

existen además dos espacios bien diferenciados e incluso heterogéneos: el Conurbano bonaerense y el “interior” de la provincia.²³

En términos político-institucionales, Buenos Aires es la provincia con más votantes del país y está integrada por 135 municipios.²⁴ La normativa jurídica histórica le da un marco restringido de autonomía a estos últimos en relación al gobierno provincial, el cual concentra las principales potestades políticas y recursos de la provincia (Badia y Saudino, 2015). Sin embargo, el crecimiento del peso electoral y social de algunos distritos, sobre todo del conurbano bonaerense, los ha posicionado como actores políticos de peso provincial y nacional.²⁵

Distintos trabajos (Badia y Saudino, 2015; Camou y Mateo, 2007; Bruno, 2015; entre otros) caracterizan al gobierno provincial como fragmentario, en el marco de una provincia compleja y muy heterogénea. Cada partido del conurbano bonaerense puede pertenecer a una sección electoral, a un departamento judicial, a una región educativa o a una región sanitaria diferente. Las formas de intervención estatal se caracterizaron por ser sectoriales y poco articuladas, en el marco de lógicas de construcción de poder político fuertemente asentadas en los territorios municipales (Badia y Saudino, 2015).

En ese marco institucional, observamos una historia política reciente marcada por una extendida hegemonía peronista, pese a la sorpresiva victoria del radicalismo en las elecciones a gobernador del año 1983. Esta derrota del justicialismo culminó en una reorganización del peronismo, quien ungió a Antonio Cafiero como candidato y luego como gobernador en 1987. A partir de allí, todos los gobiernos provinciales fueron peronistas aunque esta fuerza política mostró matices en la provincia de Buenos Aires.²⁶

Un “peronismo intelectual” encarnado en Cafiero y Solá, con vocación democratizante y que buscó erigirse en fiel intérprete de las banderas históricas del movimiento en el nuevo contexto, se contrapuso a un

²³ Según datos censales del 2010, en el conurbano se asientan más de 12 millones de personas. En un principio, su crecimiento tuvo que ver con el acceso a tierras urbanas, con el proceso de industrialización y con el desarrollo de una red de transporte ferroviario. Luego de la última dictadura militar se profundizó un proceso desigual y fragmentario del territorio, acentuando la segregación (Di Virgilio, Guevara y Arqueros Mejica, 2015). Proliferaron las urbanizaciones cerradas y crecieron las villas de emergencia en estos años aunque debemos tener cuidado con simplificar este proceso. Las imágenes que se han montado sobre este espacio social, como un territorio polarizado socialmente, pocas veces reflejan su complejidad socio-demográfica (Kessler, 2015).

²⁴ En las elecciones presidenciales de 2015 los votos de la provincia de Buenos Aires representaron el 37,95% de los votos. La segunda provincia en importancia fue Córdoba, cuyos votos significaron el 8,62% del total.

²⁵ Sobre la historia institucional de los municipios de la provincia leer Badia y Saudino, 2015 y Bruno, 2015.

²⁶ Los gobernadores peronistas de la provincia de Buenos Aires entre 1987 y 2015 fueron: Antonio Cafiero (1987-1991), Eduardo Duhalde (1991-1999), Carlos Ruckauf (1999-2002), Felipe Solá (2002-2007) y Daniel Scioli (2007-2015).

“peronismo plebeyo” representado en Duhalde y Ruckauf, cuyas notas distintivas eran el conservadurismo, el pragmatismo y la lógica territorial. (Pereyra, 2016: 107).

Durante todos estos años la estabilidad política caracterizó a la provincia de Buenos Aires, cuyas fuentes principales no sólo se vincularon a la primacía peronista sino también a una particular distribución del poder político-institucional: la preponderancia de intendentes radicales en el “interior” y peronistas en el Conurbano bonaerense con prolongada permanencia en esas posiciones; el alto grado de cooperación de ambas fuerzas en la Legislatura provincial; y la asignación de los organismos de control de la Constitución a la fuerza opositora (Pereyra, 2016).

1.2.1 El área socio-asistencial en tiempos de hegemonía peronista

En ese marco institucional general, en un territorio particularmente golpeado por las políticas neoliberales (en octubre de 2002 el conurbano bonaerense mostraba índices de pobreza que afectaban al 65% de la población, *Clarín*, 1/2/2003), se fueron construyendo instituciones estatales provinciales destinadas a implementar políticas públicas que dieran respuesta a las nuevas demandas de distintos sectores movilizados afectados por el empobrecimiento social (Auyero, 2001; Auyero, et al., 2003; Merklen, 2010).

Lo que hoy conocemos como Ministerio de Desarrollo Social se organizó en un principio en torno al ministerio de Acción Social, que entre 1992 y 1994, se unificó con la cartera de Salud.²⁷ En este último año, y en marco del apogeo de la gestión duhaldista, se creó el Ministerio de la Familia y el Desarrollo Humano, que combinó una perspectiva anclada en la gerencia social del BID y el BM, con una visión tradicional de la intervención social estatal que tenía a la familia en el centro de las políticas socio-asistenciales.

Este proceso particular de gestión se complementó con la creación en 1995 del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano (CPFDH), que propuso una concepción tradicional tanto de la mujer en política como de la acción social estatal.²⁸

²⁷ Se destacó en estos años el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS). Se implementó durante el final de la gestión Cafiero, para paliar las consecuencias sociales de la hiperinflación de 1989 y se dirigió a familias en situación de pobreza crítica.

²⁸ El antecedente inmediato de este consejo fue el Consejo Provincial de la Mujer creado en 1987 a partir de la asunción de Antonio Cafiero, quien designó a su hija Ana Cafiero al frente del mismo. La constitución de dicho organismo tuvo como objetivo separar las políticas dirigidas a mujeres de las políticas de acción social, buscando universalizar las mismas y jerarquizarlas institucionalmente (Masson,

El duhaldismo construyó una época en el área socio-asistencial provincial: fomentó la acción social impulsando el “Fondo del Conurbano Bonaerense”²⁹, colocó a las mujeres en el centro de las políticas como portadoras de una “predisposición especial” para todo lo vinculado con la asistencia social y buscó promover y proteger la familia (Masson, 2004).

En estos años, el Consejo puso en marcha distintos programas de asistencia y promoción: el Plan Vida (un programa que comprendía distintos ejes: nutricionales, de salud y de organización comunitaria y participación), Comadres (cuyo objetivo era brindar información de salud a embarazadas en riesgo), Casa Solidaria (que buscaba capacitar laboralmente a mujeres jefas de hogar), Mujer microempresaria (de capacitación para la producción), y Acción Social Directa (un programa de ayuda en casos de emergencia) (Grassi, 2006).³⁰

Las manzaneras, trabajadoras voluntarias que cumplieron un rol clave como intermediadoras entre el Estado y los destinatarios del Plan Vida en distintos barrios de la provincia, fueron el emblema de esta época. Confeccionaban los primeros listados de beneficiarios, controlaban la implementación del plan, articulaban otros programas sociales y repartían los alimentos del Plan Vida, construyendo un contacto diario con las familias.

Desde el inicio de la gestión duhaldista, la designación de Hilda González, esposa del gobernador, como Presidenta Honoraria del Consejo Provincial de la Mujer, implicó la progresiva centralización de las políticas socio-asistenciales en dicho organismo, que pasó a depender directamente del gobernador. El liderazgo de “Chiche” se construyó en base a una relación directa con “la gente” y en una dinámica de toma de decisiones

2004). Además, entre el año 1996 y el 2000 funcionó el Consejo Provincial del Menor, construido para abordar esa problemática específica. Luego de la asunción de Solá, el ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo absorbió los Consejos Provinciales de la Familia y el Desarrollo Humano y del Menor (Camou y Mateo, 2007).

²⁹ Con el impulso de Duhalde, el Congreso Nacional aprobó un fondo de ayuda para el conurbano en 1992, financiado con el 10% del impuesto a las ganancias y que tenía como objetivo equilibrar lo que recibía la provincia en coparticipación. El fondo reforzó el control político del centro provincial sobre el resto de los municipios al recuperar la capacidad de inversión en infraestructura y gasto social (Badia y Saudino, 2015). En 1996 se le puso un tope que diluyó su importancia, sobre todo luego de la salida de la convertibilidad.

³⁰ Durante la gestión de Duhalde se destacó también el programa Barrios Bonaerenses. Si bien en un principio dependía del Instituto Provincial de Empleo (con los años pasó a la órbita del ministerio de Desarrollo Social provincial), consistía en una transferencia directa de ingresos (150 pesos en sus inicios) y la asistencia a técnica a proyectos que tenían el objetivo de mejorar la empleabilidad de desocupados mayores de 18 años. En el año 2000, los beneficiarios registrados fueron 44698 en el conurbano y 1305 en el interior (Soldano y Costa, 2015).

anclada en su persona, evitando mediaciones burocráticas o técnico-institucionales (Grassi, 2006).

En 1997 el ministerio ya no existía y el CPFDP se consolidó como la institución estatal encargada de gestionar buena parte de las políticas socio-asistenciales de la provincia con más habitantes del país. Hasta el año 2002 no había un ministerio específico sino que la gestión era llevada adelante provincialmente por organismos descentralizados que dependían de distintas áreas, fundamentalmente de gobernación.

En el año 2002, se volvió a crear el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, que en el 2004 pasó a llamarse solamente Ministerio de Desarrollo Humano. La última denominación, que perdura hasta la actualidad, se dio en 2007 con la asunción de Daniel Scioli en la gobernación y de Juan Pablo Cafiero en la conducción del nuevo ministerio de Desarrollo Social. Desde el año 2003 hasta la actualidad los ministros de la cartera fueron siempre hombres, marcando una clara ruptura con la etapa previa protagonizada por Chiche Duhalde y otras funcionarias de su espacio.³¹

Las funciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de un gobierno nacional que centralizó la gestión de las políticas socio-asistenciales a partir del año 2003, se enfocaron en temáticas y poblaciones particulares, siendo las más importantes las políticas para Niñez y Adolescencia, Tercera Edad, Mujeres, Economía Social, Alimentación y Discapacidad.

La etapa peronista previa a la llegada de Cambiemos tuvo un hito en la gestión socio-asistencial de “Chiche” Duhalde, representado por el trabajo territorial de las manzanas. Sin embargo, esta experiencia no se tradujo en un fortalecimiento institucional de la cartera que en los años siguientes fue perdiendo recursos para invertir en políticas sociales y en cargos político-técnicos (Camou y Mateo, 2007).

El ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires constituyó desde 2005 en adelante un área de gestión de poca relevancia en el gabinete provincial. Como veremos en el gráfico 3, los números del ministerio contrastaron con la gran magnitud de problemas sociales relevantes que presentó la provincia que, en indicadores importantes como pobreza e indigencia, triplicó a la vecina ciudad de Buenos Aires. Además, se destacaron en estos años analizados las múltiples modificaciones institucionales que sufrió el área socio-asistencial en contraste con la estabilidad que

³¹ Juan Pablo Cafiero (2003-2005), Jorge Rubén Varela (2005-2007), Daniel Arroyo (2007-2009), Baldomero Álvarez (2009-2011), Martín Ferré (2011-2014) y Eduardo Aparicio (2014-2015) fueron los ministros de la cartera socio-asistencial provincial entre 2003 y 2015.

mostraron las carteras de Economía, Obras y Servicios Públicos, Salud y Educación de la provincia de Buenos Aires (Pereyra, 2016).

1.2.2 Tierra, techo y ¿trabajo? Continuidades y rupturas institucionales luego de la victoria de Cambiemos

Con la llegada de Cambiemos al gobierno de la provincia de Buenos Aires, el ministerio de Desarrollo Social mantuvo la estructura funcional heredada, construyendo un organismo descentralizado para las políticas de niñez e incorporando en 2018 políticas de hábitat y de regularización dominial (anexo 4).³²

Luego del proceso de segregación socioespacial iniciado en la última dictadura militar (Gomes, 2011), y profundizado en los años siguientes, buena parte de la política habitacional de la historia reciente provincial pasó del planeamiento urbano a la regularización dominial, es decir, a la legalización de las propiedades de los habitantes de las villas y los asentamientos populares. En ese marco, Cambiemos decidió profundizar esa política e incorporarla al área socio-asistencial. Como veremos en el capítulo 5, con esta decisión los funcionarios adquirieron una herramienta clave para construir visibilidad política y perfiles político-electorales en distintos territorios a disputar de la provincia de Buenos Aires.

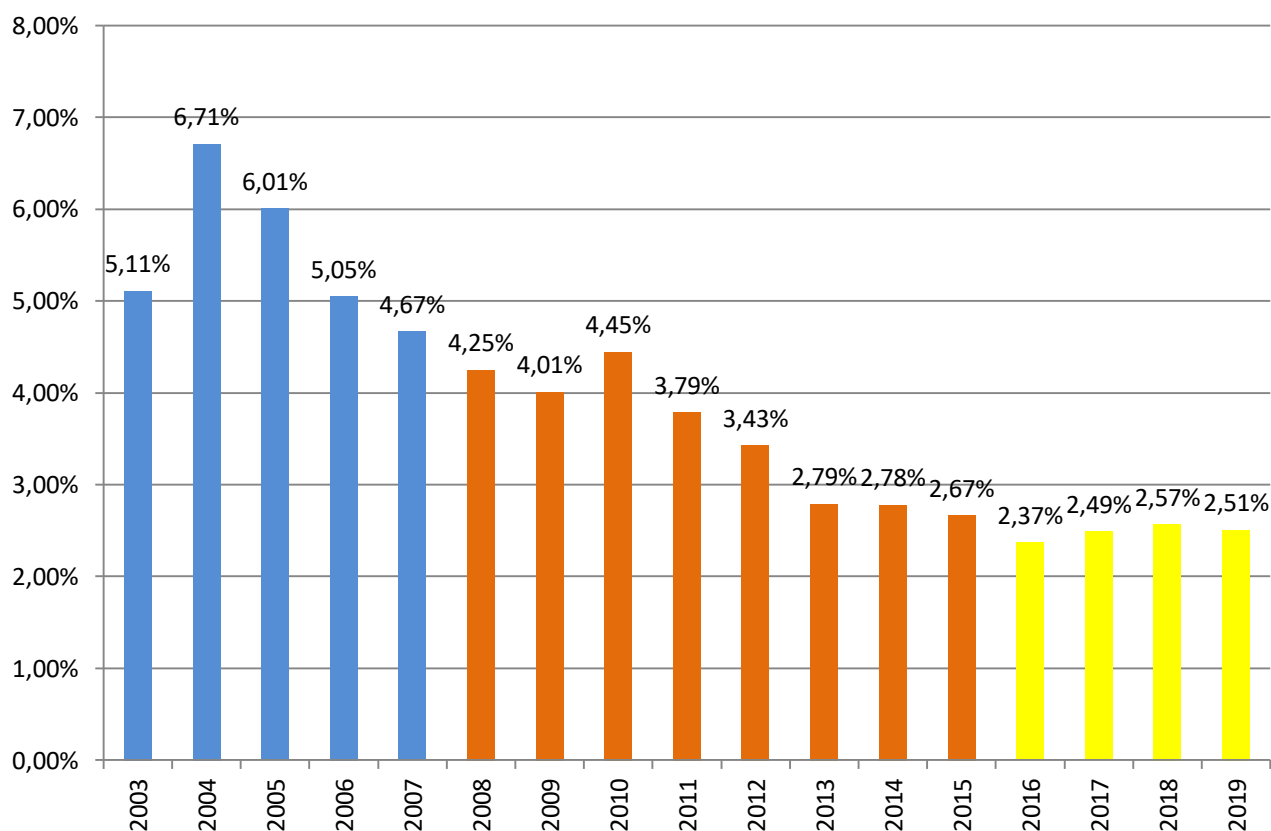
Ser ministro de Desarrollo donde estás apagando incendios todo el tiempo, encontrarte con una subsecretaria que vos le llevás alegría a la gente, con una escritura, con un boleto, es un acto mucho más lindo. Estás poniendo la cara para algo feliz y no poniendo la cara en una inundación o en algo que se prendió fuego. Es una herramienta que Desarrollo encuentra que es muy posible de explotarla muy bien, en el buen sentido. (Funcionario provincial, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

Además de la subsecretaria de Tierras y Acceso Justo al Hábitat, el ministerio tenía en 2019 otras 4 subsecretarías (Deportes, Técnica Administrativa, Políticas Sociales, Fortalecimiento Familiar y Comunitario), a las que se sumaban tres organismos descentralizados: el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia, el Consejo Provincial de Adultos Mayores y el Consejo Provincial de Discapacidad (COPRIDIS).

³² file:///C:/Users/agust/Downloads/SUPLEMENTO2017-12-291514507861-ley-ministerios%20(1).pdf, disponible el 28/1/2019. La Secretaría de Tierras y Urbanismo había sido creada en 1996 por el gobernador Duhalde con el objetivo explícito de otorgar escrituras a los bonaerenses (Masson, 2004). Luego de circular por distintas dependencias estatales, Cambiemos incluyó una subsecretaría de Tierras y Acceso Justo al Hábitat en Desarrollo Social y creó vía la Resolución 201 del Boletín Oficial el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana como entidad autárquica en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a cargo de Federico Salvai, mano derecha de la gobernadora.

En relación al presupuesto ministerial, observamos el lugar residual que ocupó la cartera en relación al gasto total, llegando a un piso en el año 2016 de 2,37%.

Gráfico 3. Presupuestos del MDS-PBA en relación al presupuesto total (Porcentajes, 2003-2019).



Fuente: ley 13002 (2003), 13154 (2004), 13402 (2005), 13403 (2006), 13612 (2007), 13786 (2008), 13929 (2009), 14062 (2010), 14199 (2011), 14331 (2012), 14393 (2013), 14552 (2014), 14652 (2015), 14807 (2016), 14879 (2017), 14982 (2018) y 15078 (2019).

*Los colores diferencian a los gobernadores: Felipe Solá (2003-2007), Daniel Scioli (2007-2015) y María Eugenia Vidal (2015-2019).

En 2019, la cartera de Desarrollo Social contrastaba con las agencias presupuestariamente más importantes como la Dirección General de Cultura y Educación y la cartera de Seguridad, quienes representaban un 23,94% y un 8,89%, respectivamente, respecto del gasto total. Históricamente las áreas de Educación, Salud y Seguridad fueron las más relevantes en términos presupuestarios (Pereyra, 2016), aunque Salud ha venido perdiendo peso. Se destacó en 2019 la relevancia que

asumieron las Obligaciones del Tesoro y las instituciones de Previsión Social, que representaron un 20,38% y un 18,12% del total.³³

En relación al personal de la cartera, observamos que el ministerio de Desarrollo Social tuvo en 2019 6229 empleados, un 1,25% respecto de un total de 489362 empleados provinciales, porcentaje inferior al que observamos en la ciudad de Buenos Aires.

Desde el año 2003, en el que volvieron a asumir rango ministerial las políticas socio-asistenciales a partir de la creación del ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, el área fue perdiendo peso institucional. Salvo el período 2003-2005, desde este último año hasta el 2019, el actual ministerio de Desarrollo Social fue reduciendo su participación en el presupuesto total.

Sin embargo, en estos años se consolidaron problemas sociales cada vez más relevantes en territorio bonaerense, que en indicadores como pobreza e indigencia triplicaron a la vecina ciudad de Buenos Aires. La intervención del Estado provincial en la regulación del orden social, pese al agravamiento de las condiciones de vida de la población, mostró una reducción del presupuesto en asistencia como contracara del ascenso institucional de la cartera de Seguridad consolidando el crecimiento de las prácticas represivas en detrimento de otras áreas de gobierno.

1.3 De la caja PAN a la AUH: la jerarquización del Ministerio de Desarrollo Social en el gabinete nacional

Con las elecciones democráticas de 1983 se abrió una nueva etapa en la política nacional argentina que incluyó la creación de nuevas instituciones estatales y la reorganización de las existentes. A partir de ese año, la política nacional transitó diferentes gobiernos (Raúl Alfonsín 1983-1989; Carlos Saúl Menem 1989-1999; Fernando De la Rúa 1999-2001³⁴; Eduardo Duhalde 2002-2003; Néstor Kirchner 2003-2007; Cristina Fernández 2007-2015) que fueron construyendo una agenda socio-

³³ Ley provincial 15078, disponible el 30/1/2019. La partida “Obligaciones del Tesoro y Crédito de Emergencia” está destinada a transferencias a los municipios en el marco del régimen de coparticipación provincial y a la resolución de déficits coyunturales de diversas áreas de la administración pública provincial (Pereyra, 2016).

³⁴ Entre la renuncia de Fernando de la Rúa y la llegada de Eduardo Duhalde, hubo en el medio 3 presidentes: Adolfo Rodríguez Saá, Ramón Puerta y Eduardo Camaño.

asistencial en torno a problemas persistentes como la vivienda, la pobreza, el trabajo informal y la desocupación.³⁵

1.3.1 La creación de una cartera socio-asistencial en el nivel nacional

En el área socio-asistencial, la victoria del radicalismo en 1983 vino acompañada de la unificación de estas políticas con las de salud. Esto implicó un quiebre con los años previos marcados por la importancia del Ministerio de Bienestar Social.³⁶ La medicina fue la profesión que prevaleció en el máximo cargo del área y 4 médicos fueron ministros entre 1983 y 1989 (Giorgi, 2015). Durante esta etapa, las funciones del ministerio agruparon temas como Salud, Deportes, Promoción Social, Desarrollo Humano, Vivienda y Ambiente, y el programa estrella de estos años fue el Programa Alimentario Nacional, conocido como Caja PAN (Grassi, 2006).³⁷

Luego de la hiperinflación de 1989 y de la renuncia de Raúl Alfonsín a la presidencia de la nación, el gobierno de Menem decidió implementar un conjunto de medidas ancladas en el paradigma neoliberal. En ese marco, y en un contexto de empobrecimiento de vastos sectores sociales, el área socio-asistencial tuvo dos momentos fundamentales. El primero, marcado por una modalidad de asistencia clásica heredero de la beneficencia directa y anclado en una distribución particularista de la asistencia, se materializó en el desarrollo del Plan Bono Solidario. Desde la euforia exitista que vivían los grupos sociales que participaban del bloque de poder (Grassi, 2006), se reflataron las formas de beneficencia privada, desestimadas con el desarrollo del carácter social del Estado y de la ampliación de las políticas sociales como derechos. Si bien estas acciones no fueron de gran impacto ni magnitud, instalaron un sentido privado y voluntario de la solidaridad que decantó en una nueva filantropía

³⁵ En 2018 la tasa de desocupación fue de 9,6%, la indigencia de 4,9% y la pobreza urbana de 27,3% (EPH, INDEC, 2018).

³⁶ Un conjunto de trabajos recientes de las ciencias sociales (Giorgi, 2014; Giorgi y Mallimaci, 2012; Gomes, 2011; Osuna, 2016, 2017) estudiaron lo que sucedió en el ministerio de Bienestar Social entre 1967 y 1981 y en el ministerio de Acción Social entre 1981 y 1983, analizando dimensiones como las sociabilidades de sus funcionarios, el tipo de políticas que se implementaron, las matrices de gobierno, entre otras. Para un análisis pormenorizado del entramado burocrático asistencial en materia socio-asistencial desde la década de 1930 hasta 2011 leer Giorgi (2015).

³⁷ Este programa se lanzó en 1984 y contó, entre otras acciones, con la distribución de cajas de alimentos. El alfonsinismo lo presentó como una herramienta de emergencia para enfrentar la desnutrición infantil (*Clarín*, 15/11/1999).

profesionalizada en la que se formaron varios de los funcionarios que nosotros analizaremos en los capítulos siguientes.³⁸

En un segundo momento, se desarrolló la modalidad gerencial y tuvo como hito fundamental en 1994 la creación de la Secretaria de Desarrollo Social de la Nación dependiente directamente de la Presidencia de la Nación (Grassi, 2006). A partir de ese momento se dotó al área de autarquía financiera y autonomía de gestión político-administrativa (Giorgi, 2015).

En sintonía con las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, el lanzamiento del Plan Social en 1993 (Grassi, 2006), la creación de la Secretaria en 1994 y la construcción del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) se inscribieron en una reorientación de las estructuras del Estado. En paralelo al aumento del desempleo y de la privatización del sistema de seguridad social, se decidió incrementar el presupuesto de las políticas socio-asistenciales, cuya Secretaría pasó del 0,20% sobre el presupuesto total del Estado en 1995 al 2,98% en 1998 (Giorgi, 2015). Durante esta década, la cuestión social se constituyó a partir de la fragmentación de la política social (Danani, 1998) con una creciente primacía de las políticas asistenciales respecto de los presupuestos descentralizados y cada vez menores de las áreas de Educación y Salud.

El segundo secretario que asumió en 1994, Eduardo Amadeo, jerarquizó *el modelo de la gerencia social*, estabilizó el elenco de funcionarios y consolidó un tipo particular de política socio-asistencial que se construyó en función de una serie de principios: focalización de la población beneficiaria, integralidad, sustentabilidad, metas, control de resultados esperados, descentralización y fortalecimiento de la comunidad (Giorgi, 2015). Amadeo valorizó un estilo gerencial de la administración pública, apoyado en saberes técnicos especializados, y colocó en los cargos públicos del ministerio a un nuevo conjunto de expertos en políticas socio-asistenciales (Vommaro, 2011).

³⁸ Aunque duró sólo un mes, el Plan Bono Solidario nos parece importante en varios sentidos. No sólo expresó una parte de una concepción que se retomó durante la gestión de Cambiemos sino que tuvo como protagonista al directivo del Citibank Guillermo Stanley, padre de la ministra Carolina Stanley. En esos años, desde el Estado se propuso impulsar el “Operativo Solidaridad” para obtener 30 millones de dólares de los empresarios en favor de los carenciados (Grassi, 2006). Retomando una iniciativa de la Fundación Acción para la Iniciativa Privada (AIP), de la que participaba Guillermo Stanley y cuya consigna fundamental era “Libertad para ayudar”, el Operativo devino en la elaboración de un Bono Solidario que buscó emular un plan aplicado en los EEUU en los años sesenta. Entre algunas de las ideas fundamentales que guiaron esta política, se destacaron la necesidad de impulsar los aportes solidarios de empresas privadas para evitar “costos” al Estado, la búsqueda de “despolitizar” la asistencia y de evitar el estallido y la subsidiariedad del Estado anclada en el protagonismo de la iglesia católica, los sindicatos y las empresas (Grassi, 2006).

La victoria de la Alianza en 1999, en un contexto creciente de empobrecimiento social, implicó una nueva modificación institucional: la Secretaría se convertía en Ministerio aunque no se introdujeron transformaciones significativas.³⁹ Sin cambiar profundamente los programas sociales existentes continuaron las iniciativas focalizadas previas aunque perdieron impacto por el aumento de la población en situación de pobreza e indigencia (Soldano y Costa, 2015). La gestión de Graciela Fernández Meijide culminó anticipadamente en menos de dos años preanunciando la renuncia del gobierno de la Alianza luego de la crisis social, política y económica que estalló en diciembre de 2001.

Durante el breve período en que Eduardo Duhalde fue presidente de la nación (2002-2003), su esposa Hilda “Chiche” Duhalde, quien como vimos había construido un perfil político vinculado a las tareas socio-asistenciales en la provincia de Buenos Aires, fue la “ministra en las sombras” tras asumir la presidencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Giorgi, 2015: 201). En este período se expandió considerablemente la asistencia social, destacándose la implementación del programa Plan Jefes y Jefas de Hogar que alcanzó en 2002 a casi 1 millón y medio de personas y que implicaba la transferencia de \$150 para desempleados con menores a cargo.⁴⁰ Su implementación tuvo algunos rasgos novedosos: cierta pretensión de universalidad, la articulación con actores locales (los Consejos Consultivos Económico-Sociales) y la inclusión de los emprendimientos productivos como posible contraprestación al subsidio (Soldano y Costa, 2015).

La llegada del kirchnerismo al gobierno nacional marcó una nueva época en el Ministerio de Desarrollo Social a partir de la consolidación de un estilo de gestión que buscó recrear un tipo particular de proximidad estatal. El modelo territorial desarrollado a partir del 2003 buscó construir proximidad colectiva y política con los sectores populares a partir del encumbramiento de militantes y trabajadores sociales, como perfiles opuestos a los expertos de “escritorio” que habían primado en los años ‘90 y que eran criticados por estar alejados de los problemas reales de los sectores más vulnerables (Perelmiter, 2016).

En estos años se dio un triple movimiento: masificación de beneficios, centralización de la gestión y territorialización de dispositivos institucionales. Además, se destacaron

³⁹ En el año 1999 se creó el ministerio de Salud y Acción Social primero y, en el año 2000, el ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (Gamallo en *Nuevos Papeles*, 8/9/2018).

⁴⁰ El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue diseñado en la órbita del Ministerio de Trabajo.

como hitos la recuperación estatal del sistema de seguridad social y la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH).⁴¹

A nivel presupuestario, el MDSN asumió una importancia creciente: del 2,56% del presupuesto total en 2003 pasó a representar un 5,68% en 2014. Por su parte el personal total de la cartera pasó de 699 (0,34% del total) personas en 2003 a 3739 (0,99% del total) en 2014.

1.3.2 Hacia un “gran” ministerio social

Con la llegada de Cambiemos al gobierno nacional, la cartera modificó algunas denominaciones aunque mantuvo buena parte de la estructura institucional heredada y de los programas emblema del kirchnerismo.⁴² A nivel de gabinete, la llegada del macrismo implicó una multiplicación de ministerios, los cuales pasaron de 16 a 21. Hasta el 2018, el ministerio de Desarrollo Social tenía un organigrama estructurado bajo 5 secretarías: Coordinación y Monitoreo Institucional; Economía Social; Gestión y Articulación Institucional; Organización y Comunicación Comunitaria; y Niñez, Adolescencia y Familia (anexo 4).

Sin embargo, en 2018 Cambiemos implementó una serie de reestructuraciones importantes en el organigrama nacional suprimiendo la cantidad de carteras a 10 en el marco de una propuesta gubernamental anclada en la idea de un ajuste estructural del Estado.⁴³ Esta decisión impactó fuertemente en el área socio-asistencial que incorporó las políticas de Salud, de Hábitat y de seguridad social (anexo 4).⁴⁴

⁴¹ Decreto 1602/09. Según el Observatorio de la Seguridad Social, que depende de ANSES, en noviembre de 2018, 3.994.424 personas fueron beneficiarias de la asignación universal por hijo. <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletin%20mensual%20AUH%20Noviembre%202018.pdf>, disponible el 19/2/2019.

⁴² Se destacó la continuidad de los programas Ellas Hacen, Argentina Trabaja y Desde el Barrio, unificados desde la llegada de Cambiemos bajo el nombre Hacemos Futuro.

⁴³ En las reestructuraciones que se hicieron en los meses de marzo y de septiembre de 2018 (decretos 147 y 801) gran parte de las Subsecretarías pasaron a ser direcciones nacionales y estas últimas direcciones de línea. Estas modificaciones impactaron en todos los ministerios. Varios autores (Etchemendy, 2018; Campana, 2018) remarcaron el comportamiento errático de las transformaciones administrativas e institucionales implementadas por el macrismo en distintos ministerios nacionales. Campana (2018) muestra algunos ejemplos: la creación del Ministerio de Comunicaciones y su disolución un año y medio después; la reconversión del Ministerio de Educación en Ministerio de Educación y Deportes y la vuelta atrás en esta propuesta; el desdoblamiento del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en dos Ministerios - Finanzas y Hacienda-, y la posterior reunificación en el Ministerio de Hacienda.

⁴⁴ El macrismo retomó un esquema institucional similar al de los años sesenta (Gamallo en *Nuevas Papeles*, 8/9/2018). Con Onganía pasaron a formar parte del Ministerio de Bienestar Social las políticas de vivienda, Salud Pública y seguridad social. La distinción sustancial entre ambas gestiones reside en la importancia que tuvo en el onganato la secretaria de Asistencia y Promoción de la Comunidad que se proponía construir políticas sociales comunitarias (Osuna, 2016). Como veremos más adelante, allí reside

Estas modificaciones hacen importante repensar algunos tópicos centrales que han venido discutiendo las investigaciones que se han desarrollado sobre estos temas. En primer lugar, la unificación de Salud y Desarrollo Social volvió a colocar en agenda el complejo vínculo histórico entre las políticas de salud y las socio-asistenciales que volvieron a depender de una misma cartera.

Por su parte, la reestructuración ministerial de marzo de 2018 vino acompañada de la creación de la Secretaría de Integración Socio-Urbana, que incorporó políticas de Hábitat en el ministerio, con el objetivo de participar en la urbanización de los más de 4000 barrios populares del país.⁴⁵ Por último, en octubre de 2018 se designó al primer secretario de Seguridad Social dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Esto representó un nuevo cambio organizacional que volvió a poner en la agenda del área la seguridad social que desde 1983 se había desplazado a la cartera de Trabajo.⁴⁶

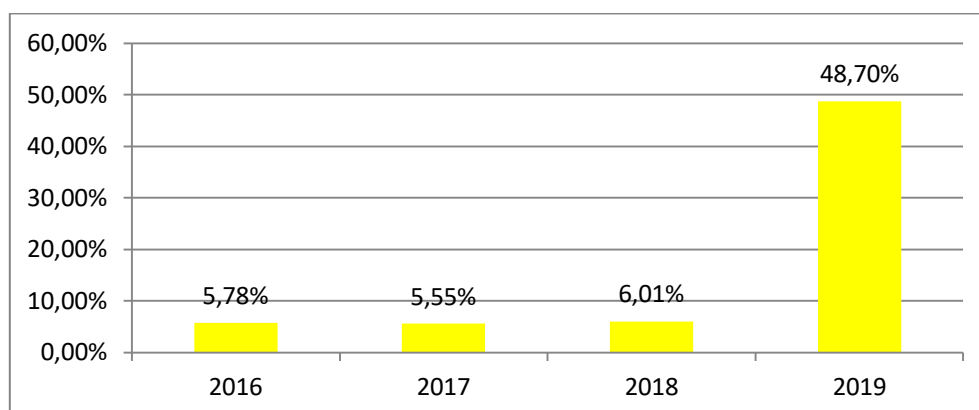
Las transformaciones significativas que se dieron en el transcurso del año 2018, en una coyuntura signada por el ajuste del Estado y su achicamiento, hacen relevante analizar las diferencias presupuestarias que mostró la cartera desde la asunción de Cambiemos hasta el 2019. El cambio en el mapa del Estado significó para el ministerio un salto cuantitativo en términos de envergadura presupuestaria y de personal en el marco de una reasignación de áreas que multiplicaron las responsabilidades de la cartera.

una de las diferencias fundamentales entre esa derecha y esta nueva derecha que presenta una concepción liberal que permeó los discursos y las prácticas de las secretarías “sociales”.

⁴⁵ En febrero de 2019 la Secretaría tenía en su interior dos direcciones nacionales (de Desarrollo Humano y de Desarrollo Socio Urbano). La Secretaría además cuenta con la Coordinación del RENABAP, que registra los barrios populares y que tuvo una gran relevancia luego de que se aprobara en octubre de 2018 la ley de Tierras de los Barrios Populares. Esta ley busca entregar a los habitantes de los barrios populares certificados de vivienda familiar y fue apoyada e impulsada por organizaciones sociales como la CTEP, Barrios de Pie, Cáritas y Techo para mi País, entre otras (Robles en *Filo.news*, 19/10/2018).

⁴⁶De la secretaria de Seguridad Social dependen dos direcciones nacionales y ANSES. <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/193382/20181008>, disponible el 4/2/2019.

Gráfico 4. Porcentaje de gasto en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación respecto del gasto total (2016-2019).



Fuente: leyes 27198 (2016), 27341 (2017), 27431 (2018), 27467 (2019).

En 2016 el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social representaba un 5,78% del total, cifra que se redujo en 2017 y que luego se aumentó al 6% en 2018. Después de la incorporación a la cartera de las políticas de salud, hábitat y seguridad social, el presupuesto ministerial de 2019 pasó a representar un 48,70% del total.⁴⁷ Por su parte, los empleados pasaron de 3740 en 2016 a 23506 en 2019. El salto porcentual en términos de empleados fue también significativo: pasó de tener casi el 1% de los empleados nacionales al 6,5% en 2019.

Como vimos a lo largo de esta reconstrucción histórica, la cartera socio-asistencial fue ganando lugar institucional en el gabinete nacional. Con hitos claros como el modelo gerencial de los 90 y el territorial del kirchnerismo, se constituyeron en el ministerio objetivos de gobierno en función de las diferentes alianzas políticas gobernantes y de las características que asumieron las elites ministeriales y sus burocracias socio-asistenciales. La primacía de lógicas expertas o territoriales fueron el marco de las propuestas más importantes que construyeron los distintos gobiernos en un área sensible como Desarrollo Social.

Luego del año 2018, la concentración de buena parte del gasto social en la cartera de Salud y Desarrollo Social planteó un nuevo momento institucional para el ministerio en un contexto de agravamiento de la situación social en general. La creación de un “gran” ministerio social nos impulsó a retomar tensiones históricas respecto de las

⁴⁷ Si comparamos este dato con el gasto en 2016 de las carteras de Salud, de Desarrollo Social y de la seguridad social, representaron en conjunto el 48,89% del total. Dicha cifra es similar porcentualmente a la unificada que aparece en el presupuesto de 2019, aunque en ese año pasó a depender toda del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, mostrando cómo se robusteció el lugar de la ministra en el gabinete nacional.

incumbencias de las distintas áreas de gobierno y se presentó como una novedad para los altos funcionarios que ocuparon cargos públicos en la cartera y que analizaremos en los capítulos siguientes. Los recursos disponibles y la ampliación de las estructuras institucionales van a jalonar disputas y sentidos construidos en la historia reciente del área e incluso en los primeros años del gobierno de Cambiemos.

1.4 Épocas de gestión en los tres casos analizados: gerencia social y territorialización de los altos cuadros gubernamentales.

El área socio-asistencial se presentó como una cartera de gobierno que creció en coyunturas críticas como los años 90 y el post 2001. Como observamos en la reconstrucción que realizamos previamente y como lo señalan distintos investigadores, entre el propósito de afianzarse como un área técnica y el objetivo de desarrollar proximidad estatal con los sectores populares se fue consolidando como área institucional en distintos niveles de gobierno.

Algunos ejes fundamentales se posicionaron como una parte importante de la agenda de gobierno de la cartera. A partir de la estabilidad de algunos equipos ministeriales y sus políticas, diversos trabajos de ciencias sociales han identificado dos grandes épocas de gestión socio-asistencial a partir de las cuales nosotros pensamos la gestión de Cambiemos.⁴⁸ En función de ellos, se fueron construyendo varios estilos que se diferenciaron o identificaron con esos dos modelos que marcaron la agenda de la gestión socio-asistencial.

El primero de ellos es el *modelo de la gerencia social* y tiene como máximo exponente al secretario de Desarrollo Social del menemismo Eduardo Amadeo (Giorgi, 2015). En consonancia con los postulados de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, se valorizó en los años 90 a nivel nacional e impactó de manera disímil en diferentes territorios subnacionales, ya sea a partir de la capacitación de sus funcionarios o por la formación de funcionarios nacionales que luego pasaron a ocupar cargos importantes locales o provinciales como los casos de Horacio Rodríguez Larreta y de María Eugenia Vidal en la ciudad de Buenos Aires.

⁴⁸ Grassi (2006) distingue además una modalidad clásica de gestión asistencial, heredera de la beneficencia directa, caracterizada como particularista en función de una concepción de la asistencia social entendida como recurso de poder de uso discrecional (2006: 261). Si bien recuperamos esa distinción que hace la autora, creemos que las *épocas* que se construyeron en el ministerio como momentos de consolidación de elencos y políticas en el mediano plazo, se vincularon a los dos modelos a los que hacemos mención.

Este estilo (caracterizado por la ponderación de la eficiencia, la integralidad, la focalización y la descentralización) se consolidó en el Estado (y en otras instituciones como centros de *expertise*, organismos internacionales, ONGs, universidades) en un contexto de hegemonía neoliberal, construyendo la legitimidad en sus prácticas a partir del saber experto y de la pretendida “objetividad” de los datos que construían sus referentes (Vommaro, 2011). Siguiendo las reglas de los organismos internacionales, la preocupación fundamental del modelo de la gerencia social se basaba en la evaluación y el monitoreo de los programas, mientras que la ejecución de los mismos, y buena parte del vínculo con el territorio, se descentralizaba hacia las provincias y los municipios.

Este estilo, al que le subyace el objetivo de que prevalezca una racionalidad técnico-burocrática de gestión (Grassi, 2006), favoreció el encumbramiento de funcionarios expertos en políticas socio-asistenciales, portadores de credenciales institucionales o ligados a fundaciones o a experiencias de gestión que valorizaban un estilo gerencial de la administración pública, como portadores de un saber-hacer necesario para gobernar en el área.

El segundo modelo estuvo atravesado por la importancia de la figura de Eva Perón al interior de la tradición peronista y se destacó por su pretensión territorial (Barry, Ramaciotti y Valobra, 2008). La red nacional de instituciones operadas por la Fundación Eva Perón se dedicaba a cubrir buena parte de las necesidades asistenciales (Giorgi, 2015: 151), a partir de un liderazgo que buscaba construir una relación directa con los distintos destinatarios de la asistencia. Sobre esa figura y su propuesta por consolidar una representación sin mediaciones (Grassi, 2006: 262), se montaron diferentes imaginarios sobre las formas legítimas de construir políticas asistenciales desde el Estado al interior de la tradición peronista (Auyero, 2001).

Inspirados en la tradición evitista, desde la experiencia duhaldista que consolidó un imaginario tradicional de la mujer en política, vinculándola a las tareas del cuidado y de la supervivencia, hasta el estilo de gestión profesionalizado y militante de la gestión de Alicia Kirchner, quien jerarquizó militantes de los movimientos sociales y trabajadores sociales, estos modelos buscaron recrear todo el tiempo la promesa de proximidad estatal (Masson, 2004; Perelmiter, 2016).

Como contracara de dos nociones centrales del modelo gerencial, la focalización de las políticas y la valorización del saber técnico, este tipo de gestión socio-asistencial buscó implementar políticas con cierto grado de universalidad fundando la legitimidad de sus prácticas en la cercanía entre Estado y ciudadanos. La construcción de

territorialidad por parte del Estado se presentaba como un objetivo fundamental de esta área de gobierno ya que estar cerca no sólo permitía conocer la realidad de los sectores más vulnerables sino también implementar eficazmente políticas públicas que permitieran resolver los problemas *reales* de las poblaciones destinatarias de la asistencia.

La consolidación de dispositivos institucionales en barrios se presentó como una herramienta fundamental para construir una relación directa entre autoridades estatales y sectores populares en oposición a las indicaciones teóricas de los expertos, asociadas a un estilo de escritorio. Dirigentes o funcionarios con vínculos personales y/o organizacionales con las poblaciones a gobernar, como el caso paradigmático de Chiche Duhalde y las manzaneras, ocuparon los cargos públicos del área.

Entre la búsqueda de territorialidad y la valorización de un saber experto en políticas socio-asistenciales prevalecieron diversos estilos de gobierno atravesados por las particularidades de las tradiciones políticas que las asumían, por los territorios diversos en los que se implementaban las políticas, por los perfiles de sus altos funcionarios. Si bien estos objetivos que ponderaron los funcionarios no son excluyentes (y hay varios ejemplos que así lo demuestran), la primacía de una u otra búsqueda delimitó buena parte de las iniciativas de gobierno y el encumbramiento de determinados perfiles y atributos de gestión.

Dimensiones como el género y el nivel educativo de los funcionarios fueron valorados en función de esta historia institucional. La presencia de mujeres en el área en gobiernos predominantemente masculinos, asume relevancia en el análisis en el marco de una división del trabajo político que reprodujo ejes históricos del área. Las mujeres ocuparon áreas vinculadas a la resolución de los problemas de supervivencia y al cuidado, en pos de construir objetivos más amplios como la proximidad o la presunta “neutralidad” de una política de gobierno.

A su vez, estos dos grandes modelos de gestión socio-asistencial se vieron atravesados por una histórica tensión que recorrió la dinámica de las burocracias asistenciales relacionada con la descentralización y centralización de la acción estatal. Como explica Giorgi (2015), la historia de la cartera nacional osciló: *“Entre un ministerio nacional coordinador y regulador de las acciones a cargo de los niveles subnacionales, o una cartera que concentre las competencias y tenga la capacidad de actuar directamente, y de decidir sobre toda la línea burocrática.”* (2015: 178).

Cambiemos buscó construir una respuesta a estas tensiones y tradiciones históricas que habitaron el área socio-asistencial a partir de una fórmula propia que expresaba sus recursos, sus desafíos y sus objetivos políticos. Los perfiles y atributos que se ponderaron en el área buscaron dar respuesta a los crecientes problemas sociales y fueron el resultado de los acuerdos y las tensiones que se desarrollaron en los armados políticos de los distintos territorios analizados.

La llegada de Cambiemos al nivel nacional y a la provincia de Buenos Aires se dio en un momento diferente al arribo del PRO a la ciudad de Buenos Aires. La inestabilidad del distrito capital que se propuso gobernar el macrismo en 2007 fue sustancialmente distinta a la estabilidad que mostraba el nivel nacional y la provincia de Buenos Aires luego de 12 años de gobierno kirchnerista y de casi 30 años de gobierno peronista, respectivamente.⁴⁹ Como veremos más adelante, contra esta lectura de mediano plazo, en la fórmula provincial la noción de orden tuvo un lugar central, reproduciendo un imaginario social peyorativo sobre la provincia de Buenos Aires.

Las estructuras sociales diferenciadas que presentaba la ciudad de Buenos Aires, distrito más rico del país, y la provincia de Buenos Aires, provincia que triplicaba los índices de pobreza e indigencia de la capital nacional, implicaron nuevos desafíos para esta alianza de gobierno que se impuso en 2015 en distritos relevantes. Además, la importancia de la tradición peronista en PBA le sumó un nuevo ingrediente para una fuerza porteña, distrito históricamente antiperonista.

Como veremos en los capítulos siguientes, la ciudad de Buenos Aires, como laboratorio y bastión del PRO, fue abordada desde una propuesta que buscó combinar cercanía y técnica, en un distrito con bajos niveles de pobreza en relación a otros territorios y con distancias relativamente cortas.

La ciudad de Buenos Aires primero es un distrito con el menor porcentaje de población por debajo de la línea de la pobreza, un distrito que lo recorres en bondi de punta a punta, en horas. Muchos recursos, otro tema importante es el porcentaje de personas profesionales del ministerio en temas sociales es una tasa muy alta comparado con otras provincias. (Funcionario burocrático alto de CABA, entrevista propia, 3/8/2017, CABA)

Se construyó en CABA un estilo particular de gestión, conducido por un conjunto de mujeres formadas en el modelo de la gerencia social pero que se incorporaron a la política con la propuesta de Mauricio Macri en 2003. Como analizaremos en los dos

⁴⁹ En 2005 el jefe de gobierno porteño Aníbal Ibarra fue destituido de su cargo luego de un incendio producido en el boliche República Cromañón, en el que murieron 194 personas.

capítulos siguientes, una nueva derecha *embarrada* ocupó los cargos públicos de mayor rango del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano porteño.

Como mostraremos en los capítulos 4 y 5, la búsqueda de proximidad estatal, de fuerte presencia en la historia de nuestras burocracias socio-asistenciales, fue retomada por Cambiemos para gobernar la provincia de Buenos Aires donde el modelo evitista y la tradición peronista tenían una presencia histórica importante. Por su parte, y como analizamos en los últimos capítulos de la tesis, la valorización de una perspectiva gerencial en el nivel nacional asumió características particulares a partir de la primacía de la gramática del management en el marco de un gobierno nacional donde los CEO asumieron una preponderancia fundamental.

Conclusiones

El objetivo de esta investigación se sitúa en el cruce entre los escenarios institucionales descriptos (sobre los que seguiremos reflexionando) y los perfiles y atributos que analizaremos en los capítulos siguientes. A partir del estudio de los presupuestos, del personal y de las épocas de gestión que signaron la historia reciente del área socio-asistencial buscamos situar los perfiles y los atributos que analizaremos a lo largo de la tesis en una historia más amplia que los antecede y que se presenta como el marco institucional que los posibilita y los condiciona.

A su vez, el análisis comparado de distintos niveles de gobierno hace importante pensar las estrategias construidas por una nueva fuerza de derecha, porteña de origen, en el marco de victorias electorales importantes como las obtenidas luego del 2015 en la provincia de Buenos Aires y en el nivel nacional. Los tres territorios analizados y sus carteras socio-asistenciales muestran diferencias relevantes: no sólo presentan desafíos diversos sino que se distinguen en sus asignaciones presupuestarias, en el personal a cargo, en las tradiciones políticas e institucionales que atraviesan su historia reciente.

La ciudad de Buenos Aires apareció como un territorio con inestabilidad política desde la autonomía de la ciudad. En el área socio-asistencial, ningún gobierno consolidó, hasta la llegada del macrismo, una época de gestión social. Luego de la llegada del PRO al gobierno en 2007, el partido se fue consolidando como la fuerza hegemónica de la ciudad, construyendo políticas, organigramas y asignaciones presupuestarias que marcaron un lugar residual para el ministerio socio-asistencial en el gabinete en los últimos 10 años de la gestión local. Las prioridades del gobierno, que mostraron la relevancia de las carteras de Espacio Público y Seguridad, y los

indicadores sociales de CABA, mejores respecto del resto del país, se presentaron como variables relevantes para comprender el lugar institucional que ocuparon las políticas socio-asistenciales en el GCBA.

Por su parte, la provincia de Buenos Aires tuvo, en relación a la ciudad de Buenos Aires, problemas sociales más acuciantes y una peor asignación presupuestaria y de personal en el ministerio de Desarrollo Social. Gobernar por primera vez una provincia importante distinta a CABA y con una clara primacía de la tradición peronista se presentó como un nuevo desafío para la alianza Cambiemos, integrada fundamentalmente por actores políticos del arco no-peronista. El bajo presupuesto de la cartera no impidió que se incorporaran al área políticas claves como las de Hábitat, que dotaron a los funcionarios más importantes de recursos para asistir a los sectores populares de la provincia.

Por último, la nación presentó serios desafíos en el área socio-asistencial en un contexto de deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población argentina. La decisión de conformar un “gran” ministerio social y de incorporar las políticas de salud, hábitat y seguridad social a la cartera aparecieron como rupturas importantes en relación a los últimos años de las instituciones socio-asistenciales nacionales.

En un área atravesada por dos modelos recientes diferenciados de gestión social, el gerencial de los '90 y el territorial del peronismo, creemos que tanto el PRO como Cambiemos tomaron elementos de ambos para gobernar territorios y tiempos distintos. Como veremos en los capítulos siguientes, construyeron una nueva época de gestión socio-asistencial anclada en la búsqueda de valorizar el management empresarial y la cercanía (individual) con los destinatarios de las políticas socio-asistenciales. En función de esos propósitos generales se fueron forjando diversos reclutamientos al tiempo que se ponderaron atributos de gestión social en los distintos niveles de gobierno analizados.

Capítulo 2. *Evitismo liberal*: el peronismo y las fundaciones como espacios de reclutamiento PRO en la ciudad de Buenos Aires

El triunfo de Mauricio Macri en las elecciones ejecutivas de la ciudad de Buenos Aires en 2007 abrió una nueva etapa en la política porteña, marcada por la consolidación del PRO como el partido más votado desde entonces hasta el 2017. La trascendencia que tuvo el partido a lo largo del tiempo, le permitió construir lógicas de reclutamiento estatal que favorecieron la llegada de distintos perfiles en el área socio-asistencial provenientes de diversos espacios.

Mostramos los mundos sociales de la política de los que se nutrió el partido y las dinámicas que explican el encumbramiento de determinados individuos durante la gestión PRO analizando las “reglas no escritas, lábiles y en constante reescritura” (Gené, 2014: 56) que orientaron este proceso. Hubo dos lugares fundamentales que operaron como trampolines para ocupar los cargos políticos del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad: las fundaciones y el peronismo.

La llegada de Vidal al área de las políticas socio-asistenciales fue expresión del arribo de un conjunto de “voluntarios” que pasaron a ser funcionarios del ministerio y que mantenían un fuerte vínculo político con Rodríguez Larreta. Este grupo estuvo integrado mayoritariamente por mujeres, entre las que se destacan las ministras del área durante el gobierno del PRO: Vidal (2008-2011), Stanley (2011-2015) y Tagliaferri (2015-2019). El padrino político varón de estas funcionarias (Auyero, 2004; Canelo, 2012; Giorgi, 2015) fue Horacio Rodríguez Larreta, un experto *pionero* en políticas sociales (Vommaro, 2011) y un *heredero* político (Joignant, 2012: 607) que se presentó como un hombre relevante del ministerio sin ocupar cargos públicos en el mismo.

Por su parte, el peronismo apareció como un trampolín para ocupar altos cargos en el área socio-asistencial, en un distrito históricamente esquivo a esa tradición política. Los peronistas que fueron funcionarios del ministerio también se vincularon a Rodríguez Larreta y resignificaron el evitismo de la tradición social peronista a partir de la centralidad de la noción de ayuda y de una particular distinción entre lo “social” y lo “político” que les permitió ocupar cargos públicos en la cartera socio-asistencial en el marco de un gobierno no justicialista.

Las fundaciones y el peronismo nutrieron a los funcionarios de concepciones y prácticas que permitieron la construcción de un tipo particular de reclutamiento que definimos bajo el concepto de *evitismo liberal* (Salerno, 2018). La *expertise* en políticas

sociales y la valorización de la “libertad” en el trabajo cotidiano, adquiridas en las experiencias previas en fundaciones, se complementó con la capacidad para negociar con los sectores populares y las trayectorias público-políticas de un conjunto de individuos provenientes del peronismo.

En ambos grupos, la primera experiencia de gobierno para el PRO y su permanencia en el tiempo les permitió construir lazos de confianza con figuras importantes de la coalición sociopolítica y un saber específico vinculado a un área de gestión particular como la socio-asistencial. Mientras que quienes provenían de las fundaciones y quienes no tenían experiencia en el sector público empezaron a incorporar dinámicas de gestión estatal desde un partido propio, los peronistas comenzaron a formar parte de una fuerza política hegemónica en la ciudad de Buenos Aires.

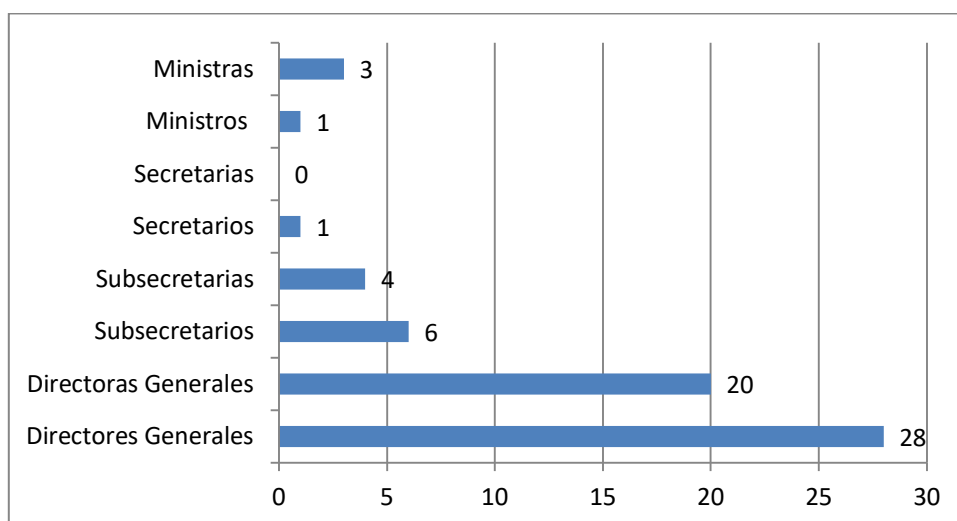
2.1 Perfiles femeninos: la construcción de una conducción PRO para el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano

En sintonía con lo que muestran otros trabajos del área para el nivel nacional (Giorgi, 2015; Grassi, 1989; Perelmiter, 2016), la presencia de mujeres fue particularmente relevante durante la gestión PRO de esta cartera en la ciudad de Buenos Aires. Tres mujeres ocuparon el cargo de ministras (María Eugenia Vidal, 2008-2011; Carolina Stanley, 2011-2015; Guadalupe Tagliaferri, 2015-2019) y sólo durante la licencia por embarazo de una de ellas el cargo fue provisoriamente cubierto por un varón (Esteban Bullrich, 2007-2008).

Una mirada más amplia sobre el personal jerárquico de la cartera muestra otros datos salientes. Entre 2007 y 2017, 63 individuos ocuparon cargos de ministros, secretarios, subsecretarios y directores generales en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (MHDH-CABA).⁵⁰ Del total, 27 (43%) eran mujeres y 36 (57%), hombres. Si bien hubo más hombres que mujeres a lo largo de los años estudiados, vemos que estas últimas ocuparon las posiciones más altas del organigrama ministerial, destacándose la presencia de tres mujeres en el máximo cargo.

⁵⁰ Con la sigla MHDH-CABA hacemos mención a la cartera socio-asistencial, cuya denominación fue Desarrollo Social entre 2007 y 2015, y Hábitat y Desarrollo Humano desde 2015.

Gráfico 5. Tipo de cargo ocupado por las mujeres y los hombres en el MHDH-CABA entre 2007 y 2017.



Fuente: base de datos de elaboración propia.

Es extensa la bibliografía que analizó las diferencias de género en los altos cargos públicos (de Ímaz, 1964; Canelo, 2012; Gené, 2014; Giorgi, 2015; Canelo y Castellani, 2016; Canelo y Lascurain, 2017) mostrando las desigualdades históricas de acceso a puestos de poder en los Estados nacionales y provinciales. Las mujeres han predominado fundamentalmente en áreas sociales producto de la supremacía histórica de las trabajadoras sociales (Grassi, 1989).

Si bien en estudios que analizan gabinetes a nivel mundial (Krook y O'Brien, 2011) se han venido observando cambios en términos de género, marcados fundamentalmente por el acceso de las mujeres a una mayor cantidad de ministerios (en algunos casos, por fuera de los considerados "tradicionalmente femeninos"), durante la gestión PRO de CABA las mujeres ministras siguieron siendo pocas y concentradas en áreas sociales.

En la ciudad de Buenos Aires, Hábitat y Desarrollo Humano apareció como una excepción en términos de género respecto a otros ministerios en el período 2007-2017. De los 32 ministros que hubo en el periodo—incluyendo la Jefatura de Gabinete de Ministros⁵¹—, sólo 6 fueron mujeres y lo fueron, además, ocupando siempre las áreas sociales: tres de Desarrollo Social, una de Educación y una de Salud. La abrumadora

⁵¹Además de la jefatura de gabinete y del MHDH, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires (GCBA) cuenta en 2019 con los ministerios de: Economía y Finanzas, Gobierno, Justicia y Seguridad, Ambiente y Espacio Público, Salud, Cultura, Desarrollo Urbano y Transporte, Educación e Innovación y Desarrollo Económico. En general, desde 2007 las carteras estatales eran 11, incluyendo las anteriores en sus distintas denominaciones y la de Modernización, incorporada a la de Educación desde marzo de 2018 (*Perfil*, 29/3/2018).

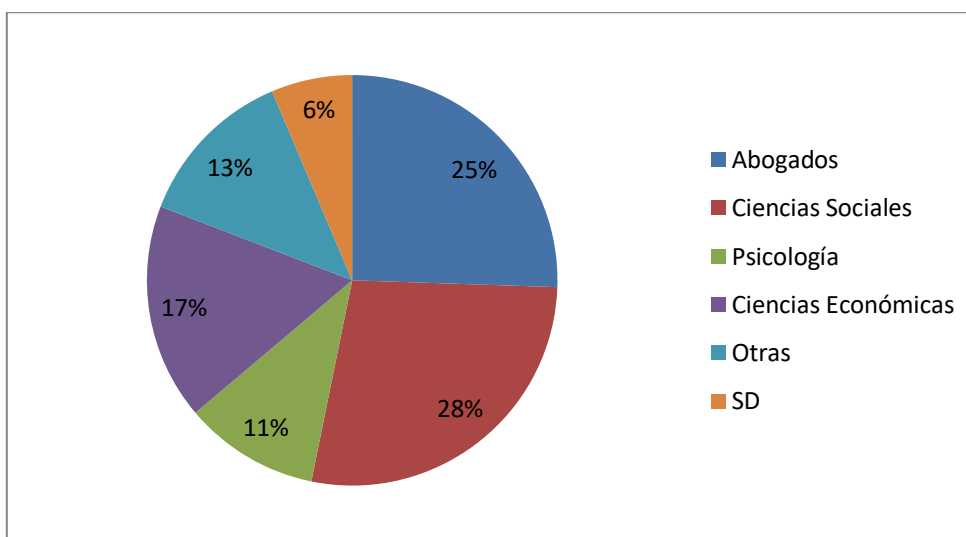
mayoría masculina (81%) ocupando los máximos cargos de los ministerios porteños se complementó con una concepción tradicional de la mujer que la vinculó con las carteras sociales (Escobar Lemmon y Taylor Robinson, 2009).

La llegada de un grupo de mujeres al ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano reprodujo una tendencia repetida en otras investigaciones (Canelo, 2012; Canelo y Lascurain, 2017; Giorgi, 2015) que resaltaron la relevancia de la cercanía que las mujeres mantenían, al momento de la designación, con altos jefes partidarios, generalmente hombres. Como veremos más adelante, el vínculo construido con Rodríguez Larreta a partir del trabajo en su fundación operó en muchos casos como una llave de entrada a los más altos cargos públicos del ministerio.

En relación a las credenciales académicas, los estudios políticos nacionales y de la región muestran la primacía de individuos con título universitario en los cargos de gestión ejecutiva (Avendaño, Dávila y Olivares, 2013; Canelo y Castellani, 2016; Giorgi, 2015) y legislativa (Canelo, 2012; Landau, 2015). Del total de funcionarios PRO del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano analizados, el 75% (47) terminó una carrera universitaria y el 1,6% (1) completó sólo el nivel terciario.

De los datos obtenidos no observamos la preeminencia de una carrera universitaria en particular aunque se destacaron los profesionales de las ciencias sociales (28%), seguidos por quienes estudiaron derecho (25%) y ciencias económicas (17%). Entre quienes realizaron carreras del área de Ciencias Sociales, predominaron quienes estudiaron Ciencias Políticas, que representaron un 12,7% (6) del total.

Gráfico 6. Profesiones de los funcionarios del MDS-CABA entre 2007 y 2015 (en porcentajes, en relación al total).



Fuente: base de datos de elaboración propia.

*La categoría Ciencias Sociales incluye las licenciaturas en Sociología, Trabajo Social, Comunicación Social, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Educación.

A diferencia de los abogados en el Ministerio de Justicia o de los economistas en el Ministerio de Economía (Giorgi, 2015) el tipo de título no fue particularmente relevante en la selección de los funcionarios del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano porteño durante la gestión PRO. Sin embargo, y como veremos más adelante, el paso por la universidad operó como una condición para acceder a ciertos espacios sociales (de *expertise*, de gestión) en los cuales se incorporaron recursos y relaciones claves para las trayectorias públicas posteriores.

La heterogeneidad de profesiones que encontramos contrastó con la importancia histórica que tuvo el trabajo social y se vinculó al proceso que comenzó a darse desde la vuelta de la democracia, a partir del cual otros profesionales, sobre todo de las ciencias sociales (sociólogos, antropólogos, politólogos y economistas), comenzaron a participar de un nuevo mercado profesional en torno a las políticas sociales y a la “lucha contra la pobreza” (Vommaro, 2011).

Entre quienes finalizaron la universidad, 13 lograron además terminar un posgrado. Observamos fundamentalmente MBA (4) y posgrados en gestión pública (6), aunque encontramos dos funcionarios especializados en áreas relacionadas con la cartera (Economía Urbana y Políticas Públicas para la Inclusión Social).

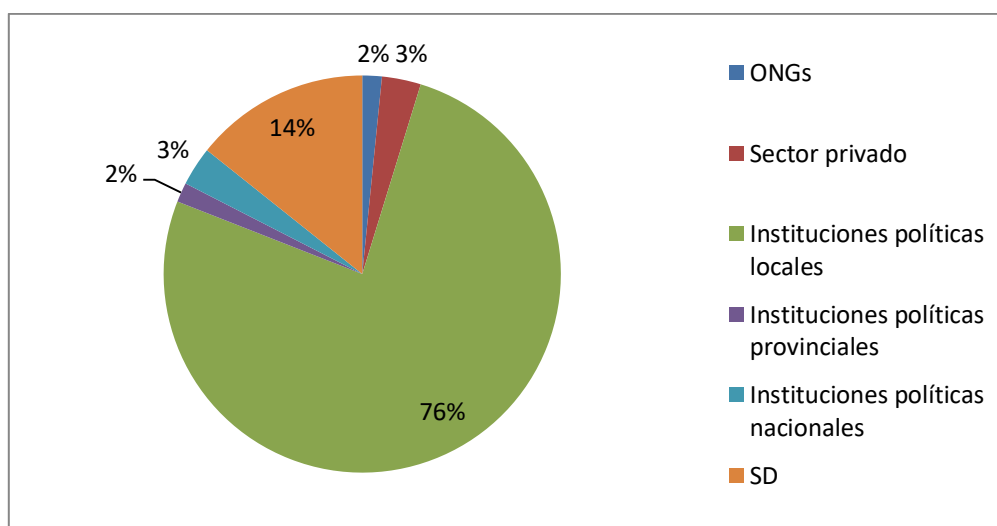
Si bien la mayoría de los funcionarios del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano finalizó una carrera terciaria o universitaria y casi un tercio de ellos lo hizo en carreras de ciencias sociales, no observamos la preeminencia de una carrera académica en particular ni el extendido estudio entre ellos de carreras de grado o de posgrado relacionadas con el diseño y la implementación de políticas sociales, existentes en varias universidades de la ciudad y del conurbano bonaerense. La oferta de especialización en instituciones educativas (en 1993 se abrió en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA la Especialización en Políticas Sociales y en 1998, la Maestría en Políticas Sociales, año en que se creó la maestría en Diseño y Gestión de Políticas Sociales de FLACSO) no fue utilizada previamente por estos funcionarios, que a partir de 2007 ocuparon posiciones de poder en el área de las políticas socio-asistenciales del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

2.2 Las instituciones políticas porteñas como trampolín a los cargos ministeriales

La gran mayoría de los funcionarios de la cartera (76%) provino de las instituciones políticas de la ciudad de Buenos Aires, donde ocupaban distintos tipos de cargos electivos y no electivos. Su trayectoria previa, entonces, había transcurrido dentro de la función pública y conocían el funcionamiento del Estado.

El espacio político local se constituyó en el lugar privilegiado de reclutamiento, mostrando que las victorias electorales que el PRO obtuvo en la ciudad de Buenos Aires fueron fundamentales para que los individuos pudieran desarrollar trayectorias públicas en distintos ámbitos del gobierno local.

Gráfico 7. Sector de procedencia inmediatamente anterior a asumir el cargo público en el MHDH-CABA (2007-2017).



Fuente: Base de datos de elaboración propia.

En el conjunto de individuos que provenían del gobierno de la ciudad, podemos encontrar tres grupos diferenciados: 1) quienes ocupaban inmediatamente antes cargos burocráticos altos, es decir, individuos que trabajaron como coordinadores, directores de hogares, gerentes operativos y otros cargos que deberían ser concursados pero que fueron elegidos por las distintas gestiones ejecutivas sin concursos; 2) quienes ejercieron previamente cargos públicos municipales, ya sea en la Legislatura o en el Poder Ejecutivo porteño (los cargos públicos de los ministerios están por encima de los cargos burocráticos altos e incluyen los ministros, los secretarios, los subsecretarios y los directores generales, todos ellos cargos designados por la autoridad ejecutiva y

considerados formalmente “cargos políticos”); 3) quienes ocuparon previamente cargos no electivos en la legislatura porteña⁵² o quienes trabajaron como asesores políticos en la ciudad de Buenos Aires.

En primer lugar, observamos un conjunto de individuos (40%) que ejercieron inmediatamente antes cargos burocráticos altos en el ejecutivo porteño, la gran mayoría de ellos en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. La experiencia en el desempeño de cargos que formaban parte de posiciones altas del campo burocrático funcionó durante la gestión PRO como escalones previos para ocupar cargos públicos en el ministerio.

La ocupación de cargos burocráticos altos le permitió al PRO incorporar al Estado gente de confianza, aproximándose a las dinámicas que se daban al interior de la cartera. Las ministras colocaron en los cargos burocráticos altos a individuos cercanos, nuevos en política, que se insertaron en el área desarrollando funciones burocráticas y que en nuevas coyunturas pasaron a ocupar los cargos públicos del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. Esta práctica, que como veremos en el capítulo siguiente devino en la consolidación de funcionarios *burocráticos*, se profundizó en 2015 luego de las victorias que el PRO y Cambiemos obtuvieron en otros niveles del Estado hacia donde migró una buena parte de los funcionarios.

A fines del 2015 hay elecciones, la gente que manejaba esta secretaria al ganar las elecciones nacionales se van a nación a trabajar. Y, como que todos ascendemos, así muy cronológicamente, o sea, los directores se van a nación, la subsecretaria también se va a nación y ascienden toda gente nueva, y a mí mi gerente me propone ser gerente de la UTIU 8 norte. (Funcionario burocrático alto de CABA, entrevista propia, 15/5/2018, CABA)

Para referirnos a este tipo de recorridos por el ministerio utilizamos la noción de “carrera ascendente” con la cual hacemos referencia a la ocupación seguida de cargos públicos formalmente más jerarquizados. Si bien no nos interesa analizar estos casos en términos de “carrerismo”, sí nos parecen relevantes, porque muestran —en consonancia con el análisis de Giorgi (2015) sobre las burocracias socio asistenciales nacionales— que la línea divisoria entre administración y política ha sido muy débil.

Un ejemplo de este tipo de recorrido es el de Paula Pérez Marquina quien en 2010 fue nombrada gerenta operativa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil y en 2011 asumió como directora general de Fortalecimiento de la Sociedad Civil,

⁵² La Legislatura porteña cuenta con 42 cargos no electivos distribuidos en subsecretarías y direcciones generales que son designados por los legisladores.

iniciando una “carrera ascendente” en el área de las políticas socio-asistenciales que incluyó su designación como subsecretaria de Promoción Social en 2014 y, luego de la victoria de Cambiemos en 2015 a nivel nacional, el pasaje a ese nivel, conduciendo la Secretaría de Economía Social del entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Por su parte, entre quienes pasaron a ocupar cargos públicos luego de 2015 en la ciudad de Buenos Aires se destacó el recorrido de Gabriel Beatriz quien luego de ser gerente operativo en las comunas 8 y 9 para la secretaria de Hábitat e Inclusión entre 2013 y 2015, pasó a ocupar el cargo de director general de Desarrollo Territorial. Como él, un conjunto de 12 individuos que ocupaban antes de 2015 cargos burocráticos altos ejercieron luego cargos públicos en el nuevo ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad.

En segundo lugar, entre quienes habían trabajado inmediatamente antes en instituciones políticas porteñas se destacaron quienes ejercieron previamente cargos públicos municipales, ya sea en la Legislatura o en el Poder Ejecutivo. Sólo Pablo Pucciarelli, director general de Ciudadanía Porteña, provenía de la gestión inmediatamente anterior de Jorge Telerman, mientras que el resto trabajaba para el PRO en otras áreas del Ejecutivo local o en la Legislatura porteña.

El legislativo porteño cumplió un rol clave luego de la derrota de Macri en el ballottage en el año 2003. Varios de los dirigentes más encumbrados del macrismo (entre los que se destacaron María Eugenia Vidal y Marcos Peña) se ubicaron allí, desde donde comenzaron a legislar para el PRO. Muchos de estos individuos habían trabajado para distintos gobiernos nacionales y provinciales a partir de un perfil “técnico” y luego de 2003 comenzaron a involucrarse con el proyecto político de Macri. Las victorias electorales de 2007 y 2011 les permitieron pasar a ocupar cargos de importancia en el Ejecutivo local, realizando distintos tipos de recorridos por la gestión de la ciudad de Buenos Aires.

Entre quienes llegaron a la cartera luego del 2015, se destacó en este segundo grupo la trayectoria de Maximiliano Corach quien luego de ser presidente de la comuna 14 pasó a ser subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario. Como veremos más adelante, la trayectoria de este funcionario, ligada al peronismo porteño y luego al PRO, le permitió al partido replicar en 2015 una fórmula de reclutamiento propia que denominamos *evitismo liberal*.

En tercer lugar, hay un conjunto de individuos que ocuparon previamente cargos no electivos en la legislatura porteña o que trabajaron como asesores políticos en la ciudad de Buenos Aires. Al igual que en las trayectorias de los legisladores porteños (Landau, 2015; Noya, 2013), estos cargos operaron como “espacios de refugio” (Gené, 2014) que les permitieron a estos individuos vivir de la política inmediatamente antes de ocupar un cargo público de mayor jerarquía institucional.

Entre ellos, encontramos a Ramón Lanús, quien fue cofundador de la fundación Enseñá por Argentina y que, luego de una trayectoria profesional en el mundo privado, se incorporó a la gestión PRO, donde trabajó como asesor en Jefatura de Gabinete, área conducida por Rodríguez Larreta. De allí pasó a la cartera de las políticas socio-asistenciales, donde se desempeñó como director general de Atención Inmediata entre 2012-2014 y como director general de la Red Integral de Protección Social a partir de entonces. En 2015 pasó a ocupar un cargo público nacional como Presidente de la Agencia de Administración de Bienes del Estado.

El paso por la gestión de la ciudad le permitió a Lanús incorporarse a dos carteras donde Horacio Rodríguez Larreta tenía un peso preponderante, según veremos en el apartado siguiente. Allí no sólo ocupó por primera vez un cargo público sino que construyó contactos que le permitieron, luego de la victoria de Cambiemos en las presidenciales de 2015, ser designado en un cargo público a nivel nacional, consolidando una trayectoria profesional ligada en los últimos diez años a la gestión pública.

El análisis de las trayectorias laborales inmediatamente anteriores nos permitió comprender la trascendencia que las instituciones políticas porteñas creadas luego de la autonomía de la ciudad tuvieron para el partido, en tanto le permitieron comenzar a generar una dinámica de ocupación de distintos espacios de gestión al interior del Estado local, ofreciendo diversas posibilidades para vivir de la política a individuos con diferentes trayectorias. Como mostraron otros trabajos sobre el PRO (Grandinetti, 2014) y en línea con los estudios pioneros que vincularon el poder estatal y la profesionalización política (de Ímaz, 1964), la posesión de cargos estatales permitió fortalecer el partido afianzando vínculos con distintos actores sociales y facilitando la incorporación de nuevos individuos a la fuerza política (Scherlis, 2013).

2.3 El larretismo, las fundaciones y el rol de la “sociedad civil” en la formación de cuadros PRO de gestión socio-asistencial

Los estudios sobre los funcionarios del área en el nivel nacional (Giorgi, 2015; Osuna, 2016; Perelmiter, 2016) remarcaron la importancia que tuvieron en las designaciones de las elites gubernamentales su pertenencia y socialización—profesional, religiosa, organizativa, familiar—en entramados diferentes a los partidos políticos tejidos por los individuos a lo largo de su trayectoria (Giorgi, 2015).

Los estudios “institucionalistas” o “neoinstitucionalistas” centrados en los sistemas políticos no nos permitieron ver las condiciones de posibilidad de las designaciones de un conjunto de funcionarios que formaron parte de un partido nuevo como el PRO y de instituciones políticas jóvenes como las de CABA luego de la reciente autonomía.⁵³ Describir los mundos sociales de pertenencia de los funcionarios fue la estrategia que utilizamos para comprender el reclutamiento político. Este último se asentó en aquellas relaciones sociales que excedieron al PRO como partido.

Las trayectorias sociales de los funcionarios mostraron características distintivas del reclutamiento PRO en relación a lo que mostraron otras investigaciones para el área. En este sentido, observamos que un conjunto de individuos, que representaron más del 35% del total de funcionarios, participaron en una fundación en algún momento de su vida. Como explica Vommaro (2015), desde sus inicios las ONGs fueron centrales en la historia del PRO. Mauricio Macri y Francisco De Narváez empezaron a pensar su ingreso a la política en el año 2001, a partir de la creación de la Fundación Creer y Crecer. Por otro lado, en el armado PRO jugó un rol central la articulación con los técnicos del Grupo Sophia, de Horacio Rodríguez Larreta.⁵⁴

El trabajo en las fundaciones apareció como un dato relevante en las trayectorias previas de los funcionarios, aunque no siempre en un mismo sentido. Diferenciamos

⁵³ Aquí retomamos la definición de Perissinotto y Leite (2017) según la cual el término “institucionalista” refiere al conjunto de enfoques que tratan la política institucional y la explican por medio de factores o variables internos, mientras que neo institucionalismo refiere a una perspectiva institucionalista específica basada en la teoría de la elección racional. En este último enfoque los actores políticos responden racionalmente al contexto institucional, usando de forma estratégica las reglas de juego con el fin de maximizar sus intereses. Para una crítica a la teoría de la elección racional leer Heredia (2017).

⁵⁴ Entre gobiernos peronistas y radicales, Horacio Rodríguez Larreta trabajó en los años 90 en la gestión pública en distintas áreas sociales y creó la fundación Grupo Sophia con el objetivo de reclutar y formar técnicos y profesionales. A principios de los años 2000, el Grupo Sophia comenzó a trabajar de manera conjunta con la fundación Creer y Crecer. De este proceso —y de otros acuerdos— surgió Compromiso para el Cambio (CPC), el primer partido con el que se presentó Mauricio Macri a elecciones, en el año 2003, como candidato a Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

tres grupos que expresaron diferentes pasajes por el mundo de las ONGs⁵⁵: 1) quienes trabajaron en fundaciones especializadas en políticas sociales, 2) quienes allí construyeron contactos con dirigentes importantes del PRO, 3) quienes tenían trayectorias en fundaciones en el marco de una cantidad de recursos acumulados que incluían experiencia política partidaria o religiosa.

Es necesario destacar la diferencia con lo que sucedió en estos años a nivel nacional, donde Alicia Kirchner ofreció algunos cargos públicos a referentes de distintos movimientos sociales surgidos al calor de la crítica al modelo neoliberal consolidado en la Argentina durante los '90 (Perelmiter, 2016).⁵⁶ En el caso del PRO en la ciudad de Buenos Aires y, como veremos más adelante, de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires y en el nivel nacional, en las trayectorias sociales de los funcionarios analizados observamos la ausencia de este tipo de recorridos previos en movimientos sociales.

En el primer grupo de “voluntarios” encontramos a aquellos funcionarios que pasaron por fundaciones especializadas en la gestión de políticas sociales. Esta *expertise* se valorizó en un contexto de hegemonía macrista y de una división del trabajo político que le asignó a un *pionero* (Vommaro, 2011) como Horacio Rodríguez Larreta un rol clave en el área social del gabinete.

Entre ellos, se destacaron los funcionarios que participaron de ONGs que tenían un área especializada en políticas socio-asistenciales (como el caso del Grupo Sophia), que se dedicaban al diseño y la evaluación de políticas sociales (como el caso de la fundación Observatorio Social, en donde se formó entre 2002 y 2003 Carolina Stanley), o que trabajaban en relación a un área específica de la cartera desde el voluntariado (como el caso de Cascos Verdes, organización que trabaja por la inclusión de personas con discapacidad, donde fue director ejecutivo Matías Rodolfo Alonso Ron, subsecretario de Hábitat e Inclusión).

⁵⁵ Las participaciones no son excluyentes entre sí.

⁵⁶ Alicia Kirchner además de designar como subsecretario de Comercialización de la Economía Social a Emilio Pérsico, referente del Movimiento Evita, creó en 2006 la subsecretaría de Organización y Capacitación Popular, que manejó Barrios de Pie hasta 2008, cuando decidió salir de la coalición de gobierno (Perelmiter, 2016). La subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del MDSN pasó a la órbita de influencia del Frente Transversal. En su representación asumió Juan Pablo O’Dezaille en diciembre de 2008. En octubre de ese año Alicia Sánchez, de la Federación de Tierra y Vivienda, asumió como Presidenta de la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil, dependiente de la SENNAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) cargo en el que permaneció hasta diciembre de 2009 (Giorgi, 2015).

En este grupo ubicamos las trayectorias de las tres ministras, las cuales participaron de la fundación Grupo Sophia donde construyeron una estrecha relación con Horacio Rodríguez Larreta.⁵⁷

María Eugenia Vidal trabajó en el Grupo Sophia en el área de educación y en políticas sociales (Simón, 2006). En simultáneo fue asesora en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1996, trabajó en ANSES entre 1997 y 1998, en la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Nación entre 1998-1999 y para el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) entre 1999 y 2000. Estos tres últimos lugares del Estado (ANSES, la subsecretaria de Políticas Sociales y el PAMI) fueron conducidos por Larreta (1995-1998; 1998-2000; 2000-2001, respectivamente) en esos años.

Luego de la decisión de Larreta de conformar CPC se incorporó al armado PRO. En los años siguientes Vidal no sólo se consolidó como una dirigente política importante del partido con proyección electoral propia, sino que además se posicionó como una referencia en el área de las políticas socio-asistenciales, incluso luego de su salida del ministerio en 2011, participando en la designación de su sucesora: *“Claramente es impensado que la sucesora de María Eugenia no fuera elegida por ella, obviamente también por quien era el jefe de gobierno, pero sí, sí, definitivamente.”* (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata).

Carolina Stanley comenzó trabajando como consultora entre 1998 y 2000 para el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. Luego pasó a trabajar como asesora legislativa de María Laura Leguizamón (Encuentro por la Ciudad, frente conformado por Gustavo Beliz y Domingo Cavallo) hasta el año 2003 cuando ingresó al macrismo. A partir de su participación en el Grupo Sophia y en el Observatorio Social, fue directora general de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en 2007, legisladora porteña en 2009 y ministra del área socio-asistencial porteño entre 2011 y 2015.

⁵⁷ A partir de nuestra base de datos, observamos que siete funcionarias formaron parte en algún momento de la Fundación Grupo Sophia. La fundación Grupo Sophia nace en los '90 con el propósito de insertar a jóvenes profesionales en posiciones que Rodríguez Larreta había u ocupaba en los lugares donde lo asignaban (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015). A partir de un discurso que se inscribía dentro de la matriz neoliberal imperante, aportando una perspectiva “eficientista del Estado” (Giorgi, 2015: 445), el Grupo Sophia llevaba adelante actividades de investigación, formación, difusión y consultoría en distintas áreas de la gestión pública (reforma del Estado, políticas sociales, educación, entre otras). Agotada “la estrategia de intervención política de ingresar por la ‘ventana’ a la alta burocracia estatal como técnicos” (Simón, 2006: 162), la fundación decidió participar de lleno en el armado PRO, interviniendo en varias de las áreas de gestión pública del gobierno de la ciudad de Buenos Aires luego de la victoria electoral de 2007.

Por su parte, Guadalupe Tagliaferri participó del Grupo Sophia y trabajó para Larreta como asesora de la presidencia del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2001. Luego pasó a la ciudad de Buenos Aires donde ejerció cargos no electivos en la legislatura y en la Auditoría General de la ciudad antes de ingresar al entonces ministerio de Desarrollo Social. En los años en que gobernó el PRO en la ciudad de Buenos Aires consolidó un perfil asociado al área de las políticas socio-asistenciales ocupando tres cargos en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (directora general de la Mujer en 2010, directora general de Atención Inmediata 2010-2011, subsecretaria de Promoción Social 2011-2013) y la presidencia del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la ciudad entre 2013- 2014. En 2015 fue designada como nueva ministra de Hábitat y Desarrollo Humano del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Un segundo grupo que participó de ONGs estuvo conformado por funcionarios que pasaron por fundaciones conducidas por un referente que se convirtió en una figura importante del armado PRO. La construcción de *contactos*, definidos como relaciones informales construidas en estos años, fundamentales para comprender la llegada de individuos al ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, se observó no sólo en las fundaciones “expertas”, sino también en otras organizaciones lideradas por individuos relevantes de la coalición sociopolítica.⁵⁸

Si bien los *contactos* caracterizaron el rol específico de las fundaciones en todos los grupos diferenciados, en este segundo caso se convirtieron en una variable fundamental de sus trayectorias previas, en tanto las relaciones informales con referentes políticos asumieron un peso primordial en la llegada de los individuos a los cargos públicos del ministerio estudiado. Como veremos en el apartado siguiente, en estas fundaciones no se desarrolló una *expertise* en políticas sociales, aunque sí se incorporaron valores y concepciones propias del trabajo en fundaciones como la *filantropía* y el *trabajo en equipo*.

Aquí ubicamos las trayectorias de dos directoras generales que formaban parte del entorno del rabino Sergio Bergman, quien por ese entonces era legislador de la ciudad por el PRO y que se desempeñó entre 2015 y 2019 como Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Beatriz Vitas, directora general de la Mujer (2012-

⁵⁸ Utilizando la noción de coalición sociopolítica nos ubicamos en un enfoque que busca ampliar la pregunta por lo político por fuera de las instituciones políticas y los partidos políticos. Incluimos en el análisis a aquellos individuos y colectivos que constituyeron el anclaje social del macrismo (ONG’s, empresarios, entre otros).

2013), fue parte de la Fundación Judaica, y Marcela Rumi, directora general de Servicios Sociales Zonales (2011-2019), de la fundación Argentina Ciudadana, creada y liderada por el rabino. La primera fundación se presenta con un perfil educativo, mientras que la segunda incursiona de manera directa en actividades político-institucionales, sobre todo a partir del ingreso en 2011 de Bergman al armado PRO.

Además de sus pasos por las fundaciones ligadas al rabino, ambas tenían un historial de participación en organizaciones de la sociedad civil. Beatriz Vitas lo hizo en SOLIDAGRO⁵⁹, mientras que Marcela Rumi, antes de ingresar a Argentina Ciudadana, trabajó a mediados de los '90 para la Fundación Esperanza y luego para la Fundación Axel Blumberg.⁶⁰

Esas funcionarias, a partir del ingreso de Bergman al armado PRO, comenzaron a vincularse con Horacio Rodríguez Larreta quien apareció como una llave importante en el proceso de pasaje del mundo de las ONGs al político-partidario: *“Comenzaron las conversaciones con el PRO a través de gente en común con Horacio Rodríguez Larreta, a ellos les interesó y ahí se fue armando esta cosa”*. (Funcionaria de CABA, entrevista propia, 2/12/2016, CABA).

Por último, encontramos un grupo de funcionarios con una “participación marginal” en fundaciones. Las experiencias de pasaje por ese tipo de organizaciones no aparecía como un dato relevante en sus trayectorias, sino como parte de un abanico más amplio de recursos acumulados, donde se destacaban partidos políticos y el ejercicio previo de cargos públicos. Esteban Bullrich, ex ministro del área socio-asistencial de la ciudad (2007-2008), además de haber militado en RECREAR era integrante de Carta Política.⁶¹ Por su parte, Eduardo Agulleiro, ex secretario de Promoción Social en la ciudad en 1995 y subsecretario de la tercera edad durante la gestión PRO (2007-2008), participaba en la fundación Nuestra Familia, organización católica que trabajaba problemáticas sociales y tenía varios comedores en distintos municipios bonaerenses.

⁵⁹ SOLIDAGRO es una organización que surgió en 2002 y que se presentaba con el objetivo de generar “la primera alianza entre entidades de la cadena agroindustrial y organizaciones de la sociedad civil para promover acciones de responsabilidad social empresaria” de la que participaban organizaciones diversas como la Fundación Judaica, CÁRITAS y la Sociedad Rural Argentina, entre otras <http://www.solidagro.org.ar/quienes.php>, disponible el 15/11/2015.

⁶⁰ La Fundación Esperanza era una organización tucumana conducida por Evangelina Salazar, esposa del entonces gobernador de esa provincia Ramón “Palito” Ortega. Por su parte, la Fundación Axel Blumberg fue creada en 2004 por el empresario Juan Carlos Blumberg, luego del secuestro y asesinato de su hijo, y promovió medidas punitivas para distintos tipos de delitos.

⁶¹ Es importante introducir este análisis en el año 2007. En los años siguientes, la relación de Bullrich con organizaciones sociales cercanas al PRO se va a profundizar. Bullrich participó posteriormente de la Fundación Pensar y de G25, organización que cumplió un rol clave en el reclutamiento de individuos provenientes del sector privado para el gabinete nacional en el año 2015 (Vommaro, 2017b).

El caso de Agulleiro es interesante porque, a pesar de ser un hombre cercano a Santiago De Estrada —histórico militante católico que participó en la gestión socio-asistencial estatal durante la dictadura de Onganía, de Videla y del menemismo (Giorgi, 2015) — no logró consolidarse en el ministerio durante la gestión PRO. Ocupó el cargo de subsecretario durante la gestión provisoria de Bullrich y lo designaron como Vicepresidente de la Corporación Buenos Aires Sur a los pocos meses de la asunción de Vidal.

Agulleiro, quien había ejercido el máximo cargo de la cartera socio-asistencial de la ciudad en 1995, ejemplificó la depreciación de este tipo de trayectorias ligadas a figuras históricas del catolicismo argentino y a organizaciones religiosas en un ministerio donde los cargos públicos de mayor rango fueron ocupados por un conjunto de mujeres vinculadas a fundaciones liberales como la de Larreta.

Como explica Grassi (2006), el tercer sector argentino quedó constituido luego de los años '90 por: organizaciones populares y de base; organizaciones tradicionales de beneficencia heredadas de las viejas “damas”; organizaciones de caridad, fundamentalmente de la iglesia católica; organizaciones auto gestionadas o de la comunidad impulsadas por los planes y programas estatales; organizaciones de defensa de derechos cívicos de grupos discriminados; y fundaciones, fundamentalmente empresarias o asociadas al empresariado, con diversos objetivos. Con fundaciones liberales nos referimos a estas últimas organizaciones potenciadas al calor de las ideas neoliberales.

Las fundaciones fueron claramente un espacio de reclutamiento en la cartera analizada aunque, como veremos más adelante, observamos que la gran mayoría de los dirigentes que tenían este tipo de recorridos, luego de su inserción en el PRO, se vincularon de lleno en la gestión pública, involucrándose de manera contundente en este nuevo partido político. En consonancia con el trabajo de Vommaro (2015), podemos decir que el discurso dominante del PRO respecto a la necesidad de “cambiar la forma de hacer política” fue complementado con la valoración de un tipo de funcionario que poseía un perfil “menos político”, donde lo que se rescataban eran sus trayectorias en organizaciones de la sociedad civil.

La nueva derecha que surgió en la ciudad de Buenos Aires al calor del 2001 reclutó un perfil particular para el área socio-asistencial, valorizando saberes y relaciones construidas en distintos tipos de fundaciones, sobre todo las especializadas en áreas de gobierno inscriptas en una matriz liberal y aquellas pertenecientes a personas

influyentes de la coalición sociopolítica. Las trayectorias sociales católicas de la derecha de los años sesenta (Osuna, 2016), presentes en el PRO (Vommaro y Morresi, 2015), perdieron peso en el área frente a un conjunto de funcionarios con historia previa en fundaciones liberales.

2.4 Libertad, filantropía y expertise: valores y atributos claves en la construcción de un perfil “social” PRO

Retomamos la pregunta clásica de la sociología política de Guillermo O’Donnell preocupada por cómo Estado y sociedad se constituyen mutuamente analizando particularmente los valores y atributos que los funcionarios incorporaron en los años previos a la llegada al ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad de Buenos Aires. A partir del paso por fundaciones, los individuos desarrollaron formas de hacer, pensar y sentir que operaron como variables a considerar para el análisis del acceso a los cargos públicos de la cartera estudiada.

La valoración de la “libertad” en el ejercicio cotidiano laboral fue señalada particularmente por quienes participaron en estas ONGs, donde se asociaba a la “tranquilidad” del trabajo, a la capacidad de proponer proyectos y a la posibilidad de “construir equipos”.

Esta noción de libertad a la que apelaban los funcionarios con historia en fundaciones muestra una clara afinidad con los conceptos centrales que forman parte de la gramática del management (Luci, 2016). El universo normativo que opera en la vida cotidiana de las empresas desde los años 70 incluye una serie de valores y recursos que presentan similitudes significativas con las concepciones y las palabras que utilizaron nuestros propios entrevistados.

La crítica a la política tradicional encontró en el tipo de liderazgo promovido por las grandes empresas una alternativa para llevar adelante un estilo de gestión propio. La idea de “trabajo en equipo” y la capacidad de los líderes de armar redes aparecieron en varios de los entrevistados con historia en el mundo de las ONGs como un valor central. El liderazgo managerial fue representado en este imaginario por una persona comunicativa, carismática y segura afín al valor de libertad que destacaban los funcionarios.

La ponderación de la “libertad” respecto de los superiores, anclada en las experiencias en ONGs liberales, fue repetida y enfatizada en este tipo de perfiles que ingresaron al Estado como técnicos, sin pertenecer a un partido político en particular.

Esta perspectiva respecto del trabajo incluyó en algunos casos la posibilidad de saltar a la gestión en un proyecto político diferente al que impulsaba quien financiaba la ONG. El margen de maniobra respecto a sus superiores fue percibido como una característica distintiva de la participación en este tipo de organizaciones.

De hecho la fundación apoyaba este tipo de cuestiones, era parte de sus objetivos formar funcionarios, dirigentes y después poderlos ubicar en la gestión. Tenía todavía una cosa particular, después se fue convirtiendo en otra cosa cuando De Narváez lanza su candidatura política. (Funcionario de CABA y de Nación, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

Luego del cambio de coyuntura que implicó la victoria del kirchnerismo en 2003, varias de estas ONGs modificaron la estrategia de intervención política de ingresar a la alta burocracia estatal como técnicos, participando de lleno en el lanzamiento político de los dirigentes que impulsaron estas fundaciones, ya sea a partir de sus propias candidaturas o de la incorporación a un proyecto político específico.

Por su parte, el trabajo en las fundaciones era conceptualizado en algunos casos en términos de filantropía y de cuidado “con la parte más vulnerable de la sociedad”:

Yo todo lo que sea filantropía lo he hecho siempre en mi vida. Ha sido un tema mío constante, digo que es la primera vez que me pagan por hacer lo que me gusta. Siempre he participado de asociaciones, de comisiones, en general mucho con los hospitales de niños, mucho con comisiones de hospitales, no sé por qué pero siempre la salud. (Funcionaria de CABA, entrevista propia, 2/12/2016, CABA)

La filantropía aparecía como una variable explicativa del compromiso de estos individuos con la fundación. Este tipo de organizaciones crecieron en los '90 en un contexto de fuerte crítica a la política institucional (Grassi, 2006), recuperando la tradición histórica de beneficencia y caridad. Contra una lógica que había crecido con el desarrollo del Estado social, y su correspondiente noción de derechos, participaban de manera individual en organizaciones de la sociedad civil que tenían como objetivo producir iniciativas vinculadas al cuidado de los sectores populares.

Sin embargo, la tradición caritativa no estuvo acompañada de la preeminencia en el área de cuadros católicos. Al igual que a nivel nacional entre 1994 y 2011 (Giorgi, 2015), el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO se caracterizó por tener una muy baja presencia de individuos públicamente identificados con la institución eclesial, aunque sus funcionarios sí socializaron en entramados socioreligiosos, principalmente católicos, durante su infancia y juventud.

Además de estos valores asociados a distintas fundaciones liberales y a la tradición de la beneficencia, los funcionarios que pasaron por fundaciones con áreas especializadas en políticas sociales incorporaron herramientas de gestión en el área de las políticas socio-asistenciales claves para comprender su arribo al ministerio. La *expertise* se vinculaba directamente a la gestión pública y, en algunos casos como el de Sophia, no existía un interés en construir su legitimidad en base a criterios académicos, sino que valoraban la acción política en sí misma, “sin intermediaciones en la interfase entre producción y uso de conocimiento para la toma de decisiones” (Simón, 2006: 151). Las acciones estaban canalizadas a través de prácticas profesionales específicas: el lobby, la asistencia técnica y la gestión directa en el sector público.

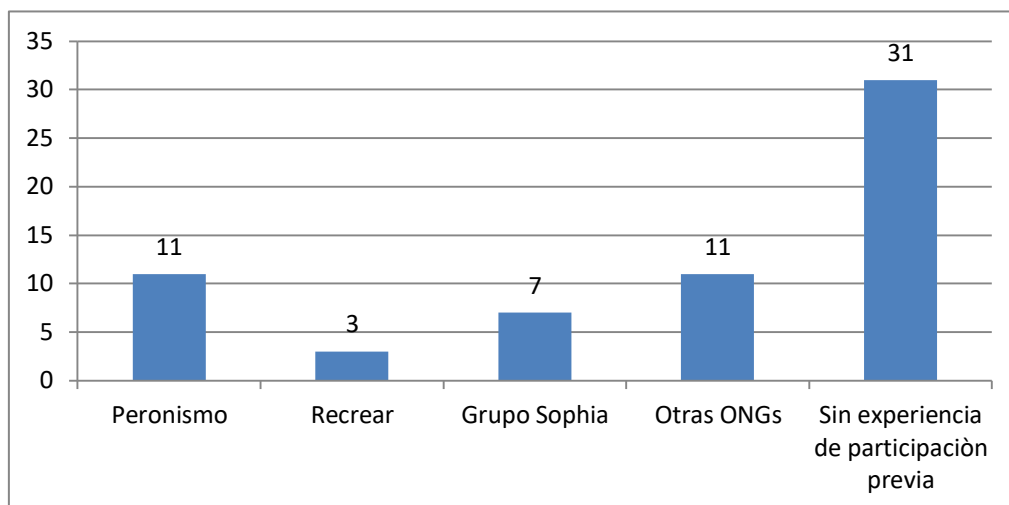
La idea de que las ministras “conocían” el área y sus políticas estaba vinculada en los discursos de los entrevistados no sólo a su experiencia en la gestión en los años PRO sino también a años de trabajo en fundaciones especializadas, que les permitían legitimarse frente a distintos actores políticos, sociales y ministeriales. Como veremos en los capítulos siguientes, la participación en el ministerio socio-asistencial porteño les permitió consolidar esos perfiles “expertos” pasando a ocupar cargos públicos del área en el nivel provincial y nacional.

2.5 “Nosotros nunca vamos a estar en cultura, nunca nos va a tocar el glamour”: los peronistas y su relación con el área socio-asistencial en la ciudad de Buenos Aires

Más allá del lugar preponderante que ocuparon las fundaciones en las trayectorias previas de algunos funcionarios, un conjunto de individuos tenían anclajes y trayectorias previas de muy distinto tipo, destacándose el vínculo con otros partidos políticos, en especial el peronismo.

En relación con las trayectorias político-partidarias de todos los funcionarios del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano, 15 (23,8%) funcionarios formaron parte en algún momento de otro partido o alianza política. Esteban Bullrich, Ignacio Girado y Ramón Lanús provenían de RECREAR, el partido de López Murphy que realizó una alianza en 2005 con Compromiso Para el Cambio y que creó el partido Propuesta Republicana (hoy conocido popularmente como “PRO”). Si bien en los años siguientes el PRO contuvo a la gran mayoría de los dirigentes de RECREAR, eclipsando el proyecto político personal de López Murphy, la posibilidad de incorporarlos a la gestión local les permitió a muchos de esos individuos seguir viviendo de la política.

Gráfico 8. Cantidad de funcionarios según experiencia de participación previa (2007-2017).



Fuente: base de datos de elaboración propia.

*Las participaciones no son excluyentes entre sí.

Sin embargo, el conjunto más grande de individuos con experiencia previa de participación partidaria venía de las filas del peronismo (11), donde en algunos casos habían trabajado en la gestión pública. Como veremos en el capítulo siguiente, buena parte de estos individuos conformaron el perfil de funcionario *converso*.

Una parte de ellos, entre los cuales se destacaban Santiago López Medrano, José Acevedo y Alfredo Agulleiro, habían ocupado cargos públicos en distintos momentos de la década de los '90 y son la expresión de un grupo de dirigentes que, luego de la crisis del 2001, decidió apostar al proyecto de Macri en la ciudad. Otra parte estaba integrada por un conjunto de personas ligadas al PJ de la ciudad. Entre ellos se destacaban el subsecretario de la Tercera Edad, Claudio Romero, el director general de Infraestructura Social, Sergio Constantino, y el subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, Maximiliano Corach.

Algunos ingresaron en la gestión de Vidal, como Claudio Romero, otros en la de Tagliaferri, como Maximiliano Corach. Lo interesante es que en todas las gestiones se consolidaron individuos provenientes del peronismo en áreas específicas de la cartera. Todos ellos fueron convocados por el PRO para gestionar políticas en un área asistencial que se vincula con distintas poblaciones vulnerables de la ciudad de Buenos Aires. Los peronistas valorizaron experiencias previas de gestión pública y años de militancia en un partido de raigambre popular, ingresando al PRO como un espacio que

representaba una alternativa para vivir de la política en una coyuntura marcada por las críticas a los partidos tradicionales. En palabras de uno de ellos:

Yo creo que eso es un punto a favor a diferencia de los partidos tradicionales, te daban importancia, eras uno más del grupo, no pesaba tu historia, tu apellido, tu edad, digamos que vos podías conversar y planificar cosas y ellos apoyarte y eso es valorable. Desde la gestión como desde la parte política del partido. Yo creo que eso es lo positivo en este partido. (Funcionario de CABA, entrevista propia, 13/12/2016, Morón)

El macrismo les habilitó desde 2007 la posibilidad de vivir de la política en la gestión ejecutiva, un valor muypreciado para los peronistas de la ciudad acostumbrados a obtener resultados electorales magros.

Perdimos en el año 2003, arrancamos de nuevo, allí nos quedamos menos de los que éramos, pero cuando uno viene del peronismo de la capital la experiencia siempre fue perder así que no estábamos tan mal. Nos costó acostumbrarnos después del 2005 a ganar siempre. (Funcionario de CABA, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

Al igual que los funcionarios que venían del mundo de las ONGs, los peronistas que ingresaron al PRO resaltaban la *libertad* que encontraron en el PRO, que permitió la confluencia de dirigentes de distintas procedencias sociales y políticas.

A mí no me pidieron nada, lo único que me decían era de militar, de construir, de hablar con los vecinos y ver las necesidades para poder ver después con los equipos de trabajo planificar cuando uno quería llegar al poder del gobierno de la ciudad. Pedir pedir, nada. (Ibíd.)

En este caso, la percepción de *libertad* se asociaba con la posibilidad de insertarse en la gestión pública en el marco de un gobierno PRO a pesar de sus historias en un partido tradicional. No aparece en su discurso la idea de tranquilidad en el trabajo ni la de libertad para proponer que remarcan quienes pasaron por fundaciones liberales, sino más bien una valoración de las posibilidades que les abrió el ingreso al PRO en términos de participación en la gestión pública.

Consideramos que hay tres dimensiones que fueron fundamentales para comprender el ingreso de los peronistas al PRO y su consolidación dentro del área socio-asistencial. Por un lado, se destacó el vínculo que establecieron estos sectores con la figura de Rodríguez Larreta, quien fue un interlocutor fundamental para ellos y una llave de entrada a los cargos públicos del ministerio. Como expresaba un funcionario con historia en el peronismo local:

Así vine a CPC, vine de la mano de gente con más laburo territorial, donde mucha gente vinimos del peronismo antes que los mismos peronistas de Santilli o los de Ritondo. Hay un grupo de compañeros que veníamos del

peronismo, sin nombre, sin ser muy encumbrados y nos decidimos jugar por Horacio en este espacio. (Ibíd.)

En segundo lugar, los peronistas valorizaron su experiencia de militancia en distintos territorios e instituciones políticas, donde construyeron un saber hacer vinculado a la negociación política y al manejo de situaciones de conflicto social. En relación a su ingreso al área socio-asistencial, un subsecretario proveniente del peronismo nos decía:

Pensá que fue el primer gobierno de Mauricio, y me convoca para ir a trabajar al equipo social. Me dice, mirá, hay una persona que yo la conozco, que me convocó, que va a ser ministra de Desarrollo Social, y que está armando equipo, y necesita gente que conozca el tema de organizaciones sociales. Yo cuando estuve sobre todo el período de 2002, fue básicamente interactuar con los municipios y organizaciones sociales, que eran en esa época la gran explosión de las organizaciones, y los conflictos y demás. (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, 27/6/2018, CABA)

Todos ellos valorizaron experiencias previas vinculadas al manejo del conflicto social, ingresando a un área donde esa dimensión formaba parte de la vida cotidiana. Se diferenciaban del resto de los funcionarios provenientes de distintas fundaciones: *“Había mucho técnico que no tenía lectura política”* (Funcionario de CABA, entrevista propia, 7/3/2018, CABA). Además, algunos dirigentes peronistas habían trabajado en el ministerio en los años previos a la llegada del macrismo y conocían las dinámicas internas y las políticas de la cartera. Como veremos en el capítulo siguiente, tuvieron un rol clave en la articulación con organizaciones sociales y en la construcción de territorialidad PRO en distintos barrios populares de la ciudad de Buenos Aires.

Por último, consideramos que su ingreso al área de las políticas socio-asistenciales estuvo relacionado con esa tradición política en la cual se reconocían, que se expresaba en una historia de militancia en los barrios del sur de la ciudad con los sectores de menores ingresos. Como bien explica uno de ellos:

Yo siempre digo un chiste y es que nosotros nunca vamos a estar en cultura, nunca nos va a tocar el glamour. Pero porque también hay una vocación, vos tenés dos vocaciones fundamentalmente, la política es cambiarle la vida a la gente y cuando venís de militar y de trabajar en las áreas de las poblaciones más vulnerables tenés la vocación de ayudar a cambiarle la vida a la gente. (Funcionario de CABA, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

La gestión se asociaba a la vocación de ayudar a los sectores más vulnerables, que constituyó una parte fundamental del evitismo que recuperaron estos funcionarios en ese contexto particular y pese a formar parte de un gobierno no justicialista. Con evitismo nos referimos a una parte central de la tradición asistencial peronista que fue

resignificada de un modo particular por un conjunto de funcionarios que pasaron a ocupar cargos públicos en el ministerio durante la gestión PRO.

Siguiendo a Auyero (2001), podemos decir que la tradición peronista que se reactualizó en estos relatos es la que recuperaba la Eva que ayudaba a los pobres (no la incendiaria), la sacrificada (no la antagonista), la que amaba a las poblaciones más vulnerables (no la que señalaba las causas de sus privaciones).

Para mí el peronismo no se declama, se ejerce. Entonces vos al peronismo, que es una filosofía, un medio para pensar y ver la vida, vos la ejercés no importa en el gobierno que estés sino cuando tenés posibilidades de ayudar a otro. Y la vocación que tiene la política es la de cambiarle realmente la vida a la gente aunque sea un día a uno y otro día a otro, en el uno a uno. (Ibíd.)

Es por vocación que se dedicaron al trabajo social, realizando una separación entre “lo social” y “lo político”. Aunque parezca contradictorio con las declaraciones anteriores en donde rescataban su capacidad para leer la política, los funcionarios remarcaban la posibilidad que les daba el PRO a partir de su trabajo en la cartera para realizar una labor social vinculada a los sectores populares. Como en otros momentos de la historia donde las elites buscaron diferenciar a los que hacían política de aquellos que realizaban un trabajo social (Giorgi, 2015; Grassi, 2006; Masson, 2004), esta diferenciación aparecía como un elemento clave para comprender el salto a otro partido y su incorporación al área socio-asistencial.

En las entrevistas a los funcionarios provenientes del PJ tanto la simbología de las oficinas como los ejes principales de los discursos remitían a la centralidad de la figura de Eva y a la resignificación de la tradición asistencial peronista en el marco de un gobierno PRO. La afinidad electiva entre esa concepción y la de aquellos individuos formados en fundaciones tuvo como ejes centrales la noción de ayuda (y no la de derechos) y una particular distinción entre lo “social” y lo “político”. Como veremos en el capítulo siguiente, tanto los peronistas como los “voluntarios” compartieron además una construcción cultural de las diferencias de género en política asociando el área de los cuidados a la labor femenina.

Conclusiones

Durante los años analizados, individuos provenientes de fundaciones liberales y del peronismo formaron una parte fundamental de las elites gubernamentales del PRO en el área socio-asistencial estatal de la ciudad de Buenos Aires. Además, se fueron sumando

quienes se incorporaron a distintas instituciones políticas luego de las victorias que el PRO consiguió desde el año 2003. Las victorias electorales conseguidas por el macrismo en la ciudad de Buenos Aires se presentaron como una posibilidad para que distintos individuos pudieran vivir de la política inmediatamente antes de asumir un cargo público en el ministerio estudiado.

El línea con otros trabajos que estudiaron el área, las trayectorias sociales y las redes informales de los funcionarios aparecieron como claves para analizar el reclutamiento ministerial que incluyó la desvalorización de los cuadros católicos en un gobierno de derecha que, como veremos en los capítulos siguientes y a diferencia de otras experiencias históricas, pensó de una manera particular su vínculo con los sectores populares.

La especialización de los funcionarios en el área socio-asistencial no tuvo que ver con el paso previo por carreras de grado y de posgrado específicas sino por sus trayectorias de participación en ONGs o en partidos políticos diferentes al PRO a partir de los cuales se incorporaron a la gestión pública. Analizando las trayectorias sociales y políticas previas observamos la preeminencia en la ciudad de Buenos Aires de dos espacios en particular: ONGs de distinto tipo, fundamentalmente liberales, y el peronismo.

Entre las fundaciones ocupó un rol preponderante el grupo Sophia, ligada a Horacio Rodríguez Larreta, por donde pasaron las ministras del área entre 2008 y 2019. A partir del paso por ONGs, los individuos no sólo generaron contactos políticos y, en algunos casos, una *expertise* en políticas sociales sino que incorporaron y desarrollaron concepciones y valores que fueron destacados como un sentido común compartido que lograron valorizar para acceder a cargos públicos en el ministerio luego de las victorias del PRO en la ciudad. Según los propios entrevistados, la “libertad” para trabajar, la “tranquilidad” en la gestión y la participación entendida como filantropía y vocación de “ayuda” caracterizaron esos momentos de formación profesional previa a su arribo a la cartera.

Por otro lado, mostramos que en el ministerio porteño ocuparon cargos públicos un conjunto de “políticos disponibles” en un contexto político local marcado por el colapso partidario (Brill Mascarenhas, 2007). Entre ellos se destacaron quienes formaban parte del peronismo local o nacional, que se incorporaron al PRO a partir del vínculo que construyeron con Rodríguez Larreta, vinculando su ingreso al área de las políticas

socio-asistenciales con la tradición política en la que se reconocían y que reactualizaron de una manera particular en esa nueva situación.

A partir de la noción de *evitismo liberal* que utilizamos en el título del capítulo buscamos dar cuenta de la convivencia que hubo en el área de tradiciones ligadas al mundo de las ONGs liberales y tradiciones políticas como la peronista. La *filantropía* y la *expertise* en políticas sociales, como valores forjados en el ejercicio de la profesión liberal, se complementaron con una reactualización particular de la tradición peronista, anclada en la separación entre lo social y lo político.

En el capítulo siguiente analizaremos la dinámica que se construyó al interior del ministerio socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires, estudiando los atributos que allí fueron valorados en el transcurso de la gestión. La construcción de un tipo particular de proximidad estatal entre las autoridades y los destinatarios de las políticas nos impulsó a definir a los funcionarios de la cartera como una nueva derecha *embarrada*.

Capítulo 3. Una nueva derecha *embarrada*: libertad individual, lealtad política y cercanía estatal como atributos PRO de gestión socio-asistencial en la ciudad de Buenos Aires

Desde 2007 se construyó a nivel local un estilo de gestión PRO caracterizado como época por los propios funcionarios del área. Con la construcción de una época nos referimos a que las ministras María Eugenia Vidal, Carolina Stanley y Guadalupe Tagliaferri, a pesar de sus diferencias, afianzaron perfiles y agrupamientos al interior de la alta gestión pública local, configurando lealtades políticas y un estilo de gestión propio que, como veremos más adelante, vinculó de una manera particular las lógicas de territorio y de escritorio (Perelmiter, 2016).

En las páginas siguientes nos ocuparemos de la “profesión política en movimiento” (Gené, 2014: 236), identificando los atributos, prácticas y concepciones valorados en los cargos públicos del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad de Buenos Aires durante el transcurso de la gestión PRO. Analizamos especialmente las prácticas informales, es decir, los modos de interacción política que no están establecidos o codificados formalmente pero que están lo suficientemente rutinizados como para formar parte del repertorio de acciones esperadas entre los participantes de ese espacio (Behrend, 2017). En este sentido, entendemos el ministerio como un espacio de reconocimiento recíproco por donde transitaban atributos, valores y concepciones comunes que organizaron el trabajo ministerial.

Las *PRO puras*, los *expertos*, los *conversos* y los *burócratas* fueron los tipos de perfiles de funcionarios que hemos construido a partir del análisis de los atributos ponderados en estos años. Las herramientas típicas del modelo de la gerencia social, que incorporaron previamente un conjunto de funcionarias que pasaron por las fundaciones de Larreta, fueron ponderadas en el área y complementadas con concepciones y prácticas que buscaban reducir la distancia entre políticos y ciudadanos en el marco de una democracia de proximidad (Annunziata, 2012).

A partir del 2008, el máximo cargo del ministerio fue siempre ocupado por mujeres en el marco de una crítica a la política tradicional. Esta última fue retomada por los funcionarios del área y asociada a una política ejercida por *hombres*, profesionales de la política, regidos por intereses personales y alejados de las necesidades de la gente en un área particularmente preocupada por la proximidad.

Por último, la “libertad” en el trabajo ministerial se combinó con la construcción de lealtades políticas con figuras importantes del PRO y de la cartera. La complementariedad observada en estos atributos, provenientes de tradiciones tan distintas como el liberalismo y el peronismo, reveló buena parte de la dinámica específica que construyó el PRO en el ministerio y la división del trabajo político allí observada.

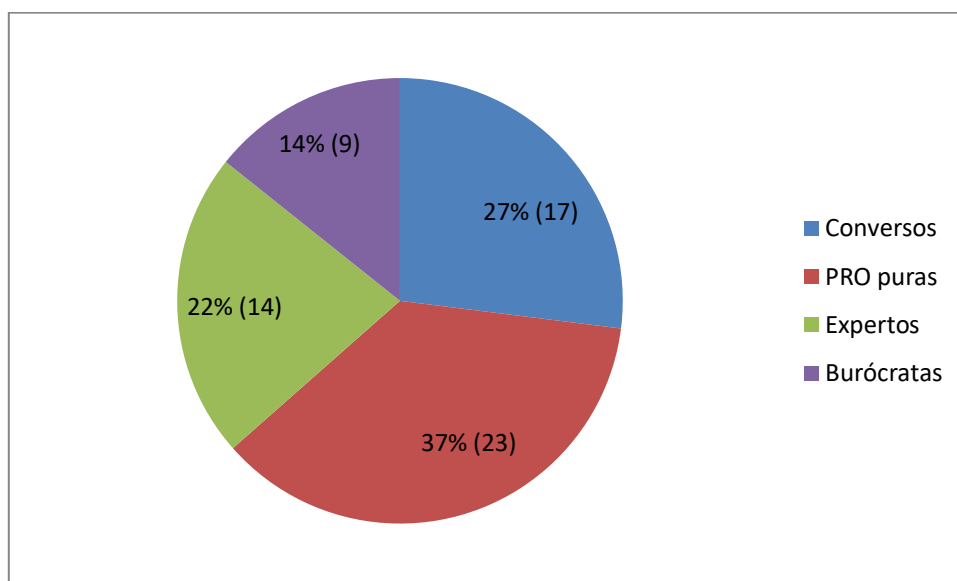
3.1 Puras, Expertos, Conversos y Burócratas: perfiles PRO en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano

La consolidación por parte del PRO de un estilo de gestión socio-asistencial marcó, como analizamos en el capítulo 1, una ruptura respecto a la inestabilidad de la etapa previa del área en la ciudad de Buenos Aires. Al mismo tiempo, se asemejó a lo que sucedió a nivel nacional con los casos de Eduardo Amadeo y Alicia Kirchner que mostraron una continuidad inédita en la conducción del MDSN, consolidando el modelo de la gerencia social, en un caso, y una burocracia anclada en el territorio, en el otro (Giorgi, 2015; Perelmiter, 2016).

Hemos construido una tipología de perfiles de funcionarios a partir de la posesión o no de una combinación de atributos. Se trata de categorías no excluyentes que se combinan entre sí y nos permiten comprender el conjunto de concepciones y prácticas que se ponderaron en el área socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO. En total, podemos resumirlos en 8 atributos: 1) percepción de *libertad* en la toma de decisiones de gestión en relación a los superiores, 2) *lealtad* personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 3) *expertise* en la gestión de políticas socio-asistenciales, 4) *manejo* de procesos administrativos públicos, 5) *capacidad de negociación* con organizaciones de distinto tipo, 6) búsqueda de *cercanía* con trabajadores del área y con los destinatarios de las políticas, 7) *compromiso* con el proyecto político PRO, y 8) la condición de *mujer*.

A partir del análisis de los atributos que caracterizaron a los funcionarios identificamos cuatro tipos de *perfiles de funcionarios* en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad de Buenos Aires: las *PRO puras*, los *expertos*, los *conversos* y los *burócratas*. Las *PRO puras* representan el conjunto más numeroso mientras que los *burócratas* ocupan espacios de poder fundamentalmente luego del 2015. *Conversos* y *expertos* se distribuyeron espacios similares de la cartera aunque cumplieron funciones distintas en el desarrollo de la gestión.

Gráfico 9. Perfiles de funcionarios en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (2007-2017).



Fuente: base de datos de elaboración propia.

En primer lugar, encontramos a las *PRO puras* quienes reunieron la mayoría de los atributos valorados en el ministerio durante los años analizados. Utilizamos el femenino para nombrarlas porque el 78% de este grupo eran mujeres. Las más importantes pasaron por el área social de alguna fundación desarrollando algún tipo de *expertise* en políticas socio-asistenciales. Siete de ellas trabajaron en el Grupo Sophia aunque sólo Vidal y Stanley (quien tuvo un paso breve por la ONG Observatorio Social) venían formándose particularmente en políticas socio-asistenciales.

En su discurso resaltan la libertad con la que trabajaron en el área al tiempo que consolidaron lealtades con figuras relevantes del ministerio (Larreta, Vidal o Stanley) en los años en que ocuparon cargos públicos. Construyeron un estilo de gestión cercano y directo comprometido con el proyecto político del PRO.⁶²

Dentro de este grupo, se destacó el recorrido ministerial de Guadalupe Tagliaferri quien, como vimos en el capítulo anterior, fue la única funcionaria que ocupó tres cargos distintos en el ministerio antes de ser designada ministra de Hábitat y Desarrollo Humano del gobierno de la ciudad de Buenos Aires en 2015. La cercanía de Tagliaferri al nuevo jefe de gobierno porteño y su consolidación en las redes de

⁶² Este grupo tiene una implicación directa en las campañas electorales y actos proselitistas del PRO. Son miembros activos del partido y, como tales, se comprometen en sus actividades en los tiempos intensos de la política.

confianza de las dos ministras le permitieron construir una “carrera ascendente” dentro de la cartera ocupando el máximo cargo del área luego de la victoria de Rodríguez Larreta en la ciudad y de Cambiemos en provincia de Buenos Aires y nación, lugares hacia los que migraron varios de los dirigentes más encumbrados del área socio-asistencial porteña.

Es interesante observar cómo la mayoría de las *PRO puras* no tuvo descensos en el organigrama ni la necesidad de recurrir a lugares de refugio (Gené, 2014) para vivir de la política en un contexto marcado por la consolidación del macrismo a nivel local y por su expansión a otros territorios luego del 2015.

En segundo lugar, hallamos un grupo de *expertos* que eran portadores de un saber específico y que intervinieron en áreas particulares de la cartera desde una concepción de gobierno marcada fuertemente por la primacía de la técnica sobre la política y por una idea de “libertad” para trabajar que resaltaban como la contracara del verticalismo de la “política tradicional”.

Los *expertos* fueron en su mayoría hombres que poseían un menor compromiso con el PRO aunque construyeron confianza con individuos de peso en el ministerio. Estaban menos preocupados por generar cercanía con los destinatarios de las políticas socio-asistenciales y valorizaron distintas herramientas de gestión a partir de la ponderación de los procesos de diseño, monitoreo y evaluación de las respectivas áreas de gobierno.

A diferencia de la *PRO puras*, los *expertos* más importantes se formaron en ONGs diferentes al Grupo Sophia y no mantenían una relación estrecha con Rodríguez Larreta. Intentaron valorizar sus saberes técnicos diferenciándose de las *PRO puras* por su menor compromiso con el proyecto político del PRO. Destacamos aquí la trayectoria de Pablo Pucciarelli quien luego de formar parte de la fundación Unidos del Sud de Francisco De Narváez pasó a trabajar en un programa social de la ciudad. Desde su ingreso en ese año, se mantuvo hasta 2017 como director general de esa área a partir de su conocimiento forjado en la fundación y en experiencias previas de gestión pública nacional y local. En este último año fue nombrado Coordinador Técnico en el Consejo Nacional de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Este funcionario es el único que se mantuvo en un cargo público desde la gestión Cerruti hasta 2017. Esta permanencia extendida (y excepcional) en el cargo se dio en el área que contenía el programa social de mayor presupuesto del ministerio y era entendida por el propio funcionario en virtud de sus capacidades técnicas:

Yo no tengo una aspiración política en este armado ni en ningún otro, al contrario, a mí en todo caso me llama mucho más cualquier desafío técnico que político. Si tengo ese espacio y me siento importante, y me escuchan y me respetan, sostenerlo me parece central. (Funcionario de CABA y de Nación, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

En relación a las internas políticas del ministerio y a su relación con sus superiores en el organigrama, ya sea ministros o subsecretarios, decía:

Yo no roté porque es un programa grande, con cierta complejidad, de mucha trascendencia, de visibilidad. Si vos venís y llegás a un ministerio como este vos querés que esto siga funcionando, no querés tener problemas ahí. Si la persona que está al frente no te plantea conflictos y está de acuerdo con tus indicaciones, no hay problema. (Funcionario de CABA y de Nación, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

Ciudadanía porteña es el programa de transferencia condicionada de ingresos más importante que tiene la ciudad, institucionalizado a partir de una ley de la legislatura desde los años previos a la llegada del macrismo. La libertad para trabajar y la valoración de su conocimiento sobre la gestión del programa, que construyó en el mundo de las ONGs donde se especializó en este tipo de políticas y que desarrolló en la gestión Cerruti a la cual ingresó como un “técnico”, le permitieron permanecer en el cargo durante los 10 años de gestión PRO presentándose como la autoridad ministerial en esa área específica.

En tercer lugar, encontramos un tercer grupo, los *convertidos*, que pese a contar con historia de militancia (en el peronismo, en RECREAR), a partir de su experiencia en la gestión PRO resignificaron concepciones previas mostrándose como portadores de una nueva forma de hacer política (cercana respecto de los destinatarios de las políticas) al tiempo que reconfiguraron lealtades al interior del armado PRO a partir del paso por el ministerio. Sin contar con una *expertise* acreditada institucionalmente en la gestión de las políticas socio-asistenciales, la mayoría de ellos eran hombres y peronistas que incorporaron una buena parte de las concepciones y valores que circulaban en el PRO y, de una manera particular, en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad de Buenos Aires.

Para los *convertidos* que provenían del peronismo el paso por la cartera socio-asistencial porteña les permitió afianzarse en algún área específica de gestión pública al tiempo que les permitió generar nuevas lealtades políticas apoyando a Rodríguez Larreta o a Vidal. Entre ellos, la tradición social del *evitismo* se complementó con tópicos centrales del discurso PRO. La militancia, la organización, las unidades básicas,

ejes centrales de la tradición política peronista y de sus propios discursos en referencia a sus trayectorias previas a su trabajo en el área socio-asistencial porteña, aparecían de manera solapada y resignificadas a partir de una mirada que se imponía en el ministerio anclada en la individualización de la política y en la separación entre gestión y política. Como veremos más adelante, después de años en el peronismo porteño la militancia pasó a ser para estos funcionarios *“la cercanía con la gente. No es repartir un volante, no es abrir un local partidario para tomar mate.”* (Funcionario de CABA, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

La conversión no sólo tuvo que ver con la construcción de nuevas lealtades políticas sino también con la incorporación, en ruptura con prácticas y discursos previos, de atributos que caracterizaron a quienes ocuparon los cargos públicos de la cartera durante los años de gestión PRO.

Santiago López Medrano, dirigente peronista del partido de Gral. San Martín, fue un ejemplo de este tipo de recorridos: luego de años en el peronismo provincial, comenzó a trabajar con Vidal como director general, ascendió a una subsecretaria en 2011 y ocupó el máximo cargo del ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires en 2015. Como veremos en el capítulo siguiente, las lealtades construidas en la gestión porteña y la participación en esta nueva fuerza política fueron trascendentales para comprender la incorporación de atributos PRO, como la búsqueda de una cercanía individualizada, y su posterior arribo al ministerio socio-asistencial de la provincia con más habitantes del país.

Por último, encontramos a los *burócratas*, un grupo de individuos cuyas trayectorias laborales se vincularon fundamentalmente con el gobierno del PRO en la ciudad de Buenos Aires donde ocuparon específicamente cargos burocráticos altos. Una parte de la alta burocracia que fue afianzando el partido desde su llegada al gobierno en 2007 pasó a ocupar cargos públicos del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad de Buenos Aires luego del 2015, año en que el espacio político tuvo que ocupar espacios de poder en distintos niveles del Estado.

Estos funcionarios valorizaron la experiencia previa de trabajo ministerial, donde adquirieron un saber hacer vinculado a la gestión estatal y al conocimiento de procesos político-administrativos en el GCBA, que los ubicó en un lugar de privilegio en la coyuntura electoral favorable de 2015. Una directora general nos contaba: *“La diferencia que yo puedo hacer tiene que ver con el capital que yo traigo después de diez años, que ahora lo veo como un capital, en ese momento me parecía que plomo, estar*

siempre con los papeles.” (Funcionaria de CABA, entrevista propia, 9/11/2018, CABA).

Además, en esos años construyeron relaciones con figuras importantes del ministerio, trascendentales para comprender la ocupación de cargos públicos en la cartera. Si bien se mostraron menos comprometidos con la fuerza política que las *PRO puras* y los *convertos*, fue relevante el vínculo que estos individuos construyeron con Guadalupe Tagliaferri, quien luego de 2015 pasó a ocupar el máximo cargo de la cartera.

Se destaca en este grupo el recorrido de Sebastián Nagata quien luego de años de trabajar en el ministerio y de ocupar distintos cargos burocráticos (auditor interno adjunto, Subgerente Operativo de Seguimiento y Control de Gestión, y Gerente Operativo de Planificación y Coordinación de Gestión de la Dirección General Técnica, Administrativa y Legal) pasó a ocupar el cargo de director general de Planificación y Control de Gestión en 2017.

Cuadro 1. Perfiles de funcionarios PRO en el MHDH-CABA

Perfiles de gestión	Atributos
<i>PRO puras</i>	1) percepción de <i>libertad</i> en la toma de decisiones de gestión en relación a los superiores, 2) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 3) <i>expertise</i> en la gestión de políticas socio-asistenciales, 4) búsqueda de <i>cercanía</i> con trabajadores del área y con los destinatarios de las políticas, 5) <i>compromiso</i> con el proyecto político PRO, y 6) la condición de <i>Mujer</i> .
<i>Expertos</i>	1) percepción de <i>libertad</i> en la toma de decisiones de gestión en relación a los superiores, 2) <i>expertise</i> en la gestión de políticas socio-asistenciales, 3) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la

	coalición sociopolítica.
<i>Conversos</i>	1) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 2) <i>capacidad de negociación</i> con organizaciones de distinto tipo, 3) búsqueda de <i>cercanía</i> con trabajadores del área y con los destinatarios de las políticas, 4) <i>compromiso</i> con el proyecto político.
<i>Burócratas</i>	2) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 4) <i>manejo</i> de procesos administrativos públicos,

Fuente: base de datos de elaboración propia.

3.2 Técnica y cercanía en la gestión socio-asistencial: el territorio y la nueva derecha

Las ciencias sociales han analizado distintos procesos relevantes que afectaron las condiciones de vida de los sectores populares. Muchos de los estudios, que abordaron temáticas como la territorialización de las nuevas formas de organización colectiva, privilegiaron la perspectiva de los sectores populares, generando una rica y prolifera producción científica sobre los vínculos entre sectores populares, política y barrio (Auyero, 2001; Longa, 2018, 2019; Merklen, 2010; Svampa y Pereyra, 2009). En nuestro caso, proponemos una perspectiva que investiga “desde arriba”, desde la concepción de las elites estatales de una nueva fuerza de derecha, algunas de estas dimensiones que las ciencias sociales pensaron “desde abajo”.

En el caso del PRO en la ciudad de Buenos Aires observamos que las herramientas típicas del modelo de la gerencia social analizadas en el capítulo 1 (focalización, monitoreo) fueron ponderadas en el área socio-asistencial. La valoración positiva de “lo objetivo” y de las cifras o datos estadísticos fue parte de la formación de un conjunto de funcionarias que pasaron por las fundaciones de Larreta y por la gestión estatal inscriptos en el modelo gerencial del Estado.

Algo que hace Vidal interesante es empezar a, todo lo que es transferencia de ingresos, se empieza a trabajar electrónicamente. Stanley ya con esta Red Integrada, en donde lo que hacía era lo siguiente, por ejemplo, vos tenés terminales en todos los servicios sociales zonales, con una base de datos integrada en donde vos tenés una lectura del hogar. (Funcionario burocrático alto de CABA, entrevista propia, 3/8/2017, CABA)

Esto era afín a una perspectiva de largo alcance en la ciudad de Buenos Aires, según la cual en el ámbito municipal debía primar una resolución “técnica” de los asuntos “sociales”, pero disociada en buena medida de los problemas “políticos” nacionales (Landau, 2015). Como veremos más adelante, la ponderación de lo técnico fue acompañada de una separación entre lo social y lo político que les permitió a los políticos del área “despolitizarse” para legitimarse (Ferraudi Curto, 2014).

En este sentido, se incorporaron además dispositivos que importaron de la gestión empresarial, entre los que se destacó el tablero de control (*Letra P*, 2/11/2017). Esta herramienta, que formó parte del seguimiento de gestión de distintos ministerios durante la gestión PRO, se presentó como una novedad para varios funcionarios con experiencia previa en la gestión pública.

El tablero es una herramienta, en el ámbito corporativo viene de hace años, pero incorporar una herramienta para seguir objetivos, hitos de gestión, recursos, ir monitoreándolo y siguiéndolo, y tener metas vinculadas con el presupuesto y todo eso con herramientas que si querés vienen más del sector corporativo pero aplicadas a la gestión pública, me pareció algo que, de alguna manera, va como formateando la gestión. (Ibid.)

La incorporación de herramientas típicas del modelo gerencial, como el monitoreo y la evaluación, no implicó la reproducción de esa época tal como se había consolidado en los '90 en el área nacional de las políticas socio-asistenciales. La novedad en la gestión PRO tuvo que ver con la importancia que asumió en los discursos de los funcionarios la presencia directa y el contacto (individual) con las personas en situación de vulnerabilidad social. Tanto los datos estadísticos como la presencia y el contacto directo funcionaron como formas de acceso a “la verdad” sobre la pobreza (Perelmiter, 2016: 139).

Empecé hace diez años a trabajar en el equipo de María Eugenia Vidal cuando ella era todavía legisladora y bueno en su primera etapa de ministra yo trabajé en la DGTAL, dirección general Técnica, Administrativa y Legal, en la parte de control de gestión, formulación de presupuesto, presupuesto por programas, empezar como a hacer la cotización de las contrataciones, mejorar la calidad. Yo trabajaba en esa área pero desde un lugar más vinculado con que llegara a los destinatarios finales de las políticas públicas el presupuesto que estaba destinado y qué circuitos, protocolos de laburo se

tenían que dar para que eso sea posible. Así que, bueno, todo lo que tuviera que ver con la formulación presupuestaria, todo eso, yo participaba abiertamente. Hasta que me empecé a involucrar mucho, aunque estaba en un ambiente administrativo y de control, en lo que tenía que ver con el desarrollo de las políticas públicas en el territorio. Porque en el marco del presupuesto o de la inauguración de una obra yo no es que me quedaba en el escritorio y hacía una licitación sino que iba a territorio, veía que fueran de calidad las cosas que llegaban, que el lugar fuera lindo para la gente que iba a vivir ahí y terminé como teniendo un rol mucho más operativo con el tiempo así que terminé siendo después directora de promoción y servicios pero en el área de tercera edad. (Funcionaria de CABA y de PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

La valorización de los datos fue complementada con una idea de proximidad que buscaba reducir la distancia entre funcionarios y destinatarios de las políticas socio-asistenciales. En ese objetivo general, los individuos mostraban un lado sensible en relación con las realidades de los sectores más vulnerables de la ciudad que la perspectiva “técnica” no incorporaba.

La cercanía no sólo formó parte de la agenda histórica del área socio-asistencial sino que el partido PRO, hijo de la crisis del 2001, la desarrolló como una nueva forma de hacer política. Prácticas como el timbreo (Landau y Annunziata, 2017) y las reuniones con vecinos (Lazzaro en *La Nación*, 22/1/2016)⁶³, potenciadas desde las redes sociales, formaron parte del repertorio que distintas figuras PRO implementaron para construir representatividad en un contexto marcado por la crítica a los políticos tradicionales acusados de mantenerse alejados de los problemas de la gente.

Como explican varios trabajos (Osuna, 2016; Landau, 2008) la preocupación por la cercanía entre gobernantes y ciudadanos constituyó un eje histórico de la agenda política en diferentes momentos de nuestra historia. Sin embargo, este tópico tomó centralidad en distintos niveles de gobierno en el contexto de la profunda crisis económica, política y social que atravesó la Argentina a principios de siglo y que tuvo en la crítica a los políticos una bandera fundamental.

Varios trabajos señalan la importancia de este reclamo a nivel local, provincial y nacional (Auyero, 2002; Frederic, 2004; Annunziata, 2012; entre otros). Como explica Landau (2008), en la ciudad de Buenos Aires la preocupación por la cercanía entre gobernantes y gobernados es anterior al 2001 y ya guiaba las racionalidades políticas en

⁶³ <https://www.rodriuezlarreta.com.ar/vecinos-horacio-rodriuez-larreta/>, disponible el 13/2/2019. Según las declaraciones de un trabajador de la subsecretaría de Demanda Ciudadana, Calidad y Cercanía citada en la nota del diario *La Nación*, Rodríguez Larreta tiene encuentros con vecinos durante dos o tres veces por semana. Nos fue imposible certificar con datos oficiales y públicos esa información.

el proceso de autonomización y sanción de la Constitución local. Las racionalidades políticas que guiaron ese proceso plantearon como problemas centrales esa mayor “cercanía”, el control de los ciudadanos a los funcionarios, la inclusión de la participación, entre otras cuestiones relevantes (Landau, 2008).

La distancia entre autoridades estatales y ciudadanos, que se construía en simultáneo como un problema desde el MDSN en los años kirchneristas (Perelmiter, 2016), aparecía también como un nudo organizador de los discursos de los funcionarios PRO en el área socio-asistencial aunque desde un registro marcado por su paso por el mundo de las ONGs especializadas y por el nuevo compromiso asumido con el partido. Encontramos aquí un consenso que tuvieron funcionarios PRO y kirchneristas respecto a las falencias de las políticas socio-asistenciales en los ‘90. El modelo gerencial de las políticas sociales, por donde pasó María Eugenia Vidal, fue resignificado y complementado con una nueva idea fundamental que caracterizó la gestión PRO: la búsqueda de cercanía directa e individual con los destinatarios de las políticas socio-asistenciales.

A diferencia del estilo de gestión kirchnerista que se formuló en oposición al modelo de la gerencia social revalorizando la militancia y la búsqueda de proximidad colectiva (Perelmiter, 2016), observamos que los funcionarios PRO de la ciudad de Buenos Aires se mostraban cercanos al tiempo que resaltaban en sus discursos las herramientas de la gerencia social que promovían los organismos internacionales. En línea con la propuesta descentralizadora que impulsaban estos últimos en el marco de una crítica general a las capacidades del Estado, una funcionaria del área destacaba que en su llegada al ministerio:

Los programas estaban totalmente descentralizados, eran en ese momento 14 comunas, entonces los programas que tenía ciudad de Buenos Aires estaban descentralizados, o sea, nosotros podíamos tramitarlo directamente en el servicio social local al que la gente se acercaba. (Trabajadora del MHDH-CABA y del MDSN, entrevista propia, 3/8/2018, CABA)

La descentralización⁶⁴, característica de las políticas sociales en los ‘90, se vio reforzada con una idea de cercanía personal de los funcionarios que incluía recorridos en busca de las demandas de los *vecinos* de la ciudad (*La Nación*, 20/7/2011). El

⁶⁴ Los servicios sociales zonales son el emblema de la descentralización gubernamental que tiene la ciudad de Buenos Aires. Hay en total 16 servicios sociales zonales distribuidos en distintos puntos de CABA. Las oficinas funcionan en las distintas sedes comunales (antiguos CGP) donde el GCBA ofrece diferentes tipos de servicios. En la página del gobierno de la ciudad se dice explícitamente que los servicios sociales zonales favorecen la cercanía física entre los vecinos y los lugares de gestión, <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/servicios-sociales-zonales>.

contacto directo con el *vecino* o con organizaciones de la sociedad civil cercanas al macrismo aparecía como una novedad en un conjunto de individuos formados en el *think thank* de Rodríguez Larreta donde primaba una matriz gerencial y eficientista del Estado.

María Eugenia quería el contacto directo con la gente, de hecho esta dirección se encarga a través de 17 oficinas que hay en toda CABA de atender la demanda social. Refuerza la descentralización para estar cerca del vecino. Pero estar en la problemática, pateábamos, pateamos, pero en aquel momento empezamos a patear la calle para que el que no estaba acostumbrado a pedir una solución lo fuéramos a buscar nosotros. Tenía muy claro que la cercanía con el vecino nos iba a dar la solución con los problemas de desatención que había. (Funcionaria de CABA, entrevista propia, 2/12/2016, CABA)

Las entrevistas con los funcionarios muestran un énfasis repetido en distintos procesos de gestión cercanos en los cuales quienes ocupaban altos cargos públicos en el ministerio participaban a la par del resto de los trabajadores estatales en momentos de implementación que incluían el contacto cara a cara con los destinatarios de las políticas socio-asistenciales.

Resulta significativo destacar que la cercanía no tenía que ver sólo con la acción de los operadores de los programas y con los trabajadores estatales de “nivel callejero” (Lipsky, 1983), sino que involucraba a aquellos funcionarios políticos que ocuparon los cargos públicos del ministerio.

Pero es algo muy presente en ella: es no se cuelguen con la secretaria, con el chofer, con el escritorio, con la oficina, con la bandera. Están en la calle, hablan con la gente, preguntan qué les pasa. Embárrense, vayan a las dos de la mañana, a las tres de la tarde, un lunes o un domingo. Eso es 100% impronta de laburo de María Eugenia. Con cualquiera que hables de su equipo te va a decir lo mismo. (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

“Embarrarse” fue una consigna que implicó en estos años generar prácticas y discursos que permitieran reducir la distancia entre las autoridades ministeriales y el resto de los trabajadores y la ciudadanía. Recuperando la preocupación histórica del área y las estrategias más generales del PRO como partido político, los funcionarios más importantes fueron aquellos que comprendieron la importancia de esa dimensión para legitimar las prácticas políticas. Como veremos, embarrarse tenía que ver también con una idea de involucramiento, similar a la de “meterse en política”, que conlleva jerarquías sociales, y las reproduce, pero que se presentó como una alternativa al funcionario de escritorio alejado de los problemas de la gente.

Como complemento de lo que analizamos en el capítulo 2, observamos que la búsqueda de cercanía entre autoridades estatales y ciudadanos no sólo incluyó el encumbramiento ministerial de personas con perfiles “menos políticos” provenientes de ONGs, sino que operó como una lógica que propuso una particular forma de construir autoridad al interior de la cartera. En ese sentido, se desarrollaron un conjunto de políticas públicas ancladas en la idea de consolidar un tipo específico de proximidad estatal.

La relevancia que asumió el Operativo Frío como una política fundamental del ministerio en la que trabajadores y funcionarios se involucraban en el territorio, mostró la búsqueda de reducir la distancia entre los funcionarios y el resto de la ciudadanía. Además, las palabras de los propios entrevistados y la presentación de las políticas en diversos medios de comunicación remarcando, entre otras cuestiones, la presencia de los funcionarios en los operativos (*La Nación*, 24/11/2009; *La Nación*, 27/9/2009) y la apuesta por incrementar el número de asistentes sociales en la ciudad (Castro en *La Nación*, 6/8/2009; *La Nación*, 23/9/2009; *La Nación*, 24/3/2010), fueron parte de una estrategia más general preocupada por construir proximidad estatal.

La individualización de las prácticas de proximidad, el encumbramiento de funcionarios con perfiles “sociales”, la feminización del máximo cargo de la cartera y la participación de los funcionarios en algunos momentos de la implementación de las políticas en el territorio mostraron buena parte del tipo particular de proximidad que esta nueva derecha *embarrada* buscó construir en estos años desde la cartera.

3.3 Libertad y lealtad respecto de los superiores: la complementariedad de tradiciones distintas en la gestión PRO

La libertad, como valor de gestión forjado al calor del trabajo en las fundaciones, fue valorada por los funcionarios al interior de la gestión pública, subrayando la posibilidad de proponer y de armar proyectos propios. Si bien apareció fundamentalmente en los “voluntarios” también encontramos ese discurso en varios peronistas que decidieron ingresar al PRO, partido al cual arribaron después de años de militancia en otro espacio.

Como analizamos en el capítulo anterior, la afinidad de este valor con la gramática del management (Luci, 2016) nos permitió observar nuevas formas de circulación de la autoridad en el Estado y la influencia de los mundos sociales de pertenencia de los funcionarios de los cuales el PRO reclutó valores y visiones del mundo (Vommaro, 2017a). Entre quienes ocuparon cargos públicos en la cartera analizada se formuló un

discurso que promovía la construcción de equipos de trabajo en contraposición a los liderazgos verticales que eran presentados como el modelo político opuesto de gestión ministerial relacionado con la política tradicional.

Es alguien que te da mucho apoyo en tu laburo, que te da mucha libertad para proponer y para pensar. No te dice vos podés hacer lo que se te ocurra en el margen de esa hoja, es alguien que te da libertad absoluta. Después de última uno define si es el momento, si no, si hay presupuesto, si no, pero en principio no acota tu posibilidad de pensar cómo hacer las cosas mejor. Eso está buenísimo porque te pone la vara súper alta. Y a cambio de eso es dedicación absoluta, es 24 horas, es tu trabajo, es tu vida y en el mejor de los sentidos. (Funcionaria de CABA y de PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Por su parte, la “tranquilidad” del trabajo en una ONG dio paso al “24 por 7”, que fue señalado como una característica distintiva de la gestión pública respecto al trabajo previo en el sector privado o en organizaciones de la sociedad civil. Si bien en algunos casos había un compromiso con el PRO como proyecto político y en otros no, en todos los funcionarios la ocupación de un cargo público en la gestión PRO del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano aparecía como un momento de ruptura en una trayectoria profesional extensa que exigía un nuevo compromiso con el trabajo y la intensificación de las horas dedicadas al mismo.

Por otro lado, quienes habían ocupado anteriormente cargos públicos, mostraban inestabilidad en sus experiencias previas de gestión donde se destacaban trayectorias públicas breves. A partir de la victoria de 2007, el PRO no sólo les permitió *vivir de* la política, sino que una importante cantidad de funcionarios comenzó a vincularse con un área específica de la cartera socio-asistencial al tiempo que se comprometieron con el partido en lo organizativo o en momentos de campaña construyendo nuevos lazos que excedían lo económico y que constituyeron en algunos casos un compromiso político con el PRO.

En sintonía con esto último, y como contracara del peso que asumió la libertad respecto de los superiores como valor de gestión, observamos que el paso por el ministerio aparecía en la mayoría de los casos como una instancia clave para reconstruir las lealtades que permitieron el ingreso al armado PRO.

Siguiendo el análisis que realizan autoras que estudian cargos públicos ministeriales (Gené, 2014; Perelmiter, 2016) observamos que las pertenencias y trayectorias que aparecían como fundamentales para comprender los ingresos de los funcionarios al ministerio (analizadas en el capítulo 2), se resignificaron a medida que se fueron

construyendo dinámicas nuevas al interior de la cartera y de la coalición de gobierno. Los nuevos contextos y las relaciones entre los agentes reconstituyeron grupos previamente configurados.

El caso de varios funcionarios que consolidaron en estos años un vínculo con Vidal es particularmente interesante porque muestra el peso propio que ella fue adquiriendo en el PRO y en el área de las políticas socio-asistenciales. Como explica una trabajadora del área: *“Para mí su capacidad no la pone en contra de Larreta pero sí de paridad. No sé si le es del todo agradable a Larreta la situación. Y eso de ahí para abajo se notaba.”* (Trabajadora del MHDH-CABA y funcionaria burocrática alta de PBA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora).

Algunos funcionarios generaron una nueva lealtad con Vidal en los años de gestión en la ciudad a partir de un trabajo específico junto a la ministra que incluía reuniones de gestión hasta campañas políticas que la tenían como protagonista (vice jefatura de gobierno en 2011 y gobernación de la provincia de Buenos Aires en 2015). Usamos la palabra lealtad en el sentido en el que la utiliza Giorgi (2015: 449) para referirse a un tipo de confianza interpersonal que toma la forma de un vínculo directo entre un jefe político que administra recursos, define las reglas del grupo y reclama lealtad a su persona, y un conjunto de individuos que le prestan lealtad a cambio de gratificaciones – simbólicas, identitarias, materiales.

En este sentido, nos parece ilustrativo el caso de una directora general que ingresó al área por su cercanía a Sergio Bergman (dirigente del armado PRO) y que luego de distanciarse de este último se vinculó a María Eugenia Vidal. Para ello, la ocupación de un cargo público en el área socio-asistencial porteña apareció como una variable fundamental.

El artífice real de María Eugenia vice jefa de gobierno fue Federico [Salvai], lo tenía muy claro. Ahora, nos sacaba a la calle a todos, salíamos todos a hacer campaña y la pasión que le ponía él la trasmitía a todos. Yo volví a hacer por María Eugenia lo que había hecho por Bergman. (Funcionaria de CABA, entrevista propia, 2/12/2016, CABA)

Como veremos en el capítulo 4 sobre la provincia de Buenos Aires, un conjunto de funcionarios se referenciaron en la figura de Vidal y decidieron acompañarla en 2015 en su primera experiencia de gestión provincial. Para muchos de los funcionarios que entrevistamos, el trabajo junto a Vidal en el área socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires implicó la construcción de una nueva lealtad hacia una persona cada vez

más relevante del armado del PRO y de Cambiemos con quien trabajaron y por quien apostaron sus proyecciones políticas futuras.

La construcción de lealtades al interior del ministerio y/o del partido a partir del paso por la gestión pública impactó, en algunos casos, en el desarrollo de perfiles de gestión más involucrados con el PRO y sus resultados electorales. Los trabajadores estatales entrevistados destacaron las prácticas que construían sus superiores, comprometidas con los objetivos electorales del partido en la ciudad de Buenos Aires.

Lo que empieza a pasar con la gestión Pilar [Molina], raro para nosotros, es que empiezan a pedir más cosas de militancia del PRO, por decirle de alguna manera. Tipo bueno, hay que ir a volantear. No del PRO directamente pero si hay que ir a volantear sobre tal programa. Y nosotros, yo no voy a volantear nada, viste. Y eran discusiones eternas con Pilar de tienen que ir, no van, tienen que ir, no van. Terminábamos no yendo y pagábamos las consecuencias que era después unos aprietes terribles por no haber ido. Que eso sí que fue novedoso porque hasta ese momento la gestión mantenía bastante al margen lo político de lo que sucedía. Inclusive, no había ni siquiera, ni te transmitían cuestiones, no sé, Andrea tenía que panfletear y ni nos comentaba. No entraba como un tema. Pilar empieza como a involucrar esto de si laburan son parte, tienen que. Y empieza a tener también muy hábilmente mucha relación con las organizaciones con las que teníamos convenios. Hogares y organizaciones tipo comedores. (Trabajadora del MHDH-CABA y funcionaria burocrática alta de PBA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora).

Las trayectorias “sociales” de muchos funcionarios, que provenían de ONGs, se reconfiguraron luego del paso por la gestión pública y del compromiso que empezaron a asumir con los resultados electorales del partido. La valoración de la “libertad” en el trabajo convivió con el desarrollo de perfiles de funcionarios involucrados con el PRO. En ese marco, los trabajadores entrevistados explican que los funcionarios no sólo buscaron construir alianzas claves con actores sociales relevantes sino que generaron nuevas dinámicas al interior del ministerio comprometidas con la fuerza política en tiempos electorales.

3.4 Discurso liberal, negociación política y feminización de los altos cuadros gubernamentales

Los destinatarios de las políticas socio-asistenciales eran concebidos por los funcionarios del ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de manera individual desde un registro que denunciaba la intermediación y la existencia de organizaciones sociales como un defecto de la implementación de políticas públicas. La participación de las organizaciones sociales territoriales era vista como un obstáculo para una gestión

transparente desde una lógica que reivindicaba un vínculo directo entre el Estado y los individuos.

La mención a ONGs que cumplieron funciones en el ministerio aparecía desde el punto de vista de los funcionarios entrevistados como un aporte técnico y objetivo que incorporaba herramientas de asesoramiento en la gestión y evaluación de las políticas públicas implementadas. Como contracara, la articulación con colectivos que organizaban los reclamos de políticas socio-asistenciales y su participación en la gestión era denunciada como falta de transparencia.

Es importante aclarar que las entrevistas fueron realizadas entre 2016 y 2018, en pleno auge de las denuncias por corrupción al kirchnerismo y de la primacía de la corrupción como problema público. En este marco, el discurso de la transparencia apareció como una característica clave de diferenciación política.

Esta última aparecía recurrentemente en los discursos y se presentaba como un valor que en el área socio-asistencial estaba muy ligada no sólo a las herramientas de la gerencia social sino también a un tipo de relación directa e individualizante entre el Estado y la ciudadanía.

Eso fue un hito súper importante en la vida del ministerio, un logro de María Eugenia increíble, porque hasta entonces se entregaban alimentos a través de, obviamente, de punteros políticos, de intermediarios, que siempre generan algún valor, y obviamente, el que genera algún valor para sí de alguna manera le quita algún derecho o algún beneficio a las personas que la necesitan. Así que la implementación de ticket social⁶⁵ desde el operativo fue un desafío enorme porque era muchísima gente, miles de personas, que tenían que reempadronarse de alguna manera y que tenían que generar un vínculo directo con el Estado. Entonces poder llegar a esas personas a las que nosotros no estábamos llegando de manera directa sino a través de intermediarios fue un gran desafío. (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Sin embargo, en la ciudad de Buenos Aires el PRO articuló con distintas organizaciones sociales en el área socio-asistencial, desde donde se propuso construir territorialidad en diferentes barrios populares de la ciudad de Buenos Aires. Un director de un programa de adicciones nos contaba:

⁶⁵ Ticket Social es un programa que funciona desde 2008 en CABA y que reemplazó al Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias, que distribuía módulos alimentarios o cajas de alimentos en forma mensual. El programa ofrece una tarjeta magnética a hogares en situación de inseguridad alimentaria en la cual se acredita mensualmente un monto de dinero (en febrero de 2019 estaba situado en los \$900) para la compra de alimentos, elementos de higiene y limpieza en los supermercados y comercios adheridos al programa.

No me parece que sea una prioridad del gobierno el tema de adicciones. No es algo ni que haya sentido Macri ni que sienta Larreta. Pero bueno, qué sé yo, trabajan mucho con los curas villeros también, los están subsidiando bien. Y lo que se sabe, ahora han tenido penetración a través de sus punteros en la zona sur. En las primeras elecciones no podían ni entrar ahí y en la segunda ya cooptaron a todos. Nada, eso es lo que yo veo. (Funcionario burocrático alto de CABA, entrevista propia, 27/7/2017, CABA)

En esto coincidían los trabajadores del ministerio entrevistados, quienes destacaban distintos tipos de organizaciones con las que negoció el macrismo en los barrios populares de la ciudad de Buenos Aires.

Hay como dos tipos de organizaciones que llevan adelante los talleres. Por un lado, son organizaciones externas al barrio, que en algún punto de la historia tuvieron cierta afinidad con algún director o con algún secretario. [...] Pero por otro lado están las organizaciones barriales, gente del barrio que empezó a hacer talleres ad-honorem y que desde la SECHI se los ayudó a tramitar su personería. En el barrio Carrillo está Maria Luisa que tiene un comedor, un merendero, y desde ahí la mina coordina actividades de deportes, coordina una murga, entonces tiene como mucho laburo en el barrio. [...] Los perfiles que se eligen son los que tienen afinidad con la secretaria, gente que tiene un comedor, un merendero, gente que viene laburando hace mucho en el barrio. Muchas veces son punteros, son los mismos que llevan adelante obras pero que también tienen espacios donde organizan actividades. Ellos mismos tienen profesores, entonces la SECHI como parte de los arreglos que tiene, le baja guita a los chabones, y financia las actividades por esa vía. Entonces ahí la afinidad es una cuestión de arreglo. Que ahora que lo pienso es algo que predomina. (Trabajador del MHDH-CABA, entrevista propia, 24/4/2018, CABA)

Si bien los individuos provenientes del peronismo se ubicaron en áreas diversas del ministerio, mantenían concepciones y prácticas vinculadas al oficio de la negociación con actores territoriales, en una división del trabajo político ministerial que los relacionaba a las áreas de conflicto: *“Ahí trabajé básicamente primera infancia, comedores comunitarios, todo el tema de relación, siempre los conflictos y eso era mío digamos. No era un área que tuviera nombre pero estaba dentro de mi área.”* (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, 27/6/2018, CABA).

La penetración territorial que fue construyendo el PRO en todos los barrios de la ciudad, incluso en aquellos donde se presentaban problemas sociales relevantes, fue destacada no sólo por los que tenían años de militancia partidaria sino también por quienes habían desarrollado una formación técnica en áreas específicas de gestión socio-asistencial. Un funcionario experto con experiencia previa en la gestión peronista de la provincia de Buenos Aires nos decía:

En ese momento arrancar con una apuesta fuerte a la primera infancia, en los sectores de mayor vulnerabilidad, en una instancia de co-gestión con organizaciones sociales, más allá de que no todos funcionan igual pero en la concepción, para un gobierno en su primer gestión que en teoría es un gobierno de centro derecha que haga una apuesta tan fuerte en primera infancia, sectores vulnerables, gestionando con líderes y organizaciones barriales, ese punto me pareció sumamente interesante. (Funcionario burocrático alto de CABA, entrevista propia, 3/8/2017, CABA)

Los Centros de Primera Infancia (CPI) fueron una de las iniciativas más importantes que promovió el PRO en la ciudad de Buenos Aires y consistieron en espacios que buscaban “garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños de 45 días a 3 años de edad en situación de vulnerabilidad social.” Insertos en el área socio-asistencial y no en el ministerio de Educación, desde una perspectiva focalizada hacia los sectores más vulnerables, surgieron al calor de las articulaciones con organizaciones de la sociedad civil. Tuvieron gran relevancia y en 2017 el GCBA contaba con 72 CPI distribuidos, fundamentalmente, en los barrios del sur de la ciudad.⁶⁶

La tensión entre interpelación individual directa y negociación con actores colectivos se presentó como un desafío de gestión socio-asistencial. Sin embargo, la matriz liberal prevaleció discursivamente en un área conducida por mujeres formadas en fundaciones. En este sentido, la búsqueda de cercanía aparecía íntimamente relacionada a la crítica que realizaban los funcionarios a los “políticos tradicionales”, asociados a los “*hombres de rosca*”⁶⁷ preocupados por los acuerdos políticos y alejados de los problemas de la gente. Como explica un funcionario del área: “*En un esquema en el que es una política más dominada por los hombres y por entretelones y lecturas entrelíneas y manejos y desmanejos y estrategias, me parece que ella [Vidal] viene a romper eso.*” (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

A pesar de los relatos de segundas y terceras líneas que mostraban las dinámicas ministeriales particulares que se construían en tiempos electorales, la militancia en el Estado, entendida como la utilización de los recursos estatales con objetivos electorales, era denunciada discursivamente por los funcionarios del PRO como parte de una vieja forma de hacer política (*La Nación*, 15/7/2008). Los funcionarios del área reivindicaban la gestión frente a la política y criticaban formas de militancia asociadas a los partidos

⁶⁶ <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/como-funcionan-los-72-centros-de-primera-infancia-de-la-ciudad>, disponible el 21/5/2019.

⁶⁷ Con esta noción se hace referencia a los acuerdos y las estrategias que se tejen al interior de la fuerza y hacia afuera. Mariana Gené (2014) analiza este tipo de profesionalización política en su estudio sobre el Ministerio del Interior argentino.

tradicionales (Rosemberg en *La Nación*, 14/5/2011; *La Nación*, 14/5/2011). Un funcionario lo explicaba de la siguiente manera:

Nosotros no pensamos en política puntualmente, para nosotros la política es la gestión. [...] Es ir y escuchar a la gente y cuando vos escuchás sabés lo que piensa, y cuando sabés lo que piensa sabés las necesidades. Si lo pudiste interpretar bien seguramente vas a tener éxito. (Funcionario de CABA, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

A partir de la construcción de esta perspectiva, el PRO sostuvo en el área socio-asistencial un perfil femenino que en las voces de varios funcionarios parecía ser una condición necesaria para ocupar el máximo cargo del área. La “ministrabilidad”, término utilizado por Rodríguez Teruel (2009: 32) para hablar de aquellos que son potencialmente posibles ministros, incluía en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO como requisito indispensable la condición femenina. *“Fueron tres mujeres ministras. Y las veces que hubo que hacer cambios nunca escuché el nombre de un hombre, como alternativa. Siempre las alternativas eran entre una mujer u otra mujer.”* (Funcionaria de CABA, entrevista propia, 2/12/2016, CABA).

El PRO repitió aquí una tendencia histórica del área socio-asistencial a nivel nacional que privilegió el acceso a cargos públicos del género femenino (Giorgi, 2015). En este caso, lo femenino se asoció no sólo a las tareas de asistencia⁶⁸ sino también a un perfil cercano, que construyeron estas funcionarias en la búsqueda de un vínculo político próximo y directo con los destinatarios de las políticas socio-asistenciales y los trabajadores del ministerio.

Te vuelvo a repetir, yo creo que el hombre muchas veces es mucho más duro para algunas cosas, creo que venimos de una formación cultural donde por ahí las etapas se fueron modificando, en una época las mujeres eran más para estar en la casa, el hombre solamente trabajaba, yo creo que eso se fue modificando gracias a un montón de derechos y gracias también a un montón de personalidades mujeres que demostraron que están a la misma altura que un hombre. Yo creo que ellas demostraron además un plus de una sencillez y de una calidad humana que se ponen en el lugar del otro y que son uno más. No importa el título, no se ponen en el lugar de ministro, ministra, es una persona más. Vos te sentás a hablar con María Eugenia y es una persona más. (Funcionario de CABA, entrevista propia, 13/12/2016, Morón)

Se construyeron en estos años diferencias de género en política y la “pata social” del gobierno fue feminizada al tiempo que se buscó separarla de lo político. Al igual que en

⁶⁸ Para ampliar bibliografía sobre este tema: Grassi, 1989; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Giorgi, 2015.

los '90, cuando el “trabajo social” se constituyó en un valor en oposición al “trabajo político” (Ferraudi Curto, 2014), las formas de hacer política en el ministerio buscaban “despolitizar” las prácticas para legitimarse. Presentar la dimensión social del gobierno desde una perspectiva que proponía separar la “gestión social” de las prácticas de los políticos no sólo implicó la valorización de perfiles “sociales” y de herramientas técnicas de gestión sino también la construcción de proximidad entre autoridades estatales y ciudadanos. Todo esto se presentó como una nueva forma de hacer política que el PRO construyó en el área socio-asistencial.

Aunque parezca paradójico, en el marco de una crítica a la política tradicional, el PRO ponderó en una de las áreas sociales de gobierno un imaginario tradicional de género que fue presentada como una práctica novedosa (pese a sus antecedentes históricos) en el marco de una democracia de proximidad (Annunziata, 2012).

¿Qué valores morales atribuidos al género femenino permitieron construir esta división del trabajo político? (Frederic, 2004). En los discursos de los funcionarios las mujeres aparecían como “sensibles” y “cercanas”, alejadas de motivaciones políticas asociadas a intereses personales. Además, las diferencias de género en política se construyeron a partir de una tradicional asociación entre los cuidados domésticos y de supervivencia y lo femenino.

Entre los peronistas, fue el *evitismo* y el contexto particular en el que se insertaron caracterizado por el rol cada vez más protagónico de un grupo de mujeres en el área lo que le daba sentido a la división del trabajo político y de género que planteaba el macrismo.

Esto mismo le permitió entender a un funcionario del área proveniente del peronismo local, de acuerdo a sus palabras, el hecho de no aparecer en la terna de ministros luego del 2015. Lo interesante no es sólo la respuesta que le dieron al preguntar por su ausencia en la terna: “No sos mujer”, sino su reacción: lejos de disgustarlo, lo comprendió como un techo “natural” en el área social. En este marco, el funcionario le planteó a referentes del PRO la necesidad que tenía de ocupar un cargo “más político”, reproduciendo una vez más la separación entre “lo social” y “lo político”, y la tradicional asociación entre lo primero y el género femenino. Este tipo de declaraciones ratificaban la masculinidad de la política construida en estos años, la cual se ejercía para estos funcionarios por fuera de la cartera.

3.5 Dispositivos estatales para construir proximidad: el Operativo Frío en la ciudad de Buenos Aires

La construcción de proximidad estatal apareció como una pretensión que se propuso interpelar no sólo a los destinatarios de las políticas socio-asistenciales sino también a los trabajadores del ministerio y a la ciudadanía en general. En un área históricamente preocupada por construir cercanía, al interior del ministerio se favorecieron las prácticas ligadas a los liderazgos manageriales.

Vidal lo que genera, o por lo menos, lo que percibimos nosotros es, primero, alguien que tenía idea de lo que hacía y una persona bastante piola que empieza a convocar a los equipos. Es la primera que empieza a decir...nosotros como equipo de trabajo no teníamos relación, como mucho teníamos relación con nuestra directora de niñez pero para arriba con nadie. (Trabajadora del MHDH-CABA y funcionaria burocrática alta de PBA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora)

Se destacó como dispositivo específico en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano porteño el Operativo Frío que mostraba la impronta cercana que querían construir las autoridades hacia afuera y al interior del ministerio. Dicho operativo consistía en la recorrida con equipos móviles del Programa Buenos Aires Presente (BAP) de 19 a 03 horas durante el invierno, asistiendo a las personas que se encontraban en situación de calle, entregándoles en los lugares donde se ubicaban kits de frío personales, frazadas, infusiones, viandas secas y viandas calientes.⁶⁹

A su vez, se ofrecía trasladar a la población asistida hacia los distintos dispositivos ubicados en la ciudad. Entre el 1 de junio y el 30 de agosto se aumentaba el número de camas, paradores y móviles. Además, en caso de que la temperatura estuviera por debajo de los 5 grados centígrados, se montaba un esquema especial que contaba con una oficina móvil y una cocina de campaña en el Parque Rivadavia desde donde se derivaban móviles.⁷⁰ Durante estos meses el ministerio se movilizaba y se vinculaba con el Operativo Frío:

Supongo que todos te habrán contado, capaz lo más simbólico de la mística de laburo de ella y de Carolina, y de todo el grupo en general, que puede ser el Operativo Frío digamos donde no importa si sos director de administración o director de persona o director del BAP, todos salen y hacen

⁶⁹ Desde el 2001 Cáritas lleva adelante una práctica similar en CABA, denominada “La noche de la caridad”. Allí los voluntarios de las parroquias salen a brindarle alimentos a gente en situación de calle (Urdínez en *La Nación*, 26/8/2013).

⁷⁰ La información recabada tiene como fuentes fundamentales las entrevistas a trabajadores y funcionarios y la página web del ministerio <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/el-plan-prevencion-del-frio-de-la-ciudad-al-detalle>. Se destacó la dificultad que tuvimos para encontrar informes oficiales sobre los operativos.

el mismo trabajo. Y eso de alguna manera te mantiene conectado con la gente que laborás aunque tu trabajo sea sacar licitaciones. Me parece que está bueno porque hace que hagas mejor tu trabajo que lo que vos elegís desde el escritorio sepas a quién llega y cómo llega y por qué es importante la calidad de eso que estás comprando y por qué tiene sentido la cantidad de lo que te están pidiendo, de alguna manera te conecta con la realidad para la que tenés que laburar. En general las áreas de presupuesto y administración no tienen esa gimnasia y para mí fue súper interesante. Y de hecho es lo que me sacó de ahí y me puso a trabajar en territorio digamos. Por eso hoy soy directora de niñez y no estoy más en las áreas en las que trabajaba al principio que tenían que ver más con la organización. (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Durante las entrevistas surgió en varios funcionarios la necesidad de destacar la importancia del Operativo Frío como expresión de la dinámica interna y de ciertas particularidades de gestión que caracterizaron al PRO en el área socio-asistencial. Estar cerca y en contacto directo era un valor que los funcionarios no sólo buscaron construir con los destinatarios de las políticas, sino que intentaron instalar en la dinámica interna del ministerio buscando proximidad entre los funcionarios y el resto de los trabajadores estatales.

Este tipo de prácticas institucionales vinculadas a dispositivos específicos, en este caso el que aborda una dimensión particularmente sensible como las personas en situación de calle, no sólo eran percibidas como acciones que permitieron acercarse a quienes ocuparon los cargos más altos del ministerio, sino que se consolidaron como mecanismos que legitimaban la ocupación de cargos públicos al interior de un área históricamente marcada por el valor de lo territorial.

Durante el Operativo Frío todos, incluidos los funcionarios, salían a la calle en diferentes momentos de la implementación del mismo. En las entrevistas se observaba como la cercanía era percibida por los trabajadores estatales, permitiendo que incluso militantes opositores pudieran sentir empatía por quienes participaban de las prácticas institucionales en el territorio. En este caso, la participación de quienes ocupaban altos cargos públicos en el Operativo permitía poner en suspenso las jerarquías ministeriales al tiempo que las afirmaba (Perelmiter, 2016).

Es interesante el relato de un trabajador del ministerio sobre el caso de un director general que llegó con Esteban Bullrich y que tenía una trayectoria previa en las Fuerzas Armadas. Este funcionario no entendía esta lógica que primaba en el área socio-asistencial y era criticado por los trabajadores de la cartera producto de la distancia que generaban sus prácticas.

Ponen gente, Pablo Díaz por ejemplo, que ahora está en Policía Metropolitana. El tipo era un capitán retirado del ejército, carapintada aparentemente, según todos el chabón entra como asesor y después le dieron la subsecretaria de Atención Inmediata, y antes de 15 días ya lo queríamos cagar a trompadas todos. Porque se creía que era un cuartel y no. En el primer Operativo Frío el chabón venía con una camioneta, venía con su Ranger, se apoyaba así mientras todos estábamos preparando todos los móviles para salir a recorrer la ciudad de Buenos Aires para repartir las viandas calientes y las frazadas a la gente. Y el chabón mirando con una soberbia desde ahí arriba. (Trabajador del MHDH-CABA, entrevista propia, 5/7/2017, CABA)

Este funcionario duró pocos meses en su cargo circulando hacia otras áreas del gobierno de la ciudad. En cambio, se afianzaron en el ministerio quienes incorporaron prácticas y valores preocupados por la búsqueda de cercanía al interior de la cartera. Trabajadores del ministerio entrevistados, incluso algunos identificados con el kirchnerismo, rescataban estos momentos de la gestión y valorizaban aquellos funcionarios que se *embarraban* y que participaban de este tipo de dispositivos: “*Que yo decía, bueno, Guadalupe [Tagliaferri] es más copada porque yo la veía en los operativos, hablando con la gente, negociando, cara a cara con la gente*”. (Trabajador del MHDH, entrevista propia, 5/7/2017, CABA).

Las tres ministras consolidaron una época al ponderar un tipo particular de “objetividad” y de cercanía en la gestión de las políticas socio-asistenciales. Trabajadores y funcionarios entrevistados destacan la continuidad de un estilo que inició María Eugenia Vidal y que continuaron Stanley y Tagliaferri. Con trayectorias previas ancladas en ONGs y en el sector público, todas ellas afianzaron perfiles similares en el área y construyeron dinámicas de gestión y de jerarquización ministerial en función de los atributos descriptos a lo largo del capítulo.

El Operativo Frío se consolidó como el dispositivo institucional que expresó esta pretensión de cercanía que la gestión intentó construir con los propios trabajadores del Estado. Los funcionarios que permanecieron en el ministerio fueron aquellos que lograron incorporar estos sentidos que circularon históricamente en el área socio-asistencial y que el PRO reinterpreto de una manera particular, de acuerdo a concepciones previas.

Los valores que circularon en el ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO habilitaban un discurso según el cual el cuidado de sectores altamente vulnerables, como los sin techo, se presentaba como una prioridad estatal. ¿Quién se podría oponer a darle calor a una persona sin techo, a

ofrecerle una frazada y un plato de comida? Ahora bien, la negación de la conflictividad y la desaparición de la pregunta por las causas de esas privaciones también formaron parte de la dimensión moral que construyó el PRO al interior de la cartera donde la separación entre gestión y política constituyó un eje fundamental.

Esta idea, afín a una delimitación de la ciudad como un espacio no conflictivo, ajeno a las pujas “políticas” nacionales y cuyo sujeto es el vecino (Landau, 2015), recuperó ejes históricos de los modelos que primaron en las carteras asistenciales (Grassi, 2006). Le subyace, al igual que al modelo gerencial, la pretensión de una racionalidad técnica-burocrática de gestión que busca ubicarse por fuera o sobre cualquier orden moral manteniéndose ajena al orden moral de aquellos a quienes asiste. Por otro lado, retomó de la modalidad de la ayuda social peronista la relación directa entre los “humildes” y quienes ocupan los altos cargos públicos, buscando construir un tipo de representación sin mediaciones. Por último, recuperó de la beneficencia directa una moralidad aleatoria según la cual la asistencia social es un recurso de poder discrecional más que una herramienta estatal de justicia o de compensación (Grassi, 2006), construyendo una forma de intervención estatal anclada en la idea de ayuda. Esta fórmula se replicó, con matices, en los diferentes niveles de gobierno analizados y se diferenció de una importante tradición de derechos que forma parte de la historia argentina.

Conclusiones

La cercanía (directa e individual) con los vecinos y con los trabajadores del área, la conducción femenina, la percepción de libertad en las decisiones, la *expertise* en políticas socio-asistenciales, la capacidad de negociación con organizaciones sociales, el manejo de procesos político-administrativos al interior del Estado, el compromiso con el PRO y la lealtad con personas importantes del partido (Larreta, Vidal y Stanley) se jerarquizaron como atributos de una forma de hacer política que se consolidó en estos años y que caracterizó a las gestiones del área socio-asistencial del PRO en la ciudad de Buenos Aires.

En los años en que el partido se afianzó como fuerza de gobierno local, se evidenció un proceso de resignificación de concepciones forjadas en la experiencia en ONGs, afines a la gramática del *management*, o en otros partidos políticos. Si bien las tradiciones que reivindican los valores de *libertad* y *lealtad* como parte de su imaginario son diferentes (las fundaciones liberales en un caso, y partidos políticos como el peronismo en el otro) resultó relevante la forma en que convivieron en los años de

gestión PRO en la cartera socio-asistencial para comprender la dinámica de gestión ministerial y la consolidación de perfiles de funcionarios en el área.

El tipo de liderazgo managerial, incorporado como valor de gestión en la experiencia previa de trabajo en fundaciones y ponderado durante la gestión PRO, se complementó con la construcción de lealtades políticas a partir del trabajo en el ministerio. Aunque parezca paradójico, la jerarquización de valores liberales en el trabajo se integró a un nuevo compromiso de esos mismos actores con el partido, que transmitieron a los trabajadores estatales y que los ubicaron en las líneas internas que primaron en la cartera. La consolidación de figuras específicas en los cargos más relevantes del organigrama reordenó las lealtades previas que configuraron el reclutamiento político de los funcionarios, permitiendo el desarrollo de perfiles de funcionarios comprometidos con los resultados electorales del partido.

Al mismo tiempo, la perspectiva técnica en la gestión de las políticas socio-asistenciales, característica del modelo gerencial de los años 90, fue complementada con un discurso de cercanía. La búsqueda de proximidad estatal se propuso interpelar a los destinatarios de las políticas y a los trabajadores del ministerio a partir de dispositivos institucionales específicos como el Operativo Frío.

El paso por la gestión en los años 90, la crisis del 2001 y la incorporación de los cuadros de Sophia al área socio-asistencial de la gestión PRO (y el compromiso de ellos con los resultados electorales del partido) mostró un proceso complejo de abordaje de la cuestión social en la ciudad de Buenos Aires, que complementó de una manera particular las lógicas de territorio y de escritorio con larga historia en el área socio-asistencial.

La primacía en la cartera de un perfil de funcionario *embarrado* estuvo relacionada con las características particulares que asumió la cercanía propuesta en el ministerio durante la gestión PRO: moralización de la política a partir de su singularización, jerarquización de funcionarios con perfiles “menos políticos”, separación entre gestión “social” y política, feminización de la primera y participación de los funcionarios en algunos momentos de la implementación de las políticas en el territorio.

El análisis de los atributos nos permitió distinguir cuatro perfiles de funcionarios en el ministerio: las *PRO puras*, los *expertos*, los *conversos* y los *burócratas*. Estos últimos ponderaron su conocimiento respecto de procesos administrativos relevantes para garantizar el funcionamiento cotidiano de la gestión al tiempo que afianzaron relaciones con individuos que ocuparon cargos de alto rango luego de las elecciones de 2015. Los

expertos valorizaron un perfil técnico asociado a algún área específica del ministerio al tiempo que construyeron confianza con alguna figura importante del ministerio (Larreta, Vidal, Stanley). Entre los *convertidos* se destacaron un conjunto de dirigentes peronistas que se alinearon con Larreta o con Vidal, recuperando la tradición social del evitismo para ingresar al área socio-asistencial y resignificando concepciones previas en un área donde se buscó construir primordialmente un tipo de intervención estatal individualizante.

Las *PRO puras*, formadas con Larreta o cercanas a Vidal o Stanley, se posicionaron como el grupo de más peso en el ministerio, ocupando los cargos de alto rango. Las más encumbradas eran mujeres que pasaron por el área social de alguna fundación desarrollando una *expertise* en políticas sociales. Se presentaban como leales, libres y portadoras de una vocación política ligada a un estilo de gestión *embarrado*, cercano y directo comprometido con el proyecto político del PRO.

Capítulo 4. Perfiles “políticos” en la provincia de Buenos Aires: hombres bonaerenses y funcionarios porteños como protagonistas del área socio-asistencial.

En 2015, en una inédita elección, María Eugenia Vidal ganó la gobernación bonaerense con casi el 40% de los votos. Después de haber sido designada como máxima responsable del área vinculada a las políticas socio-asistenciales en la ciudad de Buenos Aires en 2008 y de mostrar su capacidad para reconvertir su trayectoria política ligada a la gestión social en capital electoral en 2011, fue elegida como la primera mujer gobernadora de la provincia con más habitantes del país.

La trascendencia de esta provincia no sólo se vincula a la cantidad de habitantes que posee y al peso de su electorado respecto del total nacional sino que se relaciona con ciertas características políticas y sociales específicas de ese espacio social, importantes para pensar nuestro tema de investigación. Como vimos en el capítulo 1, la relevancia política que adquirieron algunos municipios del conurbano, el proceso creciente de empobrecimiento de los bonaerenses desde los años '70, los entramados organizacionales que se extendieron a lo largo y ancho de la provincia y que se constituyeron en actores sociales con niveles crecientes de movilización, marcaron la agenda social y política de las últimas décadas.

En ese marco político y social, la gestión del ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires se jugó en el cruce, siempre conflictivo y tenso, entre la gestiones municipales, las organizaciones sociales y el nivel nacional. Luego del 2003, este último se consolidó como la arena desde la cual se organizaron las políticas socio asistenciales, en la cual participaban actores sociales y estatales de distintos niveles de gobierno (Perelmiter, 2016).

En ese territorio complejo, nos preguntamos: ¿Qué particularidades asumió el reclutamiento político de Cambiemos en el área socio-asistencial en un distrito donde el peronismo había logrado desde 1987 consolidar una hegemonía política, aunque siempre disputada (Vommaro, 2015a) por distintos actores inter o extra partidarios?

Analizamos el reclutamiento que realizó Cambiemos en el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires donde, a diferencia de lo ocurrido en la ciudad de Buenos Aires, sobresalieron los perfiles “políticos”. La estrategia previa del PRO implementada en la ciudad vecina según la cual perfiles “sociales” formados en fundaciones ocupaban el máximo cargo de la cartera socio-asistencial fue modificada en territorio bonaerense donde el paso previo por la gestión ejecutiva porteña y por la

política bonaerense se presentaron como trampolines fundamentales para ocupar cargos públicos ministeriales en la provincia de Buenos Aires. En estas experiencias los individuos incorporaron destrezas y concepciones que se valorizaron, con tensiones y disputas, en el Estado provincial.

PRO puras y conversos convivieron con políticos provinciales, entre los que se destacaron candidatos de Cambiemos de distintos municipios del conurbano bonaerense. Los primeros importaron un modelo de gestión socio-asistencial anclado en un tipo particular de cercanía entre autoridades estatales y los ciudadanos, mientras que los segundos aportaron el conocimiento territorial de distintos distritos de la provincia donde esta nueva alianza electoral buscó disputar la hegemonía de otras fuerzas políticas.

Además, en línea con el reclutamiento del PRO en otras instancias (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015; Vommaro, 2017b), identificamos un deportista de renombre e individuos provenientes de la gestión privada, quienes ocuparon lugares residuales de la cartera. La interpretación que hicieron estos funcionarios de su ingreso al ministerio de Desarrollo Social se vinculó a una retórica de “ayuda social” y de gerencia privada presente en todos los niveles de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos.

4.1 Masculinización de la asistencia social: nuevas estrategias de reclutamiento en territorio bonaerense

Como dijimos, la feminización de la política socio-asistencial tiene larga historia en las burocracias socio-asistenciales y, particularmente, en la tradición peronista. En esta última, se vinculó a la figura de Eva Perón y a su rol en la Fundación que llevaba su nombre. Como analizaron distintos autores (Auyero, 2001; Taylor, 1979; entre otros), sobre esa imagen se montaron distintos imaginarios sobre la intervención asistencial al interior del peronismo.

Como vimos en el capítulo 1, en la década de los '90 en la provincia de Buenos Aires asumió un rol preponderante la esposa del gobernador Eduardo Duhalde, quien recuperó de una manera particular esa tradición asistencial argentina. A partir de la implementación del Plan Vida, construyó un tipo de intervención socio-asistencial anclado en el rol de las manzaneras, un conjunto de mujeres de los barrios más vulnerables de la provincia de Buenos Aires que distribuían alimentos y ejecutaban distintas políticas ministeriales en diferentes territorios urbanos bonaerenses. Este programa, y la particular forma en la que se implementó, fue señalado por

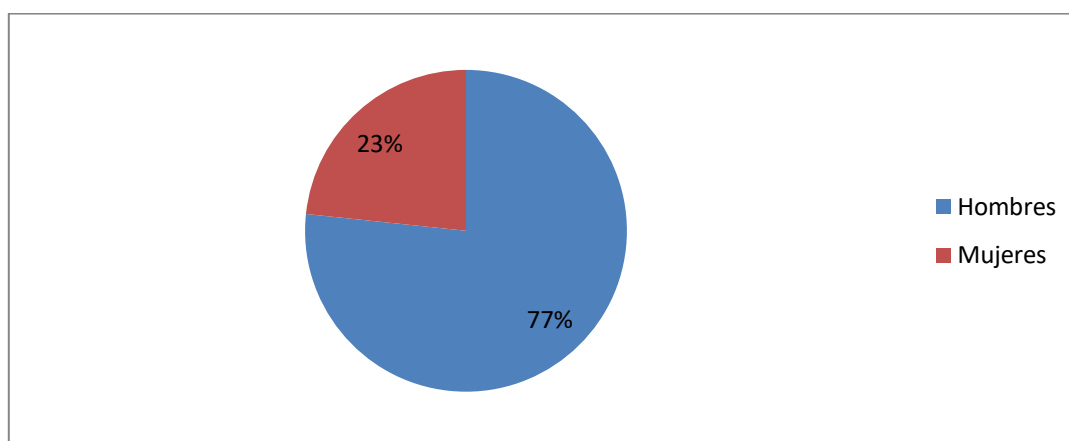
investigaciones (Frederic, 2004; Masson, 2004) y por los trabajadores ministeriales entrevistados como un hito de la cartera por consolidar una forma particular de gestionar lo social en la provincia de Buenos Aires.

En esos años, desde una mirada tradicional del género que vinculaba las tareas del cuidado a una “predisposición especial” femenina, el área socio-asistencial provincial logró desembarcar en distintos territorios afectados por las políticas neoliberales, desde discursos y prácticas que promovían poner la acción social de la provincia “en manos de las mujeres bonaerenses” (Masson, 2004).

Teniendo en cuenta la importancia de la tradición peronista en la provincia de Buenos Aires, el lugar de Hilda “Chiche” Duhalde en la historia reciente del área y el hito que representaron las manzaneras en los años ‘90 nos preguntamos: ¿Cómo fue la composición de las élites ministeriales en términos de género luego de la victoria de la primera gobernadora mujer de la provincia de Buenos Aires?

Desde el inicio del gobierno de Cambiemos hasta diciembre de 2017, 30 individuos ocuparon los cargos de ministros, jefes de gabinete de ministros, secretarios, subsecretarios y directores provinciales. Sólo el 23% de los cargos públicos de la cartera fueron ocupados por mujeres. Al igual que mostraron Canelo y Lascurain (2017) para el total del gabinete bonaerense, los altos cargos de esta cartera estuvieron integrados mayoritariamente por hombres.⁷¹

Gráfico 10. Porcentaje de funcionarios del MDS-PBA según sexo.

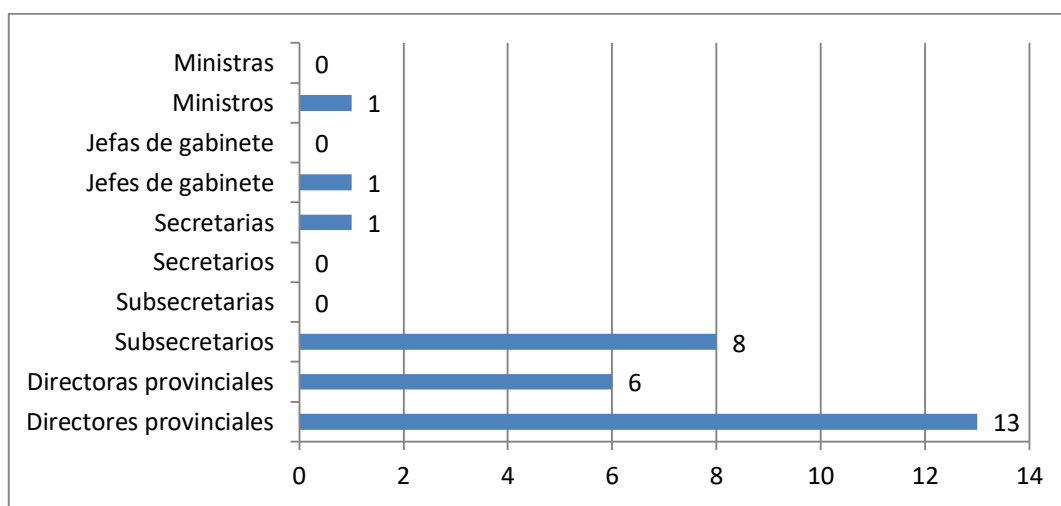


Fuente: base de datos de elaboración propia.

⁷¹ Canelo y Lascurain (2017) incluyeron en su análisis a los individuos que, entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, ocuparon las más altas posiciones en las distintas dependencias de la gobernación provincial: ministros, secretarios, subsecretarios; y también coordinadores, asesores y auditores (en estos últimos casos, cuando constataron que se trataba de la máxima autoridad en su dependencia).

Además, la desigualdad de género no sólo se expresó cuantitativamente sino también en los distintos rangos ministeriales que ocuparon hombres y mujeres en los primeros dos años del gobierno de Vidal. A contracara de lo sucedido en la gestión PRO de ciudad de Buenos Aires, los hombres se posicionaron en los escalafones más altos del organigrama estatal, ocupando las mujeres fundamentalmente los cargos de directoras provinciales.

Gráfico 11. Cargos ocupados según género en MDS-PBA (2015-2017)



Fuente: Base de datos de elaboración propia.

A diferencia de lo que venía sucediendo en CABA desde 2008 y de lo que comenzó a construir en paralelo Cambiemos a partir del 2015 en el nivel nacional, una de las novedades de la provincia de Buenos Aires tuvo que ver con la elección de Santiago López Medrano, subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario en CABA (2011-2015), como ministro de Desarrollo Social. Vidal decidió romper con la fórmula que el PRO construyó en la cartera socio-asistencial porteña que suponía la presencia en el máximo cargo de mujeres formadas en la fundación Sophia.

Como describimos en el capítulo 3, López Medrano era un *converso*, con historia en el peronismo. Había trabajado en el Ministerio del Interior de la Nación como Coordinador del PRO.FE.MI.SO. en la Provincia de Buenos Aires durante la gestión de Carlos Corach en 1997. Se desempeñó en la municipalidad de Gral. San Martín como coordinador del programa piloto de Mediación Vecinal entre 1997-1999. Entre 1998 y 1999 fue además director de Relaciones Institucionales del Programa Federal de la Militancia Social (PRO.FE.MI.SO.) del ministerio del Interior de la Nación. Trabajó en el ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación entre 2002 y 2003

como gerente de Empleo y Capacitación Laboral para la ciudad de Bs. As. y el Conurbano. Entre 2004 y 2007 fue asesor en el Concejo Deliberante de San Martín, desde donde saltó a la gestión PRO de la ciudad de Buenos Aires.

Desde la subsecretaría que condujo en la ciudad de Buenos Aires llevó adelante buena parte de las negociaciones con distintas organizaciones sociales de la ciudad de Buenos Aires.⁷² Con un perfil “más político” capitalizó el oficio de la negociación política, aprendido en experiencias previas de gestión en el conurbano bonaerense.

A partir de ese perfil, se mantuvo en la gestión porteña donde consolidó relaciones importantes con dirigentes que luego pasaron a ocupar lugares relevantes en la provincia de Buenos Aires, como María Eugenia Vidal. Además, en el año 2015 participó activamente en la campaña provincial en San Martín, su distrito de origen: “*Después vino el proceso electoral de 2015, yo fui candidato a senador por la provincia, encabezé la lista de la tercera sección. Trabajé muy fuerte en la campaña de María Eugenia.*” (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, 27/6/2018, CABA). Su experiencia de gestión socio-asistencial junto a Vidal y su apoyo explícito al crecimiento político de la actual gobernadora se presentaron como variables centrales para comprender su pasaje hacia el máximo cargo del ministerio socio-asistencial en el nivel provincial.

Sin embargo, y como veremos en el capítulo siguiente, además de la trayectoria de este funcionario hay una apuesta más amplia de Cambiemos por ocupar los cargos más importantes de la cartera socio-asistencial con hombres. Estos últimos tenían algún tipo de anclaje territorial en distritos del Gran Buenos Aires y se presentaron como potenciales candidatos de la alianza Cambiemos en territorio bonaerense.

La aparición de esta nueva alianza política en una jurisdicción con una fuerte tradición peronista implicaba un nuevo desafío abordado, a nivel ministerial y de gabinete, a partir de la decisión de encumbrar perfiles con experiencia político partidaria. Como mostraron Canelo y Lascurain (2017), la conformación de ministerios “más políticos” se observó en distintas áreas del gabinete provincial de María Eugenia Vidal. La participación previa político partidaria de los individuos que formaron parte del gabinete inicial de la provincia de Buenos Aires (44%) se mostró muy superior a los números que analizaron Canelo y Castellani (2017) para el caso del gabinete nacional de Cambiemos (17%).

⁷² Como analizamos en el capítulo 3, iniciativas como los Centros de Primera Infancia implicaron la articulación con distintas organizaciones sociales de la ciudad de Buenos Aires.

En el área socio-asistencial, la decisión de elegir a un hombre como máximo responsable de la cartera implicó una ruptura con la fórmula originaria del PRO en el área socio-asistencial de CABA, en el marco de una estrategia política general implementada por Cambiemos en la provincia anclada en la idea de reclutar perfiles “políticos”. Como veremos en el capítulo siguiente, la elección de un hombre al frente de un ministerio particularmente “politizado”, en el sentido de que fue una cartera trascendental para hacer política-electoral, ratificaba concepciones previas relacionadas con la masculinidad de la política.

Algunas diferencias que analizaremos más adelante nos parecen sustantivas: en CABA las mujeres más relevantes del ministerio hicieron política aportando sensibilidad y proximidad al PRO, acompañando en principio figuras masculinas y luego ocupando roles protagónicos en el área socio-asistencial y, en el caso excepcional de Vidal, en la política electoral. En este último caso, el imaginario tradicional en el que se construyó su perfil, ligado a un área social de gobierno, fue la plataforma para ganar la provincia más importante del país y para conducir una nueva línea interna al interior de la fuerza política. Como veremos más adelante, el vidalismo empezó a construir desde 2015 diferencias respecto del estilo liderado por Mauricio Macri en el nivel nacional.

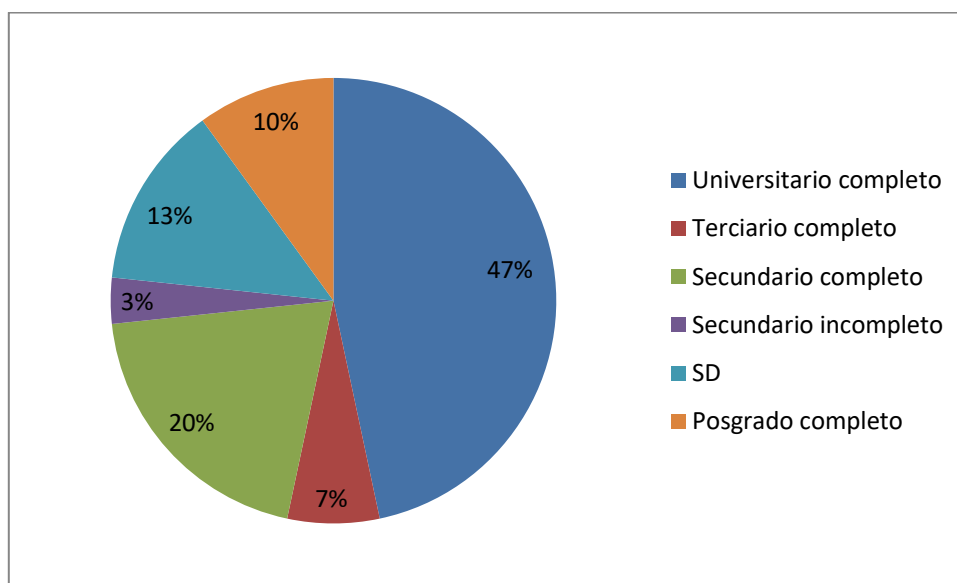
Los hombres que ocuparon los cargos de mayor rango en el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires muestran experiencias previas de participación política en territorio bonaerense y son candidatos, ellos mismos, en distintos municipios, fundamentalmente del conurbano bonaerense. Además, y como analizaremos en el capítulo 5, se propusieron negociar con distintos actores políticos y sociales de peso en la provincia consolidando el proyecto político de María Eugenia Vidal, dirigente por la que apostaron al interior de la alianza Cambiemos.

Esto explica en parte las diferencias de género que encontramos en la composición ministerial de la provincia respecto de lo analizado en la experiencia previa de gestión porteña y, como veremos en los capítulos 6 y 7, de lo que sucedió a nivel nacional, donde en simultáneo Mauricio Macri designaba a Carolina Stanley como ministra nacional. Lo femenino, vinculado a lo social, no tuvo fuerza en la provincia de Buenos Aires donde Cambiemos decidió hacer política-electoral desde la cartera reproduciendo una concepción tradicional de la división sexual del trabajo político.

Al igual que en el análisis de la composición de género del ministerio y de las experiencias previas de participación político partidaria, las trayectorias educativas nos

muestran algunas diferencias respecto de lo que encontramos en la ciudad de Buenos Aires. Observamos una presencia menor de funcionarios con universitario completo (57%), en relación a los ministerios socio-asistenciales de Cambiemos y del PRO en la nación (80%) y en CABA (78,4%).

Gráfico 12. Máximo nivel educativo de los funcionarios del MDS-PBA (2015-2017).

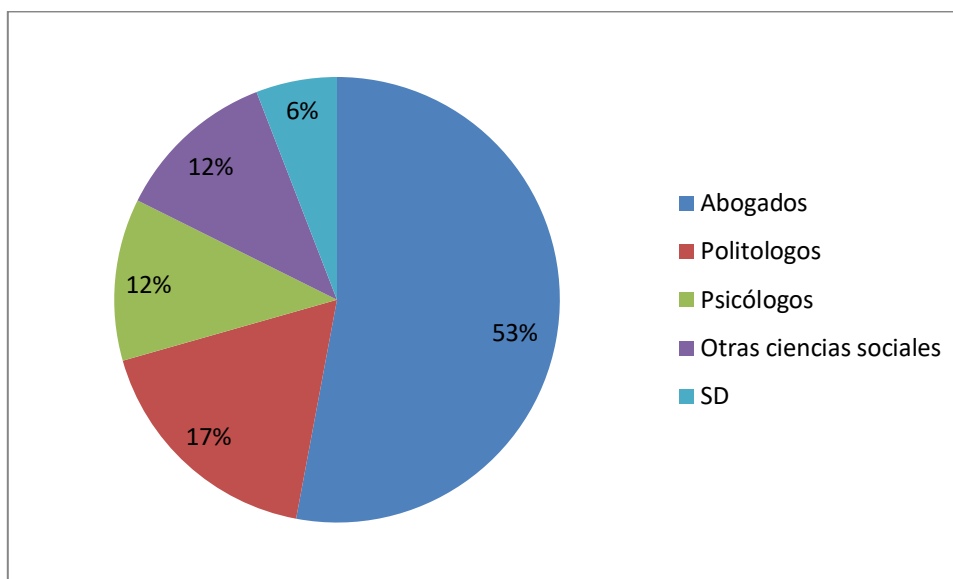


Fuente: base de datos de elaboración propia.

Entre los universitarios, las instituciones educativas públicas prevalecieron en relación a las privadas, destacándose la UBA (30%) como la universidad de mayor peso en la formación de los funcionarios provinciales. A su vez, entre quienes decidieron estudiar en instituciones privadas todos lo hicieron en la UCA (100%), casa de estudios de la gobernadora.

Al igual que en el gabinete de Vidal en su conjunto (Canelo y Lascurain, 2017), la primacía de los abogados es seguida de las ciencias sociales, destacándose porcentualmente la presencia de los politólogos al interior de este grupo. La profesión de la gobernadora, al igual que su universidad, prevaleció entre las ciencias sociales no sólo en el gabinete general sino también en el ministerio de Desarrollo Social, desplazando profesiones históricas de la cartera como el trabajo social.

Gráfico 13. Carreras universitarias de los funcionarios de Cambiemos del MDS-PBA (2015-2017).



Fuente: base de datos de elaboración propia.

Los estudios de posgrado no ocuparon un lugar preponderante en los perfiles de los funcionarios de Desarrollo Social de la provincia (10%). Además, se valoró en el área un saber de gestión adquirido en la experiencia previa en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires y, minoritariamente, en sectores específicos de la gestión privada como el management deportivo.

4.2 “Es la política, estúpido.” La política provincial, el ejecutivo porteño y el sector privado como espacios de reclutamiento

La victoria de Vidal en 2015 representó la primera derrota del justicialismo en las elecciones a gobernador de dicha provincia desde 1983, año en que se había impuesto la UCR. Aquellas elecciones habían estado signadas por la vuelta de la democracia y la centralidad de la figura de Raúl Alfonsín, quien construyó una campaña con varios ejes novedosos, entre ellos, el rechazo al pasado autoritario y la promesa de un futuro democrático. Al interior del primero se encontraba la denuncia de un pacto sindical-militar que golpeó fuertemente a un peronismo que se había reorganizado luego de la última dictadura militar apoyándose centralmente en los sectores sindicales de filiación peronista (Landi, 1992). Después de 1987, todos los gobernadores de la provincia hasta el 2015 habían sido hombres y representantes del PJ.

Por otro lado, la histórica estrategia del PRO en la provincia de Buenos Aires enfocada en armar alianzas con una débil vocación de instalar candidatos propios (Mauro y Brusco, 2016) y las presiones de algunos sectores afines al gobierno que consideraban oportuno una alianza con Sergio Massa⁷³ no fueron suficientes para quebrar una estrategia electoral novedosa que se mantuvo hasta el día de las elecciones. El macrismo ganó luego de apostar a una candidata que venía del armado partidario original como María Eugenia Vidal, con una buena imagen positiva pero con escasa trayectoria política en la provincia de Buenos Aires.

Por último, la victoria de Vidal expresaba la expansión del PRO hacia un distrito distinto a la ciudad de Buenos Aires y una demostración de poder significativa de cara al balotaje presidencial que se realizó en noviembre de ese año.⁷⁴ Buenos Aires le permitió al PRO, como parte de la alianza Cambiemos, ganar por primera vez un distrito de peso electoral además de la ciudad de Buenos Aires luego de algunos intentos fallidos como en Santa Fe con la derrota en 2011 de Miguel del Sel.⁷⁵

El reclutamiento de funcionarios para la cartera de Desarrollo Social de la provincia se produjo luego de diciembre de 2015, en el marco de una serie de victorias que consiguieron el PRO y Cambiemos en tres niveles próximos entre sí e importantes: CABA, PBA y el nivel nacional.

Si, a ver, vamos junto con ella y con su jefe de gabinete, armamos un poco la lógica del formato que queríamos darle. Hice una propuesta del organigrama, después lo fuimos moldeando. Ya te digo, mucho del equipo viene de la ciudad, en realidad una parte se fue con Carolina a nación, pero fue charlado en una mesa, consensuado. (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, 27/6/2018, CABA)

En ese marco histórico, caracterizado por la novedad que implicó la victoria de María Eugenia Vidal y por las particularidades que asumió una coyuntura en la cual el PRO y la alianza Cambiemos se impusieron en territorios relevantes, el reclutamiento ministerial se nutrió de individuos provenientes inmediatamente antes de tres grandes espacios: el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, el sector privado y la política provincial. En todos los casos, se decidió reclutar personas en función de relaciones

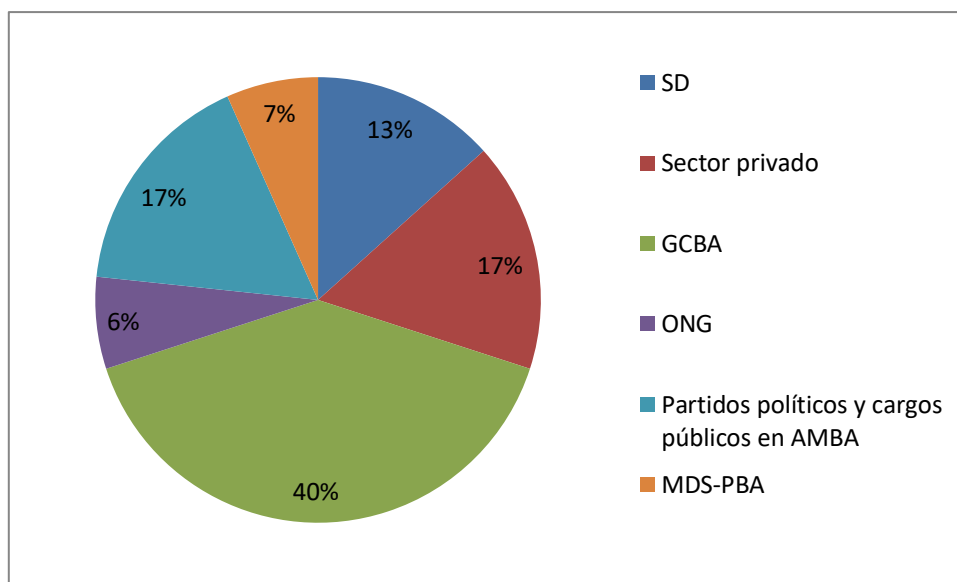
⁷³ Sergio Massa es un político peronista que además de ser funcionario nacional durante el menemismo y el kirchnerismo, fue intendente de Tigre entre 2007 y 2013, diputado nacional y candidato a presidente en 2015 obteniendo el 21,39% de los votos.

⁷⁴ Las elecciones generales de la provincia de Buenos Aires se hicieron el 25 de octubre de 2015 y no tienen ballottage, a diferencia del nivel nacional o la CABA.

⁷⁵ Miguel del Sel es un humorista argentino que fue candidato del PRO en la provincia de Santa Fe en el año 2011 y en 2015. Desde su perfil de outsider, logró posicionarse en el segundo lugar en ambas elecciones, obteniendo más del 36% y del 31% de los votos, respectivamente.

construidas previamente y de apuestas políticas para el futuro de Cambiemos en la política provincial.

Gráfico 14. Cargo inmediatamente anterior a la ocupación del cargo público en el MDS-PBA.



Fuente: base de datos de elaboración propia.

En principio, y en consonancia con lo que explicamos en el apartado anterior, resultó distintiva la poca presencia de individuos provenientes de ONGs, claves en el reclutamiento del área de Desarrollo Social del PRO en CABA y de Cambiemos, como veremos en el capítulo 6, en el nivel nacional. Sólo dos funcionarias trabajaban inmediatamente antes en ONGs, siendo Romina Gey la única que se insertó en el área donde participaba desde una organización social (discapacidad). Si tomamos las trayectorias en el mediano plazo son 6 individuos los que pasaron en algún momento por fundaciones. Sin embargo, los pasos por allí se inscriben en trayectorias multiposicionadas en las cuales las participaciones sociales no parecen relevantes.⁷⁶

La histórica estrategia de designar perfiles “sociales” en el área socio-asistencial como parte de una presentación general del PRO apoyada en la idea de “renovación política” no fue utilizada en la provincia de Buenos Aires. En cambio, asumieron un rol

⁷⁶ Resulta ilustrativa la trayectoria de Gabriel Mércuri quien participó y participa de la Fundación Ecológica por una Vida Mejor. Pese a ese antecedente, este dirigente muestra un perfil político más que social. Su participación previa en la política de Lomas de Zamora (como concejal en varias oportunidades) y la cercanía de la fundación a Osvaldo Mercuri, presidente de la asociación y figura del peronismo lomense, distinguen a esta asociación de las fundaciones liberales que analizamos en los capítulos previos.

fundamental los perfiles políticos. Con ello nos referimos fundamentalmente a individuos provenientes de dos espacios: la política porteña y la bonaerense.

Entre los que provenían del ejecutivo porteño, quienes inmediatamente antes trabajaban en la cartera socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires representaban el 83% del grupo. La mayoría de ellos no ocupaba cargos públicos en el MHDH-CABA sino que ejercía cargos burocráticos altos a partir de la llegada del PRO al gobierno local (coordinadores, gerentes operativos y demás posiciones que deberían ser concursadas pero que en general fueron distribuidas según afinidades políticas).

Entre los funcionarios más relevantes, destacamos en este grupo dos trayectorias particulares: la de Pilar Molina (*PRO pura*) y la de Santiago López Medrano (*converso*). Mientras que la primera se había formado en la fundación Sophia y había sido directora general de Niñez y Adolescencia (2011-2015), convirtiéndose en 2015 en la nueva secretaria de Niñez y Adolescencia del ministerio de Desarrollo Social de la provincia, Santiago López Medrano luego de años en el peronismo y de ser subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario en CABA (2011-2015), ocupó el cargo de ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires.

Si bien, como veremos en el capítulo siguiente, la presencia de *burócratas* en la cartera provincial se vincula a la llegada de individuos que ocupaban previamente cargos burocráticos altos en la ciudad de Buenos Aires que se encargaron del seguimiento cotidiano de la gestión, la preeminencia de *PRO puras* y *conversos* (y la ausencia de *expertos*) en el salto a la provincia de Buenos Aires expresaba algunas particularidades del reclutamiento bonaerense. Cambiemos decidió convocar un perfil leal a la ministra, menos ligado a saberes acreditados institucionalmente y afín a una concepción de la gestión social que valorizaba la cercanía entre autoridades estatales y ciudadanos.

Pilar es más cercana a Vidal y por eso se va a provincia. Carolina es más cercana a Carolina Stanley, por eso se va a nación. Más con Vidal está, de los que yo conozco, López Medrano que es ahora ministro de Desarrollo. (Trabajadora del MHDH-CABA y funcionaria burocrática alta de PBA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora)

Algo que siempre nos pidió María Eugenia que le diéramos a la gestión es más, como, cercanía, calidez, que la gente no nos sintiera lejanos, que escucháramos las cosas que le molestan a los laburantes que están todo el día en contacto con la gente. (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Un segundo grupo estuvo conformado por “bonaerenses” que trabajaban en instituciones políticas provinciales donde ejercían cargos públicos y/o desarrollaban sus trayectorias político-partidarias previas. Aquí diferenciamos dos perfiles: 2 funcionarios “técnicos” que provenían de la gestión previa del ministerio de Desarrollo Social de la provincia y 5 funcionarios con perfiles político-electorales que tenían trayectorias políticas previas en municipios bonaerenses. Como veremos en el capítulo siguiente, mientras que los primeros engrosaron las filas de los funcionarios *burocráticos*, los segundos conformaron un nuevo tipo de perfil de funcionario que denominamos *candidatos*.

Entre estos últimos, salvo Gabriel Mércuri que provenía del peronismo, los otros funcionarios eran originarios del PRO provincial o de otros partidos políticos (2 de la UCR y 1 de Acción Ciudadana) pertenecientes a municipios donde el PRO o Cambiemos no se impusieron en las elecciones de 2015.

El perfil multipartidario del gabinete de Vidal (Canelo y Lascurain, 2017) se plasmó también en el área de Desarrollo Social donde a la complejidad de trayectorias característica de los funcionarios que venían del ejecutivo porteño se sumaron un conjunto de individuos con experiencia política y/o de gestión en la provincia de Buenos Aires.

Y como Santiago había estado con nosotros con Carolina Stanley en todo lo que era el armado, el trabajo de ajustar las tres elecciones de aquel momento, porque fue agosto, octubre y el ballottage. Les había gustado nuestro perfil de cómo veníamos trabajando, no solamente en el territorio, y cómo lo laburábamos. Y el que me convocó fue por supuesto Salvai con Santiago. (Funcionario provincial, entrevista propia, 12/2/2019, La Plata)

La experiencia previa de participación política de estos funcionarios en distintos territorios bonaerenses donde Cambiemos no se impuso municipalmente en 2015 mostró la profunda red de alianzas que comenzó a construir esta nueva fuerza política desde su llegada a la gobernación provincial. Como veremos en el capítulo siguiente, el lugar importante que ocuparon los “sin tierra”, tal como se llamó en distintos medios de comunicación (*Ambito.com*, 30/10/2018; Rosemberg en *La Nación*, 23/7/2017) a individuos candidatos de Cambiemos en la provincia, en la cartera socio-asistencial recuperó una tradición del área que la vincula con lo político-electoral en un territorio hasta entonces hostil a las alianzas electorales que el PRO venía construyendo.

Por último, encontramos algunos individuos con perfiles menos “políticos”, que pasaron a la gestión pública provincial luego de trabajar en el sector privado.

Encontramos aquí un deportista y agentes provenientes de los negocios deportivos. La llegada del tenista José “Chucho” Acasuso⁷⁷ fue parte de una estrategia más general del PRO y de Cambiemos vinculada al encumbramiento de figuras ligadas al deporte, entre los que se destacaron Carlos “el colorado” Mac Allister en La Pampa y Héctor “la coneja” Baldassi en Córdoba. El objetivo es, en todos estos casos, incorporar perfiles ajenos a la política en un contexto de crítica a los políticos y de espectacularización de la misma (Annunziata, 2012).⁷⁸

Se destacaron también dos individuos que venían del mundo de los negocios deportivos. Tanto Pablo Fuentes, subsecretario de Deportes, como Ignacio Do Rego, director provincial de Torneos y Eventos Deportivos, habían trabajado con clubes de fútbol de primer nivel, entre los que se distinguió Boca Juniors, club del que fue presidente Mauricio Macri. Desarrollaron allí los departamentos de marketing deportivo, inexistentes hasta esos años. A pesar de tener trayectorias fundamentalmente privadas, conocieron en estos años a figuras importantes del macrismo, relevantes para comprender su afinidad con el PRO y su pasaje al sector público luego del 2015.

A Pablo le proponen el cargo de subsecretario y Pablo me propone a mí el cargo que él tenía. Entiendo que lo habló con Santiago [López Medrano], bueno, se dio el ok, me lo propuso. Me sorprendió también, como en su momento, la propuesta de Boca. Primero en el paso de Boca por algo tan grande, y en el caso de la Provincia para mí es importante pero por entrar en un ámbito que nunca había trabajado. Y bueno, me pareció un desafío interesante, algo nuevo en la experiencia laboral de uno, y en lo personal también, y ahí fue cuando acepté tomar el cargo y empecé a trabajar. (Funcionario provincial, entrevista propia, 2/5/2019, CABA)

Algunos de los saberes valorados en este particular segmento del sector privado, como las estrategias de marketing deportivo, formaron parte de un tipo de *expertise* que Cambiemos decidió ponderar para gestionar las políticas deportivas provinciales. Las clínicas con deportistas de elite (*Marketing registrado*, 6/2/2018) y charlas sobre el

⁷⁷ En estos años también ocupó un cargo público Javier Castrilli (Director Provincial de Deportes federados, 2016-2017), ex árbitro del fútbol argentino. Si bien Castrilli era conocido públicamente por su desempeño en el fútbol de primera división, para nosotros formó parte del grupo de “políticos bonaerenses” ya que hacía varios años que se vinculaba a la política, donde fue subsecretario de Seguridad en Espectáculos Deportivos de PBA en 2001, candidato a jefe de gobierno porteño en 2011 y candidato a concejal de La Matanza en 2013.

⁷⁸ Esta estrategia no fue exclusiva del PRO y de Cambiemos sino que fue implementada por otros partidos, entre los que encontramos los casos paradigmáticos de Carlos Reutemann y de Daniel Scioli. Carlos Reutemann es un ex piloto de automovilismo argentino que fue gobernador de la provincia de Santa Fe dos veces (1991-1995 y 1999-2003) y senador nacional (2003-2021). Por su parte, Daniel Scioli es un ex motonauta que fue diputado nacional por la Ciudad de Buenos Aires en 1997, secretario de Deportes y secretario de Turismo de la Nación entre 2001 y 2003, vicepresidente de Argentina entre 2003 y 2007, gobernador de la provincia de Buenos Aires en el período 2007-2015 y diputado nacional entre 2017 y 2021.

marketing en los clubes sociales (*Portal Pergamino*, sin fecha) formaron parte de las prioridades de la cartera. Es importante destacar que estos perfiles ocuparon cargos públicos en un área poco relevante, material y simbólicamente, del ministerio.

Estamos en Desarrollo Social, tenemos que entender también que nosotros en la estructura competimos presupuestariamente, en el buen sentido de la palabra, competimos pero siempre va a estar por delante que un chico, siempre digo lo mismo, ¿no? Si vos lo ves en tu familia, ¿que preferís vos que tu hijo haga? Se duerma calentito en una casa, sin agua, sin inundaciones, que tenga comida, que vaya a la escuela, que se eduque y después que haga deporte. (Funcionario provincial, entrevista propia, 30/1/2019, CABA)

4.3 “El partido termina cuando toca el silbato y no un minuto antes”. Oficio político, gestión socio-asistencial y lealtad

Como vimos en los capítulos anteriores, la gestión en la ciudad de Buenos Aires le permitió a un conjunto de individuos con distintos perfiles construir trayectorias públicas en la gestión de diversas áreas de gobierno. Vidal reclutó para el área socio-asistencial bonaerense individuos procedentes de CABA que ocupaban cargos burocráticos altos, funcionarios *convertidos*, provenientes del peronismo, y *PRO puras*, cercanas a la gobernadora. Los peronistas que habían ocupado cargos en la ciudad de Buenos Aires no sólo fueron reclutados en función de la experiencia inmediatamente anterior de gestión socio-asistencial porteña sino que capitalizaron en un nuevo contexto experiencias previas de gestión del conflicto social.

El 2002 de todo aprendí. Aprendí a negociar bajo presión, aprendí a escuchar y a escuchar sin prejuicio, aprendí que el partido termina cuando toca el silbato y no un minuto antes. Qué sé yo, buscar consensos. [...] Aprendí a llevar una mesa de negociación, esas mesas que se armaban que todo el mundo se conocía en la mesa y había uno que estaba abajo que tenía mil tipos esperando que saliera, y a ver qué decía, qué no decía, aprendí mucho. (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, 27/6/2018, CABA)

Valorizaron un saber práctico vinculado al manejo de situaciones de conflicto pero también al conocimiento de la trama de actores formales e informales del territorio provincial con los que los funcionarios negociaron desde la cartera socio-asistencial. Las relaciones previas con organizaciones sociales, instituciones estatales y actores políticos de diversos niveles, les permitieron desarrollar prácticas y saberes importantes relacionados al uso de tiempos y recursos en esos momentos de tensión.

El oficio político, entendido en este caso como capacidad para la negociación política con actores sociales y políticos relevantes, por el cual también habían sido reclutados en

la ciudad de Buenos Aires, fue ponderado en la provincia de Buenos Aires donde un peronista ocupó el máximo cargo de la cartera. Esta última, encargada de gestionar buena parte de la asistencia a los sectores populares bonaerenses y atravesada por la presencia de actores de peso como organizaciones sociales y municipios, fue conducida por perfiles “políticos” durante la gestión de Cambiemos.

Ahora bien, tanto *PRO puras* como *convertidos*, consideraban que el paso por el área socio-asistencial porteña marcó un modelo de gestión en políticas socio-asistenciales que los funcionarios de Cambiemos buscaron replicar en la provincia de Buenos Aires. Para muchos de ellos, la experiencia previa en un área específica se valorizó en un contexto de buenos resultados electorales para el PRO y para Cambiemos.

Se abrió un mapa de opciones que era enorme teniendo en cuenta que estaba la ciudad, la nación y la provincia, y que había hasta para elegir por decirlo de una manera burda. Yo sabía que quería venir a provincia y bueno, en principio sabía que quería trabajar en niñez y que quería seguir con el trabajo que había empezado porque empecé a engancharme con un montón de temas nuevos, de programas que generamos allá, de cosas que veían que acá no se hacía, que no funcionaban, que decía ¿Por qué no hacen esto? Pensaba yo desde la ciudad. (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Por último, observamos que el paso por la gestión porteña no sólo apareció como una plataforma de gestión que los funcionarios buscaron replicar, con tensiones y diferencias, en el nivel provincial, sino que les permitió construir vínculos políticos que fueron claves para instalarse en la provincia de Buenos Aires luego del 2015. Quienes llegaron al nivel provincial decidieron apoyar a Vidal, incluso separándose de otras figuras importantes de la coalición sociopolítica: “*Toda la campaña de Vidal en la provincia, que nosotros la vivimos digamos, fue más acompañada por los que eran de Vidal, los que eran de Larreta no acompañaron eso.*” (Trabajadora del MHDH-CABA y funcionaria burocrática alta de PBA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora).

La lealtad a Vidal no sólo se expresó en la campaña sino también en la decisión de ocupar espacios públicos en la provincia. Diversos funcionarios dicen haber rechazado cargos nacionales, mostrando la relevancia de las redes construidas en los años de gestión PRO en la ciudad de Buenos Aires. Lo que podría aparecer, a priori y desde una perspectiva racionalista del cálculo político, como un cargo de mayor importancia (por ser nacional), era matizado en función de variables extra institucionales como la lealtad y el sentido de pertenencia a un liderazgo importante como el de María Eugenia Vidal.

Primero porque me gustaba el desafío, me parecía que había mucho para hacer. Porque la quería acompañar a María Eugenia en el lio en el que se iba a meter, no es que toda la gente. Cualquiera no iba a estar dispuesto a dejar su trabajo en la ciudad o la posibilidad de trabajar a nivel nacional, obviamente que era seductor para un montón de otras personas. A mí me seducía más trabajar acá, seguir aprendiendo con ella, como estar cerca de su forma de laburar y apostar a hacer algo nuevo en un lugar que durante miles de años fue gestionado desde otro lugar. Me parecía que era algo histórico venir a hacer la gestión de la primera gobernadora, más con la impronta que yo sé que ella tiene, en un lugar difícil, a dar peleas difíciles, sabía que iba a ser difícil pero no me arrepiento, estoy muy contenta. (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

De los discursos de los funcionarios provinciales con pasado en el ejecutivo porteño se desprendía una referencia muy fuerte en la figura de María Eugenia Vidal, no sólo por fuera de la de Larreta sino también formulando diferencias respecto del presidente Mauricio Macri.⁷⁹ En varios relatos la decisión parecía ser a largo plazo, proyectando la construcción de un proyecto político en torno a la gobernadora. “*Sí, López Medrano es uno. Porque de hecho López Medrano se desmarca todo el tiempo diciendo yo banco a Vidal. Si Macri gana o pierde, besito en la frente. Yo banco a Vidal.*” (Trabajadora del MHDH-CABA y funcionaria burocrática alta de PBA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora).

Observamos acá la repetición de una tensión histórica entre dirigentes provinciales y nacionales de la misma fuerza política que han buscado, en distintos momentos y con diversas estrategias, diferenciarse mutuamente (Bisso, 2015). Los casos recientes de Eduardo Duhalde-Carlos Menem (*Clarín*, 6/8/1998) y de Daniel Scioli-Cristina Kirchner (Doman en *Infobae*, 16/8/2015) mostraron la recurrencia de esta relación conflictiva que tuvo como motor principal la trascendencia de la provincia de Buenos Aires en el total del electorado nacional. Su peso específico la ubica en un lugar de relevancia nacional que ha generado en distintos momentos de la historia el recelo de los dirigentes nacionales como respuesta a la amenaza que representaban las aspiraciones presidenciales de los políticos bonaerenses.

Con la llegada de Cambiemos esta disputa asumió características particulares. Si bien Vidal formó parte del grupo originario del macrismo, los funcionarios provinciales expresaron en entrevistas propias y en algunos medios de comunicación una particular diferenciación respecto de la figura presidencial (“Vidal se despega de Macri, convoca a

⁷⁹ Este eje no sólo lo encontramos en las últimas entrevistas, realizadas desde fines de 2018 en una coyuntura social marcada por el aumento de la pobreza, sino también en las primeras entrevistas llevadas adelante a mediados de 2016.

los docentes” *Diario Lo Nuestro*, 12/4/2017; “Vidal se despega de Macri por el protocolo de las fuerzas de seguridad” *La Capital*, 7/12/2018).

El empeoramiento de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población y el armado de un gabinete propio, fortalecieron al vidalismo como un incipiente fenómeno político que, de a poco y sin confrontar directamente con el gobierno nacional, empezó a mostrarse como una alternativa política diferente al gobierno nacional. Desde un discurso afín a las ideas neoliberales que priman en el macrismo, la gobernadora y los funcionarios analizados en este trabajo han venido construyendo un perfil con rasgos propios (con pretensiones de cercanía y sensibilidad) que buscó diferenciarse del gobierno nacional.

4.4 Nuevos espacios de reclutamiento: la política bonaerense y el managment deportivo

En el capítulo 2 de esta tesis, utilizamos la noción de *evitismo liberal* (Salerno, 2018) para caracterizar el reclutamiento ministerial que el PRO implementó en la cartera socio-asistencial porteña. Allí, peronistas y voluntarios consolidaron una época de gestión, conviviendo en el ejecutivo porteño a partir de la valorización de atributos afines a sus concepciones sobre la intervención social estatal.

En la provincia de Buenos Aires, hubo reproducción y diferencia respecto de esa fórmula utilizada por el PRO en su bastión de origen. La historia del partido y las alianzas que consolidó Cambiemos en la provincia de Buenos Aires le imprimieron novedades al reclutamiento de funcionarios en la cartera socio-asistencial bonaerense. Los primeros apartados de este capítulo mostraron que los políticos bonaerenses y los individuos provenientes del sector privado vinculados al deporte aparecieron como novedades respecto de lo analizado en la ciudad de Buenos Aires. ¿Qué aportaban estos funcionarios a la gestión socio-asistencial de la provincia de Buenos Aires?

En principio, es importante comprender estos cambios en función de la historia previa del PRO en la política bonaerense. Antes de 2015, el PRO venía mostrando performances modestas en la provincia, donde ensayó tres estrategias diferentes. Como explican Mauro y Brusco (2016), una primera etapa se inició en 2005 y estuvo signada por la alianza con RECREAR y por la derrota de López Murphy en las elecciones bonaerenses. Un segundo momento se produjo entre 2007 y 2013 y se caracterizó por

las alianzas que el PRO construyó con el peronismo disidente.⁸⁰ La tercera época se abrió a partir de la creación de la alianza Cambiemos, en la que el PRO incorporó actores del polo no peronista en donde se destacaron la UCR y la Coalición Cívica.

Frente a un peronismo disidente poco relevante y a un candidato kirchnerista que a medida que se acercaban las elecciones perdía atractivo, el PRO activó un nuevo marco de alianzas y discursos. Su candidata a gobernadora buscó construir afinidad discursiva con valores vinculados al primer peronismo (“Vidal, de campaña y “cerca de Perón y Evita”, *La Nación*, 1/6/2015; “Un café en Clarín. María Eugenia Vidal. “Me siento muy cerca de los ideales de Eva y Perón”, *Clarín*, 30/5/2015) al tiempo que acordaba con el radicalismo, partido centenario de fuerte presencia en el “interior” de la provincia. En 2015, Cambiemos se impuso obteniendo la gobernación de la provincia, un importante número de legisladores provinciales y 64 de las 135 intendencia bonaerenses (de las cuales 23 pertenecían a candidatos puros⁸¹ del PRO) (Mauro y Brusco, 2016).

El ministerio fue un espacio donde un conjunto de dirigentes con experiencias previas de participación política y pública en la provincia de Buenos Aires pasaron a ocupar cargos públicos. El juego de alianzas que implementó Cambiemos tuvo una dinámica particular en la cartera en función de las proyecciones electorales de un conjunto de individuos que pasaron a ser funcionarios del área y que se ubicaron, fundamentalmente, en el rango de las Subsecretarías.

Aquí encontramos similitudes y diferencias con la experiencia previa en la ciudad de Buenos Aires. En principio, el peronismo apareció una vez más como un trampolín a la gestión socio-asistencial. Algunos individuos provenían del peronismo provincial y de la gestión previa del ministerio de Desarrollo Social provincial, que se sumaban a un conjunto de ex funcionarios porteños con trayectorias peronistas.

Dentro del ministerio armaron algunas alianzas con gente que en la campaña estuvo con Massa. En provincia, quien es uno de los subsecretarios de fortalecimiento es Mércuri que su campaña fue para Massa y está ahí, conviven. (Trabajadora del MHDH-CABA y funcionaria burocrática alta de PBA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora)

⁸⁰ En 2007 bajo el sello Unión PRO se presentó la fórmula Francisco De Narváez-Jorge Macri que ocupó el tercer lugar. Esta alianza se impuso en las elecciones de 2009, extendiendo la alianza a nuevos sectores del peronismo disidente en el marco del conflicto nacional por la resolución 125 que aumentaba las retenciones a las exportaciones del agro. En 2011, frente a la creciente popularidad de Cristina Fernández de Kirchner y a la decisión de no presentar candidato nacional, el macrismo quebró su alianza con De Narváez en la provincia de Buenos Aires, obteniendo magros resultados. Por último, en 2013 no formó parte de ninguna alianza aunque ubicó candidatos propios en las listas del peronismo disidente, entonces liderado por Sergio Massa (Mauro y Brusco, 2016).

⁸¹ Con candidatos puros del PRO los autores hacen referencia a individuos que ingresaron a la política participando en ese partido.

Gabriel Mércuri, hijo del histórico dirigente del peronismo de Lomas de Zamora y ex presidente de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, Osvaldo Mércuri, apareció como un político disponible con vínculos con el peronismo bonaerense. La decisión de incorporar políticos con historia en alguna variante del peronismo se replicó en todo el gabinete donde un 18% tenía experiencia en el FPV, PJ, Unión Celeste y Blanco –de narvaísta en su origen– (Canelo y Lascurain, 2017). Se incorporaron a áreas como Desarrollo Social y Justicia, donde en algunos casos se mantuvieron ocupando cargos previos aún bajo el discurso del cambio que construyó la nueva alianza de gobierno.

Quienes llegaron al área socio-asistencial, al igual que los peronistas porteños, vinculaba su ingreso a la política a una concepción de ayuda, afín a las concepciones que primaron en el área socio-asistencial del PRO y de Cambiemos.

Para mí es importante, no solamente eso de ayudar al otro, de dar una mano al otro, no mirarse el ombligo, para mí es clave del paso en esta vida. Uno no puede estar cuidándose a sí mismo y no ayudando al otro cuando el otro lo necesita. En lo que fuese, desde una pensión, desde una beca, desde una silla de ruedas hasta una mochila de oxígeno. Creo que esas cosas son las que marcan las diferencias de los seres humanos cuando no solamente piensan en sí mismo sino cuando piensan en el de al lado. (Funcionario provincial, entrevista propia, 12/2/2019, La Plata)

Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires el reclutamiento de peronistas formó parte de una estrategia más general de Cambiemos de incorporar a la cartera candidatos que perdieron en 2015, pero que tenían aspiraciones futuras en municipios de la provincia.

La diferencia fundamental con la ciudad de Buenos Aires, aunque parezca contra intuitivo, no es la inclusión de peronistas en el área socio-asistencial del gobierno de Cambiemos sino el reclutamiento de dirigentes provenientes de otros partidos de la provincia de Buenos Aires. Radicales y candidatos puros del PRO aparecieron como novedades respecto de lo analizado en CABA. Como ejemplos resonantes se destacaron los casos de Esteban Hernando, intendente radical de Deiraux, quien luego de perder en 2015 con el candidato del Frente para la Victoria pasó a ocupar el cargo de director provincial de Descentralización en el ministerio de Desarrollo Social de la provincia. Por su parte, Gabriel Kunz, presidente del PRO en Berazategui, fue derrotado en 2015 por el candidato kirchnerista Patricio Mussi y designado en 2016 como director provincial de Deporte Social y Clubes de Barrio.

Todos estos funcionarios ocuparon cargos públicos en función del conocimiento que tenían sobre algún territorio particular de la provincia de Buenos Aires, en donde, además, mostraban aspiraciones electorales futuras (no siempre concretadas, lo cual repercutirá en sus permanencias ministeriales). Entre ellos primaron dirigentes del Gran Buenos Aires, donde se encuentra buena parte de la población provincial y donde el peronismo mantenía su hegemonía.

Estos individuos valorizaron el conocimiento de las realidades de distintos territorios y la experiencia política previa en la provincia en el marco de un gabinete predominantemente porteño (Canelo y Lascurain, 2017).

A veces el 100% de la sesión, hay un 70-75% que se discuten temas nacionales. Ese es el error de muchos concejales. Discutiendo lo nacional y lo provincial, que yo no digo dejarlo de lado pero el Concejo Deliberante de Lomas no tiene ningún tipo de injerencia, más allá de su opinión, del concejal, o de la concejal, a lo que puedan decir de la deuda externa, por ejemplo. Ahora, sí tiene mucho que ver con la poda del árbol, con el barrio que carece de una patrulla y no tiene seguridad, con la cloaca que no está llegando a ese lugar, o propiamente con la escuela que está funcionando mal y por eso los chicos no tienen clase. A veces eso se deja de lado para llevarlo a lo nacional. Y discutir la grieta. Y eso es lo que muchas veces Agustín le hace perder mucho tiempo a la gente y mucho desgaste. Sobre todo en lo últimos años eso se fue volviendo una tendencia cada vez más importante. (Funcionario provincial, entrevista propia, 12/2/2019, La Plata)

Como veremos en el capítulo siguiente, en el marco de una cartera provincial que municipalizó su agenda, la pretensión de imprimirle “realismo” a las ideas y a las prácticas que buscaban favorecer los objetivos políticos de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires, les permitió a estos funcionarios *candidatos* valorizar su conocimiento sobre la política municipal y provincial ocupando los cargos más importantes del ministerio.

La primacía de los candidatos puros del PRO y de los peronistas (*convertos* o bonaerenses) en los cargos públicos del ministerio muestra la permanencia de algunas dimensiones de lo que denominamos *evitismo liberal*. La presencia reiterada de peronistas anclados en concepciones de “ayuda social” fue complementada con la preeminencia de candidatos puros del PRO que invirtieron la fórmula porteña (perfil social luego perfil electoral) aunque reprodujeron esa pretensión de sensibilidad y cercanía.

Por su parte, la presencia de funcionarios con historia en el radicalismo tensionó esa fórmula primera aunque no creemos que haya servido para quebrarla. Los radicales

ocuparon los cargos inferiores y, en algunos casos, se fueron del ministerio al poco tiempo.

Como veremos en el capítulo siguiente, para todos los funcionarios con aspiraciones electorales el ministerio provincial apareció como una herramienta clave para disputar territorios hostiles a la alianza gobernante. Esto nos decía un director de línea provincial, mano derecha de un subsecretario que ingresó a la política con el PRO y que es candidato en un municipio bonaerense:

Creo que es muy respetable para con él que nunca estuvo en otro partido político, que siempre fue fiel con los referentes con los que él viene trabajando. Eso también hace que cuando María Eugenia gane la provincia confíe en él para darle el Instituto de la Vivienda y después bueno, había que hacer un cambio y lo designa como subsecretario. Creo que eso también es un apoyo hacia él para decir, bueno: venís trabajando bien, tenés presencia en Echeverría. No te digo como un premio, pero sí bueno, tenés está arma para seguir trabajando tanto en la provincia como en tu municipio. (Funcionario burocrático alto del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

Como contracara de estos perfiles políticos con experiencia de participación político-partidaria y/o pública, la presencia del área deportiva en la provincia se presentó como una novedad respecto a lo que observamos en la ciudad de Buenos Aires y el nivel nacional donde las Secretarías de Deportes se ubicaron en otros ministerios. Si bien en 2015 observamos, al igual que en distintas áreas del resto del ministerio, una lógica electoralista en el reclutamiento político de algunas áreas de la subsecretaría de Deportes⁸², luego del 2017 ocuparon cargos públicos allí un deportista e individuos del management deportivo, que por relaciones interpersonales conocían a personas importantes de la cartera.

Como contracara de los discursos de los “políticos bonaerenses”, estos individuos ingresaron al ministerio desde una concepción “despolitizada”. Acasuso expresaba: *“Siempre me gustó la política y nunca descarté trabajar si bien esto no es algo tan político, porque es algo que no son puestos políticos, electivos, sino más del lado del deporte.”* (Economis, 4/10/2017)

Ocuparon, en general, cargos de directores provinciales, inferiores en el organigrama a los subsecretarios, donde capitalizaron un saber de gestión vinculado al mundo privado, valorado por el PRO desde sus inicios.

⁸² Con esto nos referimos fundamentalmente a la llegada de Javier Castrilli a la Dirección Provincial de Deportes Federados en 2016. La caída de su figura en la interna de Cambiemos en La Matanza fue clave para comprender su permanencia breve en el ministerio.

Empezamos a trabajar hace tres años... dos años y pico, y la verdad creo que más bien que mal habrá mucho para aprender, para mejorar, para hacer... pero bueno, dentro de los presupuestos que tenemos, las posibilidades que tenemos, estamos tratando de llevar adelante una gestión prolija, transparente, con programas que funcionen, con una idea de algo que pueda quedar instalado, no en el sentido de obras si no de una línea de trabajo que sea programas que den sustentabilidad y proyección. (Funcionario provincial, entrevista propia, 30/1/2019, CABA)

Para su ingreso, acordaron condiciones propias del mundo privado, entre las que se destacó no tener que ir todos los días a La Plata. Esta especie de home office capitalino entraba en contradicción con sus propias pretensiones de construir legitimidad a partir del estar en el ministerio y de sus críticas a los trabajadores estatales que no cumplían funciones en el día a día de la cartera. Vincularon su ingreso al área a una concepción de ayuda que, como veremos en el capítulo 7, tenía una larga historia en las trayectorias provenientes del sector privado.

Miro programas que tengan que ver con la política. Trato de aprender, de entender, me gusta colaborar, me gusta ayudar. Me gustó mucho en estos años que estuve trabajando, hacer con la gente, que es reconfortante. A veces con muy poquito, con algunas felicitaciones que le llegan a uno a través de una carta, de un mensaje, te satisface muchísimo por ahí. Y está bueno eso, pero no, todavía me resulta raro meterme en un cargo político, verme impulsándome a buscar tener un cargo. (Funcionario provincial, entrevista propia, 5/2/2019, CABA)

Tanto los individuos provenientes del management deportivo como los políticos bonaerenses se presentaron como novedades en relación al reclutamiento ministerial de la ciudad de Buenos Aires. El quiebre que implicó la llegada de estos perfiles a la cartera, entre los que destacaron funcionarios radicales, no permitió romper las bases de un tipo de reclutamiento que denominamos *evitismo liberal* en el que peronistas e individuos comprometidos con el PRO ocuparon los lugares más trascendentes de la cartera.

Conclusiones

La victoria de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires se presentó como una novedad para la historia política bonaerense, donde el peronismo prevalecía en la gobernación hacía décadas y nunca antes una mujer había ocupado ese cargo. Además, fue un hito para el propio PRO, fuerza política preponderante de la alianza Cambiemos, incapaz hasta el momento de imponerse en un distrito importante que no fuera la ciudad de Buenos Aires.

La provincia presentaba nuevos desafíos para el área socio-asistencial: niveles de pobreza más altos que en la ciudad de Buenos Aires, tradiciones políticas ajenas, municipios gobernados por intendentes de otros partidos con un fuerte peso en la política subnacional, organizaciones sociales con mayor envergadura e historia de movilización y acción colectiva.

La estrategia que el PRO venía construyendo en territorio bonaerense, anclada en el apoyo a candidatos del peronismo disidente, cambió rotundamente luego de la conformación de Cambiemos. En 2015, después de la victoria en la gobernación provincial, el gabinete provincial (Lucesole en *La Nación*, 12/4/2019) y la cartera socio-asistencial, como en distintos momentos de la historia nacional, aparecieron como lugares de refugio para distintos dirigentes con aspiraciones electorales en municipios de la provincia.

En esa coyuntura, entre las particularidades que asumió el reclutamiento ministerial bonaerense se destacó la presencia de un conjunto de individuos que perdieron las elecciones en municipios de la provincia y que pasaron a ocupar cargos públicos en la cartera socio-asistencial. El encumbramiento de perfiles político-electorales, es decir, de individuos que habían sido candidatos en la provincia o que intentaban serlo, se presentó como una novedad del área respecto de la fórmula PRO en ciudad de Buenos Aires y de la de Cambiemos en el nivel nacional.

Lejos del hito que habían representado las manzaneras y de la “sensibilidad femenina” de Vidal y Stanley, el área socio-asistencial provincial fue “politizada” y masculinizada. La conducción del ministerio estuvo a cargo de un hombre, con historia en el peronismo provincial y nacional, que forjó su perfil político como una figura clave y leal del gabinete, y que se fue posicionando como el candidato de Cambiemos en su distrito de origen: el partido de Gral. San Martín.

Los anclajes sociales y políticos de Cambiemos que prevalecieron en la cartera socio-asistencial (la política bonaerense pero también el área socio-asistencial porteña y el sector privado) le brindaron a la gestión objetivos de gobierno que retomaron algunos ejes históricos analizados por otros autores para otras experiencias de gobierno provincial (Auyero, 2001; Masson, 2004, entre otros). La búsqueda de renovación política, personificada en perfiles privados y del mundo deportivo; de experiencia en la gestión socio-asistencial, protagonizada por funcionarios que venían del ejecutivo porteño; y de territorialidad, a partir de la ponderación de políticos con historias de

militancia en distintos municipios de la provincia de Buenos Aires, marcaron buena parte de la agenda ministerial.

Como veremos en el capítulo siguiente, este tipo de reclutamiento implicó la valoración de determinados atributos que ordenaron lógicas de gestión cotidianas y perfiles de funcionarios. La división del trabajo político al interior de la cartera y las destrezas requeridas para ocupar los cargos públicos del área socio-asistencial estuvieron signadas por las aspiraciones políticas de una alianza gobernante que intentó avanzar electoralmente en distintos distritos gobernados por otras fuerzas políticas en una coyuntura marcada por un agravamiento de la situación social.

Capítulo 5. Entre el orden y la primacía de lo electoral: la gestión socio-asistencial en la provincia de Buenos Aires

La tensión entre diferenciación e identificación respecto de una fuerza nacional del mismo signo político signó las particularidades que asumió la gestión provincial. Una gobernadora con cada vez mejor proyección nacional se alzó en 2015, consolidando su preponderancia luego de la victoria conseguida por Cambiemos en las elecciones provinciales de 2017 ante la ex presidenta Cristina Fernández.

La relación del área con lo político electoral, cuyo ejemplo paradigmático en Cambiemos lo representa María Eugenia Vidal, se profundizó en la gestión provincial, donde los cargos más importantes del ministerio estuvieron ocupados por candidatos a intendente de la alianza Cambiemos en distritos del Gran Buenos Aires gobernados por otras fuerzas políticas. Las aspiraciones municipales de los “sin tierra” organizaron buena parte de la dinámica de gestión en los rangos superiores, delegando el seguimiento de las tareas cotidianas de la burocracia estatal en los directores provinciales y de línea.

Tanto Vidal como los funcionarios de la cartera recuperaron algunos ejes claves de recientes experiencias peronistas: “sensibilidad social” y “obras” habían sido las banderas del duhaldismo en los años 90, fenómeno político que supo consolidar su hegemonía por 10 años y que tuvo en los intendentes del conurbano a sus mayores aliados (Vommaro, 2015). La tríada filantropía, gerencia social y territorialidad, como estrategia duhaldista en el área social (Masson, 2004), fue recuperada aunque de una manera particular en la cartera socio-asistencial durante los primeros años de gobierno de la alianza Cambiemos.

Algunas dimensiones importantes estructuraron la forma en que los funcionarios gobernaron el área socio-asistencial. La noción de orden asumió una centralidad distintiva respecto de lo que observamos en la ciudad de Buenos Aires, no sólo en las campañas electorales, sino también en los discursos de los funcionarios ministeriales. Cambiemos se propuso interpelar un imaginario social de larga data según el cual el conurbano es un espacio caótico y vinculado al delito.

Entre *expertise* y cercanía, como ejes históricos del área, Cambiemos optó aquí por la construcción de proximidad estatal. Sin embargo, la abordó desde diversas estrategias: negoció recursos provinciales con los municipios cuidando la “marca Vidal” y

construyó cercanía directa con los destinatarios de las políticas en los distritos que disputaban los funcionarios más importantes de la cartera.

¿Cómo afectaron las estrategias políticas generales de la actual gobernadora, con eje en construir proximidad estatal y garantizar la gobernabilidad de una provincia compleja, la ponderación de atributos ministeriales? ¿Y qué rol jugaron las aspiraciones electorales personales de los funcionarios de la cartera? Este capítulo responde ambas preguntas explicando cómo impactaron esos objetivos generales en la división del trabajo político y en las dinámicas de gestión consolidadas en una coyuntura marcada por el agravamiento de la situación social.

5.1 Vidal gobernadora: la afinidad electiva entre la gestión socio-asistencial y lo político electoral

La victoria de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires se inscribe en un vínculo histórico que tuvieron algunos de los funcionarios del área de las políticas socio-asistenciales con la política electoral, subrayado por varios trabajos que analizaron esta relación en distintos momentos de nuestra historia (Giorgi, 2015; Grassi, 2006; Osuna, 2016; Perelmiter, 2016). Este vínculo no sólo se expresó en el uso de la “caja social” y en la llegada directa a los sectores populares a través de recursos asistenciales de distinto tipo (Grassi, 2006). Encontramos una particular afinidad electiva entre la cartera, en la cual diversos funcionarios a lo largo de la historia buscaron construir cercanía en distintos niveles de gobierno, y diferentes propuestas políticas que buscaron generar el apoyo de buena parte de la población.

En la historia argentina, distintos funcionarios importantes de Desarrollo Social luego disputaron cargos político electorales a nivel nacional. Los casos paradigmáticos se presentaron en las gestiones de Eva Perón, Manrique y de “Palito” Ortega. Mientras que la primera fue impulsada como compañera de fórmula de Perón para las elecciones de 1952 a partir de su trabajo en la fundación que llevaba su nombre, Manrique y Ortega asumieron en sus cargos “sociales” con una manifiesta proyección electoralista.

En el caso de Manrique, sus dos pasos por el Ministerio de Bienestar Social (MBS) durante el gobierno de Onganía constituyeron su principal etapa de acumulación política, tras la cual realizó “notables performances en las urnas” (Giorgi, 2015: 170; Osuna, 2016). Por otro lado, el nombramiento de “Palito” Ortega en la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDSN) en los años '90 fue parte de una estrategia más

amplia de Menem de disputar la interna justicialista a Eduardo Duhalde y se destacó en su gestión la presencia como subsecretario de Horacio Rodríguez Larreta.

El caso de Vidal se inscribió en este tipo de trayectorias por su paso reciente por la cartera socio-asistencial porteña y sus candidaturas deben comprenderse en el marco de una estrategia electoral histórica del PRO que busca potenciar candidatos a partir de su paso por la gestión pública. La presentación de sí mismos que realizan los cuadros PRO como gestores más que como políticos (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015) le permitió al partido introducir valores morales positivos en el ámbito político provenientes de otros espacios como las empresas y organizaciones de la sociedad civil. En el ejercicio de la gestión pública no sólo se vincularon a áreas específicas de gobierno si no que incorporaron dinámicas de gestión estatal, como el análisis de presupuestos o de procesos político-administrativos, que utilizaron en los momentos de campaña para construir propuestas propias diferenciándolas de las de sus rivales.

A mí me sorprendió el tema de la campaña, yo preparé material en la campaña cuando ella iba a ser gobernadora y entonces participé en algunas cuestiones de cómo seguía las cuestiones presupuestarias y económicas y me llamaba la atención, tiene todos los números en la cabeza. La mina decía, hay un crédito del banco que no se usó, que no usó Scioli para lo de las inundaciones. Bueno toda esta parte sale, y te tiraba el número, no miraba un papel. (Funcionario burocrático alto de CABA, entrevista propia, 3/8/2017, CABA)

Además, Vidal fue parte del armado partidario desde los inicios y su perfil favorecía ejes políticos que fueron levantados históricamente como banderas por parte del macrismo (la renovación política, la preocupación por lo social separada de lo político, la cercanía con los vecinos, la gestión transparente y eficiente). Ministerios especializados en los entretelones de la política como Interior (Gené, 2014) o carteras con memorias institucionales ligadas a saberes técnicos específicos como Economía (Heredia, 2015) construyeron en sus casos paradigmáticos otros tipos específicos de funcionarios públicos.

Vidal consolidó este perfil en el marco de una democracia de proximidad donde la diferencia inherente a la representación, entre representante y representado, comenzó a ser fuertemente cuestionada (Annunziata, 2012). Retomamos el análisis de Rocío Annunziata (2012) para pensar algunas características del vínculo representativo en los últimos años de la política argentina y su relación con nuestro tema de investigación.

Según la autora surgió, en el contexto de la crisis social, política y económica del 2001, un nuevo formato del vínculo representativo definido por la proximidad entre

representante y representados (Annunziata, 2012).⁸³ La representación de proximidad incluye la personalización, la mediatización de la política y el rol creciente de los liderazgos frente a los partidos (características de modelos previos de representación) pero al mismo tiempo implica un rechazo a los políticos vistos como ajenos a las realidades cotidianas de la ciudadanía. Este modelo, creado por la autora para pensar diversos fenómenos políticos, supone un nuevo formato de representación política apoyado en la negación de la distancia y la diferencia representativas:

Los gobernantes y candidatos se presentan como “hombres comunes”, mostrándose en un vínculo directo con los ciudadanos, capaces de escucharlos, de compartir sus experiencias y de estar siempre presentes en la cotidianeidad de sus vidas. (Annunziata, 2012).

En este modelo representativo hay una primacía de la identidad sobre la distinción, ambos principios constitutivos del lazo representativo (Rosanvallon, 2002), que permite construir una legitimidad basada en la proximidad y en la preponderancia de la identificación. Se destaca la necesidad de los gobernantes de disimular su condición de políticos, presentándose en campaña y en tiempos no electorales como hombres y mujeres “comunes”. Annunziata (2012) explica que transformándose en “hombres comunes” los dirigentes deben parecerse a los ciudadanos en lo que tienen de común, de simple, de cotidiano, mostrando los atributos contrarios a los que Weber atribuía al carisma. La autora habla de una “identificación anti-carismática”.

Este tipo de identificación es singularizante en tanto no construye como contrapartida un colectivo reuniendo a todos los que se identifican con el político por medio de algo que tienen en común (Annunziata, 2012). No hay aquí ninguna forma de identificación entre los ciudadanos mismos, los unos con los otros, ni la construcción de un “pueblo”.

La búsqueda de cercanía, de histórica presencia en la política argentina que toma nuevas dimensiones luego de la crisis social y política del 2001, fue particularmente retomada por la ex ministra de Desarrollo Social de la ciudad. La experiencia de gestión en la ciudad reforzó el localismo que muestran los discursos político-electorales, según los cuales los atributos de cotidianeidad y cercanía física asociados a la política municipal serían el modelo de la política legítima.

Como vimos en el capítulo 3, la construcción de un perfil no sólo ligado al modelo gerencial de las políticas sociales (Perelmiter, 2016) sino también a una propuesta de trabajo que valorizaba la cercanía con la gente, la calidez y la sensibilidad le aportó un plus a una figura que sintonizó fuertemente con las demandas electorales de dos

⁸³ Annunziata (2012) habla de un nuevo formato de representación ya que lo observa en distintos niveles de representación (local, provincial, nacional), siendo transversal a las etiquetas partidarias.

distritos claves como la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires. La estrategia de proximidad fue preponderante en la construcción del perfil electoral de Vidal en ambos distritos aunque asumió rasgos particulares en función de los contrincantes y de los imaginarios que buscó interpelar en cada caso.

La relación entre un perfil “menos” político y la democracia de proximidad expresó la afinidad entre distintos estándares de evaluación moral a los cuales los políticos están sujetos (Frederic, 2004): lo que legitima la profesión política varía contextualmente y contiene diferentes niveles de valoración de acuerdo a los interlocutores diversos con los que se vinculan los políticos.

Según lo analizado en el capítulo 3, en la cartera socio-asistencial porteña los funcionarios no sólo debían atender a las interacciones con los destinatarios de las políticas sociales (a quienes concebían de una manera individual), con los trabajadores del ministerio (con quienes buscaron reducir las jerarquías) y con sus pares políticos (con quienes consolidaron en los años de gestión concepciones y valores comunes que organizaron una división del trabajo político ministerial), sino que además debían prestar atención a la evaluación moral de los terceros que no son destinatarios ni funcionarios pero que escuchan y opinan sobre las políticas socio-asistenciales. Clases medias, trabajadores formales y el resto de la ciudadanía en general constituyen la dimensión de evaluación “universal” (Gené, 2014; Frederic, 2004) que los políticos deben considerar y que varía contextualmente ya que lo que se espera de los dirigentes políticos puede ser legítimo en un momento y ser rechazado en otro.

Es en estos niveles diferentes de la política donde encontramos afinidad entre el perfil político que construyó Vidal luego de su paso por el ministerio socio-asistencial porteño y las demandas de una ciudadanía que acentúa el peso del principio de identidad sobre el de la distinción.

No consideramos el caso de Vidal como una planificación premeditada de construir un candidato electoral, como muestra Giorgi (2015) para el caso de Ramón Ortega, quien no tenía ningún tipo de conocimiento en políticas socio-asistenciales y se abocó completamente a la construcción de su candidatura política. La experiencia de Vidal en la gestión pública de políticas socio-asistenciales favoreció la construcción de un perfil político afín a lo electoral aunque tampoco podemos suponer que no estuviera en sus proyecciones el salto a las urnas. Como explicaban algunos de sus funcionarios:

Mi primera jefa fue Vidal, bueno con Federico Salvai al lado, que por más nene que uno lo viera, yo cualquier cosa políticamente se la consultaba a

Federico, ya tenía claro el rumbo por el que iba a llevar a María Eugenia, es decir, el artífice real de María Eugenia vicejefa de gobierno fue Federico, lo tenía muy claro. (Funcionaria de CABA, entrevista propia, 2/12/2016, CABA).

Vidal construyó buena parte de la campaña electoral de 2015 desde propuestas afines a las problemáticas históricas del área socio-asistencial: la escucha, lo femenino, la sensibilidad, el servicio a los demás, el cuidado, la cercanía con los bonaerenses, se presentaron como ejes novedosos de una estrategia de campaña que tuvo en la proximidad una dimensión central. En su discurso de cierre de campaña en Lanús en septiembre de 2015 la gobernadora utilizó frases ancladas en estos ejes a los que hacemos referencia: *“Empezamos a caminar, a recorrer, a escuchar. Y fui a las casas, toqué los timbres como ustedes, fui a las escuelas, a los hospitales, a los clubes de barrio, a las fiestas tradicionales, a los carnavales. Casa por casa, barrio por barrio, lugar por lugar de esta provincia”*; *“Muchos decían que ganar la provincia era imposible, ¿Se acuerdan no? La provincia es imposible, con los machos no se puede, ¿Una mujer a la provincia? No van a poder. Y como a mí siempre me gustaron los imposibles, me animé”*.⁸⁴

Los recorridos por la provincia, los timbreos y las charlas con los vecinos fueron algunas de las prácticas que Cambiemos realizó en la campaña electoral de la provincia de Buenos Aires (*Clarín*, 9/5/2015; *Clarín*, 12/8/2015; *La Política Online*, 26/9/2015). Si bien estos dispositivos forman parte de una estrategia general del PRO y de Cambiemos que se puede rastrear desde las primeras elecciones de CPC en el año 2003, asumieron rasgos particulares en función del perfil construido por la gobernadora.

⁸⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=63ru70ZUKFg>, disponible el 19/3/2019.



Fuente: enorsai.com.ar.

Recuperado en http://www.enorsai.com.ar/upload/multimedia/app_name/55df6b8d93723.jpg.

Como veremos más adelante, desde una concepción tradicional de la mujer y frente a un candidato opositor vinculado a los “entretelones” de la política, Vidal valorizó su perfil cercano a partir de la consolidación de consignas relacionadas con la tradición asistencial argentina: la escucha, el cuidado y lo femenino fueron ejes fundamentales de su campaña.

Luego de la victoria, la alianza gobernante se propuso gestionar un territorio nuevo a partir de la crítica a la gestión anterior, caracterizada como mafiosa, punteril y vinculada al narcotráfico (*Infobae*, 26/9/2015).⁸⁵ Como analizaremos en los apartados siguientes, la búsqueda de proximidad se combinó con un discurso del orden afín a un imaginario social de larga data sobre la provincia de Buenos Aires (Segura, 2015).

De caminar donde tiene que caminar, yo creo que ahí está ella en el mejor lugar. Y hablar con contundencia también, pelearle a las mafias. Desde la salada hasta el juego clandestino, buñquer con el tema de drogas, la verdad que se trabajó mucho, barras de distintos clubes de fútbol, relacionados muchas veces con la política y demás. Y fue muy efectivo. Entonces la gente ve una limpieza. (Funcionario provincial, entrevista propia, 12/2/2019, La Plata)

Una vez más, la construcción de un perfil “social”, vinculado a una concepción tradicional de género y a una valorización del trabajo en áreas de gestión social como algo opuesto al trabajo político (Ferraudi Curto, 2014), le permitió a Vidal hacer política

⁸⁵ “Acá hay militantes y voluntarios, acá no hay punteros, acá no hay humillación” <https://www.youtube.com/watch?v=63ru70ZUKFg>, disponible el 19/3/2019.

a partir de la despolitización de su propia presentación como candidata. Separando lo “social” de lo “político” y asociando lo primero a lo femenino, la actual gobernadora de la provincia se consolidó como una opción “menos” política en un contexto de crítica a los políticos bonaerenses (Fidanza, 2016).

En los apartados siguientes, buscaremos comprender cómo el perfil de María Eugenia Vidal y su historia en el área de Desarrollo Social impactó en los atributos ponderados en la cartera socio-asistencial provincial, en el marco del reclutamiento de candidatos electorales de Cambiemos en distintos distritos de la provincia de Buenos Aires.⁸⁶ ¿Fue Vidal un paradigma de gestión en el área socio-asistencial o un modelo para construir candidatos electoralmente exitosos? ¿Qué características tuvieron los atributos ministeriales provinciales? ¿Se construyeron nuevos perfiles de funcionarios en el área?

5.2 Los *candidatos* y los *empresarios*: los nuevos perfiles de funcionarios en la cartera provincial

En el desarrollo de la gestión, observamos una división del trabajo político según la cual el rango de ministro y de buena parte de las subsecretarías estuvo ocupado por un conjunto de dirigentes que son candidatos a intendente en diferentes distritos de la provincia de Buenos Aires.

Santiago López Medrano, ministro de Desarrollo Social de la provincia desde 2015, es candidato de Cambiemos en Gral. San Martín para las elecciones de 2019. Por su parte, de los cinco subsecretarios que tuvo la cartera desde 2018, tres de ellos eran candidatos en distritos del Gran Buenos Aires: Gabriel Mércuri, Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, en Lomas de Zamora; Ezequiel Pazos, Subsecretario de Políticas Sociales, en José C. Paz; y Evert Ignacio Van Tooren, Subsecretario Social de Tierras y Acceso Justo al Hábitat, en Esteban Echeverría.⁸⁷

Además, algunos directores provinciales tenían aspiraciones electorales en territorio bonaerense. En general, quienes ocuparon este tipo de rangos ministeriales disputaban

⁸⁶ Como vimos en el capítulo 1, en la provincia de Buenos Aires la proximidad estatal constituyó parte de la agenda de gobierno en la cartera de Desarrollo Social y tuvo en el Plan Vida el dispositivo institucional que expresó esa preocupación en la historia reciente. Las manzaneras, mujeres de los barrios populares de la provincia, buscaron posicionarse como representantes del ministerio en el territorio, al tiempo que mediaban demandas de los sectores populares ante el Estado.

⁸⁷ Sólo las Subsecretarías de Deportes (Pablo Fuentes) y la Técnico Administrativa (Joaquín Tomé) estuvieron en manos de funcionarios sin aspiraciones electorales previas. A su vez, es importante recordar que la subsecretaria de Tierras y Acceso Justo al Hábitat se incorporó al ministerio a principios de 2018, lo que fue relatado por un director muy cercano al subsecretario como el ingreso a la cartera de una subsecretaria capaz de dar buenas noticias a los bonaerenses.

distritos de menor peso electoral o no se consolidaron en las internas distritales de Cambiemos como posibles candidatos a intendentes. Entre ellos se encontraban Esteban Hernando, director provincial de Descentralización; Javier Castrilli, director provincial de Deportes Federados; y Gabriel Kunz, director provincial de Deporte Social y Clubes de Barrio.

Mientras que Kunz perdió peso en la interna de Cambiemos en Berazategui luego de las elecciones de 2017, Hernando disputaba un municipio chico del interior como Daireaux. Por su parte, Castrilli había sido candidato de Cambiemos en La Matanza pero sus proyecciones en ese distrito se dispararon rápidamente producto de la preeminencia de otro dirigente. No es casual que su permanencia en el ministerio, al igual que su referencia en ese distrito relevante, haya sido sólo hasta 2017. En ese contexto de caída de su trascendencia política local, a partir de 2017 pasó a conducir la subsecretaría de Deportes un hombre proveniente del sector empresarial.

A partir de la ponderación de estos individuos identificamos un nuevo perfil de funcionario que denominamos *candidatos*. En todos los casos son hombres y sus atributos fundamentales refieren a sus experiencias previas políticas y/o públicas en algún distrito de la provincia de Buenos Aires en el que se presentaron previamente como candidatos o en el que proyectaban hacerlo. Sus pertenencias políticas previas fueron diversas: el PRO, el radicalismo y el PJ se presentaron como las más importantes.

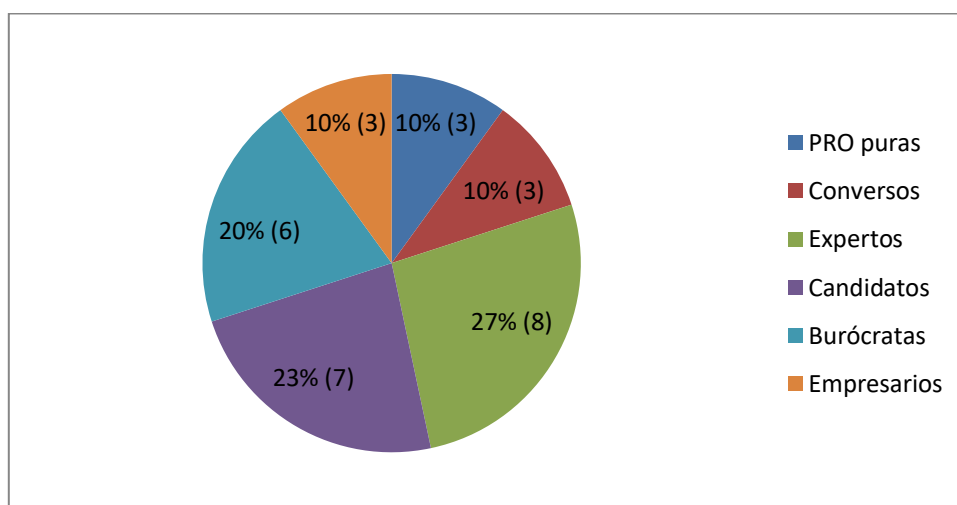
Si bien no comparten los atributos de los *expertos* ni de los *burócratas*, muestran algunas similitudes con los *conversos* y las *PRO puras*. Al igual que estos últimos, buscan construir cercanía directa con los destinatarios de las políticas y mantienen un fuerte compromiso político con la alianza cambiemos. Todos los funcionarios con experiencia en el peronismo, *candidatos* y *conversos*, resaltan como atributo de gestión sus capacidades para negociar con organizaciones de distinto tipo. Destacan su lectura política de las dinámicas territoriales y sus experiencias previas en el manejo de situaciones conflictivas.

Las diferencias son también importantes. Como veremos más adelante, la proximidad es un atributo ponderado aunque construyeron fundamentalmente cercanía directa en los municipios que disputaban personalmente, participando incluso de obras provinciales llevadas adelante por otros ministerios. Se mostraron menos en otros territorios de la provincia de Buenos Aires ejercitando una cercanía pragmáticamente orientada en función de sus objetivos electorales específicos.

Además, su pertenencia histórica a un distrito bonaerense los distinguió respecto de algunas particularidades observadas en las trayectorias de CABA. En principio es importante resaltar que no todos los *conversos* que participaron de la gestión porteña tenían trayectorias de militancia en la ciudad de Buenos Aires mientras que todos los *candidatos* tenían experiencia previa en algún municipio de la provincia de Buenos Aires. Santiago López Medrano, *converso* en el análisis que realizamos en CABA, fue considerado *candidato* en nuestro análisis provincial porque su experiencia de militancia en el partido bonaerense de San Martín, su presencia en la lista legislativa provincial en 2015, su designación como máxima autoridad del ministerio provincial y su candidatura a la intendencia de San Martín en 2019 marcaron una ruptura importante respecto a lo observado en la experiencia porteña.

Las diferencias con las *PRO puras* están ancladas en sus espacios de proveniencia: las pretensiones electorales previas y la nula *expertise* de los *candidatos* los distinguieron de las primeras.

Gráfico 15. Perfiles de funcionarios en el MDS-PBA.



Fuente: base de datos de elaboración propia.

Como veremos más adelante, los individuos que ingresaron por tener algún tipo de conocimiento de “gestión”, en los que incluimos a *expertos*, *empresarios* y *burócratas*, fueron mayoría pero ocuparon fundamentalmente los cargos de menor rango (Directores Provinciales) y se encargaron del seguimiento cotidiano de la gestión. Incluimos entre los *burócratas* a quienes venían de la gestión de CABA y del MDS-PBA como portadores de un saber específico público (ocupando fundamentalmente cargos

burocráticos altos); entre los *expertos* a quienes tenían saberes específicos en el área a partir de su trabajo en ONGs o del desarrollo de un perfil *experto* en la gestión de CABA; y entre los *empresarios* a quienes venían del sector privado como portadores de un saber de gestión vinculado a la planificación y a una nueva gramática del management.

Como veremos más claramente en los capítulos 6 y 7, el saber managerial hegemónico en el mundo empresario desde los años '70 reemplazó la *expertise* técnica de los '90 en la que se formaron Vidal y Stanley. Esta transformación permitió la entrada al área socio-asistencial de un nuevo tipo de funcionario que denominamos *empresario* que apareció marginalmente en PBA y que desarrollaremos en los capítulos siguientes porque tuvo una presencia importante en el nivel nacional.

Por último, las *PRO puras* fueron minoría y leales a Vidal, con quien construyeron una relación desde la gestión porteña. Buscaron replicar el tipo cercano de gestión que había caracterizado su paso por el ministerio de la ciudad de Buenos Aires aunque tuvieron dificultades para construir un perfil próximo con los trabajadores estatales de larga trayectoria en la provincia de Buenos Aires.

Cuadro 2. Perfiles de funcionarios del MDS-PBA.

Perfiles de gestión	Atributos
<i>PRO puras</i>	1) percepción de <i>libertad</i> en la toma de decisiones de gestión en relación a los superiores, 2) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 3) <i>expertise</i> en la gestión de políticas socio-asistenciales, 4) búsqueda de <i>cercanía</i> con trabajadores del área y con los destinatarios de las políticas, 5) <i>compromiso</i> con el proyecto político PRO, y 6) la condición de <i>Mujer</i> .
<i>Expertos</i>	1) percepción de <i>libertad</i> en la toma de decisiones de gestión en relación a los superiores, 2) <i>expertise</i> en la gestión de

	políticas socio-asistenciales, 3) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica.
<i>Conversos</i>	1) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 2) <i>capacidad de negociación</i> con organizaciones de distinto tipo, 3) búsqueda de <i>cercanía</i> con trabajadores del área y con los destinatarios de las políticas, 4) <i>compromiso</i> con el proyecto político.
<i>Burócratas</i>	1) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 2) <i>manejo</i> de procedimientos político-administrativos.
<i>Empresarios</i>	1) percepción de <i>libertad</i> en la toma de decisiones de gestión en relación a los superiores, 2) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 3) <i>expertise</i> en la gestión
<i>Candidatos</i>	1) <i>lealtad</i> personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, 2) <i>compromiso</i> con el proyecto político. 3) <i>Cercanía</i> con los destinatarios de las políticas, 4) <i>capacidad de negociación</i> con organizaciones de distinto tipo.

Fuente: base de datos de elaboración propia.

5.3. Las candidaturas como atributos para la gestión

Si bien diversos funcionarios provinciales, como Federico Salvai o Alex Campbell, tenían candidatos cercanos o referenciados en sus personas en diferentes municipios de la provincia de Buenos Aires, se destacaba en la nómina de funcionarios que

directamente se presentarían a elecciones aquellos que pertenecían al ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires.⁸⁸

A partir de 2018, Cambiemos organizó en territorio bonaerense el “Foro del Cambio”, una iniciativa que impulsaron la gobernadora, sus armadores políticos y funcionarios nacionales en la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de discutir y definir las estrategias electorales de los candidatos “sin tierra” de Cambiemos en la provincia.⁸⁹ Entre los 121 precandidatos “sin tierra” presentes en el “Foro del Cambio” de octubre de 2018, había 11 funcionarios o ex funcionarios provinciales. 6 de estos últimos (54,5%) ocupaban cargos públicos en la cartera socio-asistencial. En relación a esto, una trabajadora con 30 años de experiencia en el ministerio nos decía:

En general, este organismo creo que tiene así como la fantasía de que como es Desarrollo Social y vos captás las necesidades de la gente de tu lugar, después la gente te devuelve el voto. Porque Desarrollo Social es como que podés ayudar a la gente desde distintos lugares. Aunque vos después esa gestión se la derives a Infraestructura, se la derives a Trabajo, pero la tomaste vos, porque vos sos el que conocés las necesidades. Entonces vos quedás como el referente, que viste eso que necesitaban. (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, 22/2/2019, La Plata)

La cartera se presentó como una herramienta fundamental para que los funcionarios pudieran construir visibilidad política y contacto directo con los ciudadanos de los distritos en los que competían electoralmente, utilizando políticas públicas y dispositivos ministeriales.

Desde su llegada al ministerio, estos funcionarios *candidatos* comenzaron a construir lazos en función de pretensiones electorales que los tuvieron como protagonistas. En sus labores de gestión cotidianas privilegiaron la llegada directa a sus propios territorios a partir de la participación en la implementación de políticas provinciales, ya sea las desarrolladas por sus áreas o por otras del ministerio, así como otras iniciativas del gabinete provincial. Así lo muestran notas periodísticas (“*Pisan tierra peronista: César Torres y Evert Van Tooren recorren obras en Echeverría*”, *Provincianoticias.com.ar*, 23/4/2018) y las palabras de los entrevistados.⁹⁰

⁸⁸ Mientras que Federico Salvai es Jefe de Gabinete de ministros de la provincia, Alex Campbell es subsecretario de Gobierno y Asuntos Municipales.

⁸⁹ Hubo cinco encuentros hasta abril de 2019, la mayoría de ellos realizados en distritos gobernados por otras fuerzas políticas: en septiembre de 2018 en La Matanza, en noviembre de 2018 en Pehuajó, en diciembre de 2018 en Tigre, en marzo de 2019 en San Miguel del Monte, y el 13 de abril en la Quinta de Olivos. Para ver la lista de los presentes en la reunión realizada en La Matanza: <https://drive.google.com/file/d/16PgmnDH7s9b6GeUW92JfUaDis5ZI9mBQ/view>, disponible el 19/4/2019.

⁹⁰ https://www.youtube.com/watch?v=c-Tq_kLu6Ps, disponible el 19/4/2018.

Todos tenemos bien en claro que somos un equipo. Eso es fundamental, decir somos un equipo y trabajamos en equipo. Y apoyar también como a Gabriel, como a Pazos, también mismo a nuestro ministro, apoyarlo en los distintos municipios que ellos trabajan día a día por si tienen o no aspiraciones a ser intendente. (Funcionario burocrático alto del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

Es ilustrativo lo que sucedió a partir de la llegada de la subsecretaria de Tierras y Acceso Justo al Hábitat, la cual tuvo como gran herramienta la elaboración y regularización de escrituras para los ciudadanos de distintos distritos de la provincia.⁹¹ El momento de su entrega apareció como una plataforma para los distintos funcionarios del ministerio y para referentes del armado provincial de Cambiemos. Los protagonistas del gobierno provincial presentes en los actos cambiaban en función del territorio en que se hacía entrega de las escrituras: en Esteban Echeverría estaba el subsecretario Evert Van Tooren (*Panorama Buenos Aires*, 18/9/2017); en San Martín el ministro López Medrano (*Que pasa*, 18/5/2018); en José C. Paz Ezequiel Pazos (*Info Ban*, 11/9/2018); en Lomas de Zamora Gabriel Mercuri.⁹²

El propósito de imponerse en el Gran Buenos Aires y la complejidad que implicaba disputar diferentes distritos, los posicionó en la búsqueda de objetivos comunes aunque, al mismo tiempo, disímiles. La figura central de María Eugenia Vidal apareció como un núcleo organizador a partir del cual se construyeron prácticas propias y ajenas. El color verde del gobierno provincial, identificado con la gobernadora, y su perfil personal, con una fuerte imagen positiva, se observó en todas las iniciativas producidas individualmente.

Y acá lo bueno que tiene esta gestión de María Eugenia es que todo es provincia, acá no hay subsecretario de Deportes con el logo de deportes, el logo de turismo, el logo de... no, es todo provincia de Buenos Aires. Entonces, Turismo lo hace, o lo hace Deportes, lo hace Desarrollo Social, es lo mismo. (Funcionario provincial, entrevista propia, 30/1/2019, CABA)

Sin embargo, si bien la potencia electoral de Vidal ordenó buena parte de las estrategias electorales individuales, las disputas por recursos y por lógicas distintas de trabajo territorial formaron parte de la dinámica ministerial, en el marco de un creciente

⁹¹ Como vimos en el capítulo 1, la política provincial de vivienda pasó luego de la última dictadura militar de la planificación a la regularización dominial.

⁹² “Entrega de escrituras en Lomas de Zamora: “se van felices a sus casas después de muchos años de esfuerzo”; 15/11/2018, página de la escribanía general de gobierno de la provincia de Buenos Aires, https://www.gba.gob.ar/escribaniageneral/noticias/entrega_de_escrituras_en_lomas_de_zamora_%E2%80%9Cse_van_felices_sus_casas, disponible el 19/4/2019. Si bien no aparece mencionado en el texto, en la foto se puede ver a una beneficiaria junto a Martín Insaurralde, intendente de Lomas de Zamora por el Frente para la Victoria, y a Gabriel Mércuri, candidato de Cambiemos en 2015 y actual subsecretario de la cartera socio-asistencial provincial.

agravamiento de la situación económica y social. Los datos del segundo semestre de 2018 indicaban que la pobreza en el conurbano bonaerense comprendía al 35,9% de las personas (4.356.189), un 6,4% más que el año anterior (*Lanoticial.com*, 28/3/2019).

No parecen convivir [los funcionarios jerárquicos del ministerio]. No sé, porque hay siempre las mismas pujas. Lo que se ve de abajo no, por más que tengas voluntad de llevar adelante ciertos planes si no tenés dinero es bastante difícil que lo puedas llevar a cabo. Y la puja en principio pasa por ahí. (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, 22/2/2019, La Plata)

Las disputas por recursos ministeriales, en el marco de una cartera que como vimos en el capítulo 1 redujo su presupuesto, también caracterizaron las relaciones entre distintos funcionarios que tenían pretensiones electorales en el conurbano bonaerense. Estas pugnas mostraron una paradoja que también observamos en la ciudad de Buenos Aires: el presupuesto decreciente del ministerio fue la contracara de una cartera en la que Cambiemos decidió colocar a figuras políticas importantes. Contra un análisis economicista, el análisis cualitativo nos permite comprender como incluso carteras con presupuestos decrecientes como las socio-asistenciales en tiempos PRO y de Cambiemos han sido plataformas para devenir candidatos o para ocupar cargos públicos de mayor envergadura presupuestaria. Las estrategias de proximidad implementadas por los funcionarios, potenciadas desde las redes sociales, aparecieron como una herramienta fundamental en este sentido.

Más allá de las disputas, en la división del trabajo político ministerial, los funcionarios *candidatos* de Cambiemos se ubicaron fundamentalmente en el rango de subsecretarios y de ministro. Además de participar personalmente en algunos momentos de la implementación de las políticas en el territorio, se encargaron de construir relaciones importantes con municipios y actores locales y sociales de diverso tipo. Buscaron potenciar redes propias y construir visibilidad desde la gestión de un área específica provincial con recursos disponibles para asistir a los sectores populares de la provincia.

En general, en el rango de Director Provincial y de Director de línea se colocaron individuos de confianza de los subsecretarios, que se encargaron del funcionamiento cotidiano de la gestión pero también de tareas menos visibles en las aspiraciones electorales de Cambiemos. En relación a esto último, se destacó el nombramiento y el lugar que ocupó Alejandro Keck como Coordinador de la Unidad de Modernización y Seguimiento de Gestión (con rango de director provincial).

Keck es un dirigente formado en la Unión para la Apertura Universitaria (UPAU), brazo académico del partido de Álvaro Alsogaray, como muchos otros miembros del PRO que hicieron sus primeras experiencias políticas en el marco de esa usina de militancia liberal universitaria (Arriondo, 2015). Ingresó al peronismo, acompañando a Luis Barrionuevo y a Graciela Camaño, quienes lo hicieron formar parte del Ministerio de Trabajo durante la gestión de Eduardo Duhalde en 2002. A partir de esa experiencia pasó a ser concejal de San Martín entre 2003 y 2007.

Su recorrido es similar al de López Medrano, quien lo acompañó en la gestión en Trabajo y luego ocupó lugares de mayor trascendencia en el ejecutivo porteño durante la gestión PRO. Ambos pasaron por primeras experiencias liberales y luego saltaron al peronismo, teniendo como base el distrito de San Martín. En los últimos años, Keck es un actor clave en la construcción de la candidatura de López Medrano a intendente de ese partido (*Letra P*, 30/9/2018).

La gran mayoría de los directores provinciales fueron individuos de confianza de los subsecretarios comprometidos con los objetivos políticos de sus superiores, que se encargaron de organizar el día a día de la gestión de las respectivas áreas de gobierno.

Los subsecretarios tienen una función política que no es la nuestra. Nosotros sí quizás en cada municipio en el que trabajamos el trabajo es diferente al de un subsecretario o al de un ministro. Ellos tienen una agenda completamente diferente y compromisos políticos totalmente diferentes. Nosotros que estamos en direcciones provinciales o direcciones de línea el trabajo es más del día a día, y es también llevarle soluciones a nuestro subsecretario. Para eso él confía en nosotros y nos da la libertad para poder trabajar. Por lo menos en esta subsecretaría a mí Van Tooren nunca me bajó una línea de esto sí, esto no. Él al contrario, nos exige y nos pide números porque él se compromete también con la gobernadora de hacer tantas escrituras, tantos censos, tantos boletos. Y en eso él te da la libertad para poder trabajar. (Funcionario burocrático alto del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

La territorialidad, entendida como la trayectoria previa de participación política y social en distritos claves de la provincia, ordenó la ocupación de cargos públicos superiores y operó como una variable fundamental para comprender la forma particular en que Cambiemos habitó el área socio asistencial de la provincia de Buenos Aires. Los *candidatos* fueron un perfil de funcionario específicamente bonaerense ya que no lo encontramos ni en la ciudad de Buenos Aires ni en el nivel nacional (donde se presentó un solo caso marginal) durante las gestiones del PRO y de Cambiemos.

5.4 Orden y progreso: la planificación como fórmula para enfrentar una historia “caótica”

Contra la idea del conurbano como espacio “invisibilizado”, Segura (2015) nos muestra un conjunto de temas recurrentes y de largo alcance que se asocian a él en la prensa y que constituyen buena parte de las configuraciones de sentido históricas sobre esa geografía. La categoría de conurbano del siglo XIX, vinculada al verde, al silencio y a la tranquilidad, se fue contraponiendo a una idea construida desde principios del siglo XX relacionada a la degradación urbana producto de la preeminencia del delito y del desorden.

En los primeros años de la última dictadura cívico-militar se consolidó en la prensa la imagen del conurbano como una unidad y un semicírculo que rodeaba a la ciudad de Buenos Aires, espacio portador de los atributos inversos. Uno de los gobernadores de facto de la provincia, Ibérico Saint Jean, definió el conurbano como un “área problema” vinculado a un conjunto de déficits (habitacionales, sanitarios, educativos, infraestructurales). En esos años, la clave de lectura mediática, en consonancia con las políticas urbanas de la dictadura, se articuló en torno a una propuesta ambiental que buscaba purificar el ambiente contaminado del Gran Buenos Aires.

En los años 90 el conurbano constituyó además el locus de la crisis social del país, distinguiéndose en su interior distintos cordones cuyos elementos críticos (marginalidad, pobreza) tenían una relación inversamente proporcional a la distancia que los separaba de la ciudad de Buenos Aires. Luego del 2001, se sumaría la inseguridad como nuevo eje central en la forma de caracterizar la vida en el Gran Buenos Aires (Segura, 2015).

Cambios retomó varias de estas ideas en las campañas electorales de 2015⁹³ y 2017 (*Perfil*, 20/7/2017) planteando la disputa al poder de las mafias, con una candidata proveniente de la ciudad de Buenos Aires, como su contrapunto simbólico. La referencia al Gran Buenos Aires como un espacio caótico y ligado al delito tomó fuerza en la campaña de 2015 y tuvo su hito en los discursos que se construyeron en torno al vencedor de la interna política que se dio entre las listas del kirchnerismo. Aníbal Fernández, el candidato más cercano a Cristina Fernández de Kirchner, se impuso en el

⁹³ “Cuando te metes con mafias sabés que estás expuesto a que te pase algo”. Entrevista de Jorge Lanata a María Eugenia Vidal, *Periodismo para Todos*. <https://www.youtube.com/watch?v=kuvzO1n9PdQ>, disponible el 22/4/2019.

marco de un enfrentamiento público que, según propios y extraños, repercutió en las elecciones posteriores (Rivas en *La Nación*, 10/8/2015).

Creo que esa elección que ellos hicieron, esa interna que fue fallida, que fue una interna bastante movediza y con muchas críticas de la lista que no ganó, que era la de Julián Domínguez y Fernando Espinoza, creo que ahí nosotros supimos ver esa oportunidad. Con una candidata que no era conocida, que era una mujer, todo un desafío, y que mostraba frescura. (Funcionario provincial, entrevista propia, 12/2/2019, La Plata)

La traducción de un imaginario social en diagnóstico político vinculó ese caos social a un pasado reciente de hegemonía política peronista. Aníbal Fernández fue presentado como un engranaje del narcotráfico y relacionado a configuraciones de sentido históricas de desorden y delito provincial. Fernández es un político con una extensa trayectoria en la política de la provincia de Buenos Aires que fue acusado en plena campaña electoral de 2015 durante el programa Periodismo para Todos de ser el autor intelectual del triple crimen de General Rodríguez⁹⁴, hecho por el que no fue juzgado culpable por el poder judicial. Vidal explicaba que “La gente ve a Aníbal, me ve a mí y sabe quién puede sacar a sus hijos de la droga” (*Clarín*, 10/9/2015).

La centralidad de la noción de orden en el gobierno tiene una larga historia en las tradiciones políticas de la provincia de Buenos Aires. Los distintos partidos políticos (y los gobiernos de facto) la asociaban al proceso de urbanización e industrialización que generó la llegada de migrantes internos a la Región Metropolitana de Buenos Aires. En los años 30 el ejecutivo fresquista, de orientación conservadora, consideraba prioritario ordenar, organizar y mejorar el espacio conurbano (Bisso, 2015). Por su parte, a partir del decreto 70 de 1948, el peronismo reconoció la existencia formal del Gran Buenos Aires, “caracterizándolo como un conglomerado hipertrófico, caótico, marcado por el crecimiento industrial y la falta de planificación” (Bisso, 2015: 327).

En los años siguientes, el conurbano se siguió consolidando como unidad discursiva al tiempo que se profundizó desde la cima del Estado y desde distintas propuestas políticas una presentación de este espacio vinculado a la degradación urbana producto de la preeminencia del delito y del desorden. A la presentación del gobernador de facto Ibérico Saint Jean como “área problema” se sumaron un conjunto de propuestas políticas que desde la vuelta de la democracia propusieron ordenar el territorio bonaerense. Desde una crítica que apuntaba sobre todo a los “barones” del conurbano,

⁹⁴ El triple crimen de General Rodríguez hace referencia al homicidio de los empresarios farmacéuticos Sebastián Forza, Damián Ferrón y Leopoldo Bina, que fueron hallados en aquella localidad de la provincia de Buenos Aires en agosto de 2008. El caso tenía vínculos con el tráfico ilegal de efedrina.

gobernadores peronistas de los distritos más poblados y populares (Vommaro, 2015a), se construyeron propuestas que incluso proponían reordenar territorialmente la provincia: “Porque la queremos, la partimos” (*Clarín*, 15/7/2015).

Cambiamos apeló a ese imaginario social no sólo en tiempos de campaña electoral. La idea del caos provincial fue también utilizada para construir una agenda propia en temáticas abordadas desde la cartera socio-asistencial.

Acá en la provincia lo que te pasa que fue muy fuerte, una provincia manejada 40 años por un solo color político. Eso te hace un bache ¿Por qué? Por ejemplo, 9 de Julio, es un municipio que siempre fue radical. Entonces, nosotros cuando vinimos a la Subsecretaría yo me encuentro que 9 de Julio hay mil lotes por escriturar, vos te preguntás ¿Qué pasó acá que hay tanto, por qué hay mil lotes? Bueno, pasó que había una bajada de línea: no se trabajaba en este municipio porque es radical. (Funcionario burocrático alto del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019)

El diagnóstico sobre la provincia era compartido por los distintos funcionarios pese a sus orígenes diversos: gobernada 30 años por la misma fuerza política, caracterizada como irracional y clientelar, había generado una provincia ingobernable, sin planificación y con déficits infraestructurales.

Pero también que yo creo que es el gran dama de la Argentina de los últimos años que es la no planificación. Yo el otro día discutía por lo del mundial, Sampaoli escribía que no planificaba y que se yo, y le decía a un amigo ojalá fuera solo en el fútbol. Yo creo que está instalado en tantos ámbitos y hasta está inconscientemente como el canchero, el vivo, el que la resuelve, el que tiene parla y con eso la va a resolver. Y el fenómeno del conurbano ni hablar, el conurbano es el ejemplo palpable de la no planificación. Vos tenés una ruta que pasa por acá, una fábrica de tres pisos al lado, una calle finita al costado. Digo, fue creciendo, fue creciendo y nunca hubo nadie que diga: “che, mirá, vamos a poner esto en fila, el río dejémoslo de este lado, las vías del tren para acá, la ruta...” entonces tenés rutas que eran viejas rutas que terminan cruzando por el medio de barrios re contra poblados, infraestructura que nadie pensó en hacer. Creo que es un poco eso, patear para adelante y bueno, vamos viendo. (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, 27/6/2018, CABA)

Como explica este alto funcionario ministerial, y pese a contar con años de militancia en el peronismo bonaerense, el desorden provincial fue parte del diagnóstico que realizaron los cuadros de Cambiamos. Esta idea asumió una centralidad que no observamos en los capítulos previos sobre la cartera socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires, pese a que el macrismo gobernó luego del juicio político a Aníbal Ibarra y de un jefe de gobierno interino.

La pretensión de orden que construyeron los funcionarios en las entrevistas tuvo fuerza en el marco de un imaginario social sobre la provincia de Buenos Aires, producido durante años desde distintos dispositivos culturales (Armus y Bohoslavsky, 2015) y actores políticos, al que Cambiemos y los funcionarios más importantes de la cartera apelaron para disputar políticamente distritos gobernados por el peronismo.

Por otro lado, pero en línea con lo anterior, la planificación en la gestión se presentó como una herramienta capaz de “normalizar” el ministerio, eje que recorre el discurso del PRO y de Cambiemos desde sus orígenes (Schuttenberg, 2017) y que asumió características particulares en la cartera provincial.

Vos entrás a un ministerio y ves que donde había tres pisos pusieron un durlock y como se rompió la caldera y nunca la arreglaron y le metieron un Split y después eso hace que salte la luz. La verdad que es parche sobre parche, entonces somos espectaculares con el atado con alambre pero nos cuesta mucho lo otro, el trabajo silencioso, el trabajo de hormiga. (Funcionario provincial, entrevista propia, 27/6/2018, CABA)

Como veremos en el apartado siguiente, la ponderación de la planificación como una noción central al interior del ministerio se construyó en paralelo a una agenda de gobierno municipalizada. Las disputas electorales de los *candidatos* y el aumento de las críticas al gobierno nacional impulsaron la consolidación de una agenda provincial propia.

5.5 Municipalización de la agenda social en una provincia “ingobernable”

“Desde la provincia invertimos 240 millones de pesos para cambiar la infraestructura de uno de los barrios más olvidados de #SanMartin. Además del Parque Escuela, construimos cloacas y pavimentos. Estas obras beneficiarán a 2400 familias.” @SLopezMedrano, twitter de Santiago López Medrano, 10/6/2019, disponible el 5/6/2019.

Respecto de los objetivos de gestión, los funcionarios no sólo destacaban en las entrevistas los problemas de infraestructura que presentaba la cartera sino que construyeron un tipo particular de agenda atravesada por una municipalización de los principales temas. Asuntos locales como el asfalto, el semáforo y las cloacas, en el marco del encumbramiento ministerial de *candidatos* de la alianza Cambiemos en distritos de la provincia, se convirtieron en las prioridades de gestión. En forma similar

a lo ocurrido en la última dictadura militar (Canelo, 2015), la municipalización de la política provincial se convirtió en la principal estrategia.⁹⁵

¿Cómo es esto? Estuvieron 40 años y no hicieron un pavimento, no hicieron una cloaca. A nosotros nos pasa eso en Esteban Echeverría, como a Gabriel le pasa en Lomas de Zamora, a nosotros con Van Tooren que estamos caminando Esteban Echeverría, nos pasa eso. Un intendente que está hace 12 años, quiere un nuevo mandato y el 80% es calle de tierra, la gente no tiene cloaca y las inversiones grandes que está haciendo hoy Esteban Echeverría es toda plata de la provincia de Buenos Aires, no con recursos propios. Y esto no es un discurso político, eh. Es lo que uno ve. (Funcionario provincial, entrevista propia, 27/2/2019)

A su vez, esto se presentó como la contracara de buena parte de un discurso opositor economicista y nacionalizado, incluso en los distintos municipios bonaerenses, en el marco de un gobierno nacional del mismo signo político al provincial. Las críticas a las políticas económicas que implementó el gobierno de Mauricio Macri, y al empobrecimiento generado por las mismas en territorio bonaerense, ocuparon buena parte de las demandas del arco político opositor al vidalismo en la provincia de Buenos Aires (*Perfil*, 13/9/2018; *Política y Medios*, 18/11/2018).

Se destacaron durante todos los años en que gobernó Cambiemos dispositivos como los timbreos de gestión en la provincia de Buenos Aires. Estos últimos fueron recorridos protagonizados por diferentes individuos de la fuerza política, incluidos funcionarios ministeriales, desplegados en distintas localidades bonaerenses. En general, este dispositivo tiene una organización previa y busca generar el contacto directo entre poblaciones específicas, seleccionadas anteriormente, y los integrantes de Cambiemos. Los timbreos no sólo permiten el contacto directo entre dirigentes y determinados ciudadanos sino que, fundamentalmente, favorece una particular presentación de los políticos anclada en la cercanía capaz de ser replicada en otras plataformas, especialmente, en las redes sociales (Annunziata, Ariza y March, 2018).

Mediante estos dispositivos, los funcionarios del área contraponían al discurso opositor una agenda propia vinculada a una nueva agenda municipalizada. En este sentido, destacaban que la idea del timbreo es “salir a escuchar cuál es la realidad, aunque cada municipio tiene sus particularidades” (*Perfil*, 5/4/2017).

Ahora bien, mientras la valoración de la planificación en una provincia “ingobernable” cruzaba todos los perfiles de funcionarios, cada uno de ellos la abordaba

⁹⁵ Durante la última dictadura militar, en territorio bonaerense, se presentaba al municipio como la primera patria, la primera sociedad política y la obra pública aparecía como el verdadero generador del consenso local (González Bombal, 2015).

de manera diferente en función de sus trayectorias previas y de sus proyecciones políticas futuras, subrayando lo que consideraban atributos de gestión propios.

Quienes venían del sector empresarial, que ocuparon lugares residuales del ministerio como el área de Deportes, retomaron este diagnóstico del “caos” para valorizar recursos que traían de su trabajo previo: racionalización y sustentabilidad se presentaron como herramientas de gestión que traían del sector privado y que buscaron instalar en el sector público provincial caracterizado, según ellos, por una historia de delito y problemas organizativos.

Yo hago un plan estratégico y un mapa estratégico de lo que quiero hacer. Aunque no me lo pida nadie, lo que no se lo cuento a nadie, me establezco objetivos, metas y medidores de control, ¿bien? Para ver si estoy orientado, o está bien, o está mal. Obviamente que son, como todo, empresas, cualquier lado, modificaciones que se van moviendo con respecto a... mira este año todavía no lo hice la... yo lo voy corrigiendo. Y también voy planteando cosas nuevas, este año todavía no me senté a hacerlo porque para mí el año yo lo hago después de las vacaciones, todavía no me las tomé. O dentro de las vacaciones lo voy escribiendo un poco, ¿no? Y lo hago en la computadora, le hago diseños, lo hago pero para mí. Porque a veces lo presento en una reunión o la Subsecretaría lo he presentado pero no es porque alguien me lo pida, por una cuestión mía, establecí la misión y la visión, siempre. Desde... pero eso lo traigo del sector privado. Y después en la práctica lo que hacemos es trabajar ordenados, como no se trabaja en el Estado y sí se trabaja en lo privado. Vos en lo privado llegás a trabajar y te dicen: bueno, este es su lugar, la computadora, tu oficina, si tenés un cargo de una oficina, ¿no? O tu box, tu box, tu escritorio, tus cosas. No archivos, papel, cajonera vieja. Todo eso lo sacamos. Y tenía... los juegos tenía descripción papel, transformamos a descripción digital, logramos calidad de vida laboral. Entonces eso tiene que ver con lo privado, no con el Estado, porque el Estado no se preocupa por el empleado. Se preocupa mucho, se preocuparon, por robar, la verdad, o sea. No en esta gestión, la gestión anterior robaban por robar. Eran mecanismos armados para juntar dinero. Entonces hacían cosas para ganar plata, no para hacer cosas. (Funcionario provincial, entrevista propia, 30/1/2019, CABA)

La planificación se valorizó como la contracara del desorden en este conjunto marginal (cuanti y cualitativamente) de funcionarios *empresarios* aunque tenían poca experiencia en la gestión pública de las políticas deportivas, y nula *expertise* en las políticas socio-asistenciales. Al igual que los CEO que reclutó Cambiemos en el gabinete nacional (Canelo y Castellani, 2016), se ponderaba la gestión privada en sí misma y los *empresarios* ocuparon cargos públicos en el marco de una alianza política que tradujo la gramática del management en una forma específica de hacer política (Vommaro, 2017b). Como analizaremos en los capítulos 6 y 7, esta lógica tomó

mayores dimensiones en la cartera socio-asistencial nacional donde los CEO se posicionaron como uno de los grupos que se conformaron al interior del ministerio.

Por otro lado, quienes venían de la gestión porteña, que representaban casi un tercio del funcionariado provincial, portaban un discurso del orden ligado a su experiencia previa de gestión socio-asistencial en la ciudad de Buenos Aires, la cual se presentaba como un modelo a implementar en territorio bonaerense. El conocimiento de políticas específicas del área y la experiencia en la gestión pública fueron complementadas con una idea de cercanía individual que, como vimos en el capítulo 3, fue valorizada en la gestión porteña.

Se propusieron capitalizar ese saber construido previamente en el marco de un ministerio provincial que era caracterizado como escaso de ideas e ineficiente en relación a lo que ocurría del otro lado de la General Paz, “esa avenida emblema de una divisoria cargada de significados en la cultura nacional” (Gorelik, 2015: 35).

La gestión anterior de niñez, dicho hasta por los propios kirchneristas y sciologistas, fue muy pobre. Muy limitada, digo yo con ellos tengo un vínculo interpersonal cordial, bien, pero fue una gestión limitadísima. Porque uno acá lo que puede, yo no estoy diciendo que los resultados en 18 meses fueron gigantes porque el impacto de lo que hay que hacer en la provincia para que se vea y se sienta en la gente es infinito. Pero ni siquiera tenían la formulación de la idea, ni siquiera había una intención, en sus marcas, listo, ya. Nada. La formulación de políticas públicas en niñez de la provincia era pobre, y eso del otro lado de la General Paz se veía como algo que para el que le interesa trabajar en políticas públicas. Yo decía: por dios. Me ponía histérica. (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Este discurso se contraponía a las declaraciones de los trabajadores estatales con años de experiencia en la provincia de Buenos Aires quienes señalaban las dificultades de esta importación de modelos de gestión para una provincia con una realidad y una historia muy diferente a la de la ciudad de Buenos Aires. Lejos de la cercanía que se proponían construir los funcionarios, los trabajadores resaltaban la “distancia” entre las propuestas que traían quienes venían de la gestión porteña y las condiciones de vida de los sectores populares bonaerenses.

Uno de los talleres típicos de los hogares [de tránsito] es el taller de carpintería, porque la idea de enseñar oficios es una salida que está bueno para cuando ellos salgan de ahí, puedan empezar a arreglársela en la ida. Claro, los talleres de oficio siempre se manejaron con realizar objetos que para los chicos fueran objetos realizables y vendibles porque después los llevan a ferias acá en La Plata, ferias artesanales, o se lo regalaban a la mamá el día de la madre cuando las familias venían a visitarlo. Te tomo este

ejemplo porque para mí fue bueno para tratar de entender lógicas. En una de las últimas reuniones del año pasado, la directora de área dijo que Pilar Molina quería sacar esta modalidad de talleres y reconvertirlos en otras. ¿Para qué? Para que los chicos hicieran cosas que estuvieran más relacionadas con lo que hoy puede hacer un pibe de esa edad. Entonces a ellas se les había ocurrido que los chicos podían hacer tablas de crossfit, tablas de longboard, bachas de cerámicas esas que se usan levantadas, y que entonces eso sí realmente era algo que les iba a permitir, cuando salieran de ahí, insertarse porque pueden ir por los barrios vendiendo. A mí lo que me provocó eso fue una reflexión respecto de la distancia que hay entre esa idea y la realidad concreta de ese chico cuando se vuelve a su barrio. Ninguna tabla de longboard, ninguna tabla de crossfit, no sabía ni lo que era el crossfit, ninguna bacha linda para el baño. Entonces me parece muchas veces eso, como que hay una ruptura o una distancia que tiene que ver con lo territorial importante. (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

Los *candidatos* y los *burocratas* provenientes del MDS-PBA se mostraban cercanos a este tipo de críticas que realizaban algunos trabajadores estatales a los ex funcionarios porteños. La tensión CABA/PBA era destacada en un sentido inverso al que construían los funcionarios porteños: la efectividad de las políticas públicas tenía que ver con el conocimiento de la particular realidad de la provincia. Al igual que los trabajadores estatales entrevistados, con años de trabajo en la cartera provincial, los funcionarios “bonaerenses” valorizaron sus experiencias previas de participación política y pública en la provincia de Buenos Aires.

Construyeron propuestas propias a partir de un diagnóstico compartido sobre el caos provincial pero valorizaron fundamentalmente la proximidad construida en distintos territorios de la provincia. En los discursos de los *candidatos*, que ocuparon generalmente los cargos de mayor rango del organigrama ministerial, la crítica a los políticos tradicionales que pasaron por las gestiones municipales y provinciales previas, en las que algunos de ellos o sus referentes participaron, se veía solapada por una valorización del conocimiento territorial.

Como veremos en el apartado siguiente, la cercanía con el vecino, que observamos desde una matriz individualista en la ciudad de Buenos Aires, y la construcción de lazos con actores intermedios relevantes se presentaron como valores de gestión en el área socio-asistencial de la provincia de Buenos Aires.

5.6 Ni experto, ni CEO: cercano. La proximidad estatal como valor de gestión socio-asistencial en la provincia

Se pueden observar distintas imágenes de María Eugenia Vidal recorriendo la provincia, los itinerarios de sus viajes, los mates con vecinos, las reuniones con sus equipos de gestión. La cercanía es una pretensión del vidalismo como fenómeno político y un eje histórico del área socio-asistencial en el cual forjó su perfil la gobernadora. Ahora bien, ¿qué significó construir cercanía en una provincia con más de 15 millones de habitantes distribuidos en 300 mil kilómetros cuadrados?

La cercanía directa que pretendió construir el PRO en la ciudad de Buenos Aires, una ciudad recorrible de punta a punta en cuestión de horas, dio lugar a nuevas estrategias en una provincia que incluye 135 municipios. Si bien, al igual que en la ciudad de Buenos Aires, la cercanía no se circunscribió al área socio-asistencial y abarcó carteras diversas como seguridad (“Vidal quiere que la seguridad sea un eje de campaña y manda a los diputados a recorrer distritos”, *La política Online*, 21/4/2019) y educación (“Vidal prepara la batalla contra Baradel: diagrama Mesas Educativas distritales sin gremios”, *Infocielo*, 28/1/2019)⁹⁶, se presentó como un nuevo desafío político para los funcionarios ministeriales.

En principio “estar cerca” se presentó como un valor para los funcionarios, que nos hablaban de generar en el resto de los actores sociales y políticos que articulaban con el ministerio, la idea de que “*a nosotros nos importa lo que pasa, que no te da lo mismo*” (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, 27/6/2018, CABA). Esta idea, era reconocida por los trabajadores entrevistados como un valor del nuevo funcionariado. La consideraban conflictiva en tiempos de recortes presupuestarios aunque efectiva respecto de lo que generaba en algunos destinatarios de las políticas socio-asistenciales.

Me parece que ellos lo que tratan todo el tiempo es eso, que la gente sienta que ellos llegan. Y les preocupa muchísimo porque todo el tiempo te están diciendo: llámalo por teléfono, llámalo por teléfono. ¿Y qué le digo, si necesitan tal cosa? Es la necesidad permanente de que le digas que llamás del ministerio de Desarrollo Social de provincia. Y la gente vos sabés que le alcanza. Es tremendo, te dicen, ‘Ah bueno, muchas gracias.’ Y le están diciendo que no tienen nada. Le sacaron la pensión, y si, esta gestión de ahora tal vez considera que no le corresponde. ‘Ah, bueno, gracias, gracias por informarme.’ No sé, se queda ahí, y no se enoja. Son pocos los que se enojan. (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, 22/2/2019, La Plata)

⁹⁶ No es una novedad la tensión entre educación y territorio que plantea Cambiemos. Como explica Myriam Southwell (2015), la preocupación por la territorialización ha sido una constante de la gestión educativa bonaerense.

Diferenciamos dos tipos de cercanía que fueron jerarquizadas por los funcionarios de Cambiemos de la cartera socio-asistencial en el territorio amplio de la provincia de Buenos Aires. Una proximidad respecto de referentes sociales y políticos, clave para construir gobernabilidad desde el ministerio, y una cercanía directa con los destinatarios de las políticas socio-asistenciales. Ambas fueron llevadas adelante de manera diferente según se tratara del interior de la provincia o del Gran Buenos Aires.

Las diferencias de escala respecto de la ciudad de Buenos Aires marcaron las particularidades que asumió la búsqueda de cercanía en la provincia. Al igual que en la ciudad de Buenos Aires hubo una propuesta similar a la que caracterizó a esa nueva derecha que consideramos *embarrada* anclada en la idea de generar contacto directo con algunos destinatarios de las políticas ministeriales y con organizaciones sociales. Ahora bien, en la provincia se sumó la articulación con los intendentes y con organizaciones de mayor envergadura, al tiempo que la existencia de 135 municipios dificultó la presencia directa de los funcionarios en los territorios.

Según analizamos en el capítulo 3, la cercanía directa con los destinatarios de las políticas socio-asistenciales formó parte de una fórmula histórica de los funcionarios más importantes del PRO, forjada al calor de la experiencia de gestión en la ciudad. En la provincia, se destacaron los funcionarios y funcionarias *PRO puras* quienes participaron en algunos momentos de la implementación de las políticas en territorio bonaerense. Utilizamos como ejemplo el programa Nuestra Voz, donde Pilar Molina, directora provincial de Niñez y Adolescencia, realizaba talleres junto a jóvenes de los Hogares dependientes del gobierno provincial.

Niñez tiene un programa que implementaron ellos que se llama Voces, que creo que lo traen copiado de UNICEF. El programa Voces, del que yo participaba activamente como psicóloga, se hacía de la siguiente manera: una vez por mes, se convoca a toda la provincia, a delegados de los distintos hogares y de las distintas instituciones, para que vengan los chicos y los adultos que acompañan. Entonces Pilar Molina, directamente, va y trabaja con los pibes. Y nosotros trabajamos con los adultos distintas temáticas. Claro, si eso antes se hacía en un centro comunitario, en un club de barrio, y yo ahora me lo llevo al centro cultural recoleta y después me lo llevo a la Usina del Arte y la remato con el Cirque du Soleil, y el pibe se queda enloquecido. Entonces si yo festejo el día del niño y armo un pequeño Disney, el pibe se queda enloquecido. Entonces, ese tipo de cosas las hacen, sí. Pero si vos salís de eso, ¿qué otra intervención hay más fuerte, más profunda, respecto de la pobreza y la niñez vulnerada, no? (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

La funcionaria a la que hace mención la trabajadora, con historia en el Grupo Sophia y cercana a la gobernadora, participaba en algunos momentos de la implementación del programa, utilizando infraestructura de la ciudad de Buenos Aires como la Usina del Arte. Recuperando la preocupación por el contacto directo con los destinatarios de las políticas ministeriales forjada al calor de la experiencia de gestión porteña, estos dispositivos se consolidaron como algunas de las herramientas que Cambiemos generó a nivel provincial para construir proximidad estatal.

Pero estas iniciativas que tuvieron como protagonistas a distintas mujeres del ministerio se diferenciaron de las prácticas que construyeron los funcionarios *candidatos* de la cartera que disputaban distintos municipios del Gran Buenos Aires. Estos últimos buscaron fundamentalmente construir cercanía directa en función de sus estrategias electorales personales. Como contracara de la cercanía porteña, individual y ligada a la asistencia, los *candidatos* bonaerenses potenciaron su participación en los distritos en los que buscaban obtener victorias electorales, participando incluso de dispositivos de otros ministerios. La fórmula clásica de los políticos provinciales, vinculada a la inauguración de obras, formó parte de un nuevo tipo de contacto directo que los funcionarios del área construyeron en sus municipios.

Los *candidatos* recorrieron sus distritos para lograr mayor visibilidad en el marco de obras provinciales que se disputaban capitalizar dos actores fundamentales: los intendentes, intermediarios centrales para concretar las obras⁹⁷, y la gobernadora, carta principal de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires.

Si vos el territorio no lo caminás, el territorio, como decís vos, el acercamiento a los vecinos no lo tenés, el vecino desconoce de vos. ¿Por qué? Porque sos una persona joven, pensá que Evert [Van Tooren] tiene mi misma edad, es una persona joven, en un municipio liderado hace 40 años por un mismo color político, si vos no caminás, no tenés relación con los vecinos. Y después lo que decíamos al principio, hoy en día te pasa que después de casi 4 años de gestión de María Eugenia Vidal todos los recursos que bajó para Esteban Echeverría, sea cloaca, sea obra de infraestructura, sea pavimentación, seguridad, si todo eso vos no lo explotás, el vecino sigue desconociendo de vos porque por más que vos le digas: no, este recurso bajó de la provincia de Buenos Aires al municipio. Sí van a conocer a María

⁹⁷ Si bien el gobierno provincial concentra buena parte de las potestades políticas y de los recursos provinciales debido a la construcción de una normativa histórica que delineó para los municipios un marco muy restringido de autonomía (Badía y Saudino, 2015), los gobiernos municipales del conurbano bonaerense se constituyeron como actores políticos fundamentales en función del crecimiento económico, electoral y social que los tuvo como protagonistas. La posibilidad de reelección indefinida de los intendentes, sus estrategias para negociar directamente con los gobiernos nacionales y la simultaneidad de las elecciones a gobernador e intendente, son algunas de las variables que jugaron a favor de la construcción de poder real a nivel municipal.

Eugenia y van a conocer al intendente, van a desconocer a Evert. Ahí hay un gran trabajo de él y de todo el equipo que conformamos, en que, no sólo con los timbreos sino semana a semana Evert camina Esteban Echeverría, se reúne con los vecinos, ha llevado escrituras también a los vecinos que por muchos años no se las entregan o porque hoy en día como tenemos otro color político el municipio no nos deja hacer actos para poder entregar. En ese sentido Evert trabaja bien, más allá de que hemos perdido en las dos últimas elecciones, su imagen y su caudal de votos va creciendo y eso habla de que él está presente ahí también. (Funcionario burocrático alto del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

Al igual que en la gestión duhaldista, donde las obras identificaron al gobernador y lo “social” tuvo “cara de mujer” (Grassi, 2006), observamos una división del trabajo político anclada en una concepción tradicional de género, aunque se destacaron rupturas en función del lugar preponderante que ocupó María Eugenia Vidal como gobernadora de la provincia. Las obras también se asociaron a su figura, que se construyó en la tensión entre la reproducción de un imaginario histórico que vincula lo femenino a las tareas de cuidado y un nuevo perfil desarrollado desde una posición de poder que la ubicó al mando de espacios material y simbólicamente asociados a los hombres como la obra pública.

Como expresamos en el apartado anterior, los timbreos aparecieron como un dispositivo emblema de Cambiemos en la provincia que los funcionarios *candidatos* vincularon a los objetivos electorales. Una trabajadora nos contaba que los timbreos eran permanentes, no sólo en momentos de campaña, y focalizados en los distritos a los que pertenecían los subsecretarios. El ministerio aparecía como una herramienta para dotar a los timbreos de un soporte capaz de llevar respuestas o, en el mejor de los casos, soluciones a los ciudadanos de los distintos municipios bonaerenses.

Salen ellos y después traen las consultas. Porque ellos a veces responden a esas consultas y otras veces lo que hacen es levantar cuál es la demanda. Y entonces traen el contacto y después nos piden a nosotros que llamemos y que acompañemos, asesoremos, veamos cómo podemos ayudar en esa consulta. (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, 22/2/2019, La Plata)

Las pretensiones electorales de los funcionarios más importantes del ministerio en el Gran Buenos Aires fortalecieron las estrategias de cercanía directa en ese territorio. A su vez, los viajes al interior de la provincia posibilitaron la construcción de lazos con representantes políticos y sociales, al tiempo que permitieron la consolidación de la figura de la gobernadora en lugares alejados de la capital provincial, menos acostumbrados a recibir visitas de funcionarios provinciales.

Después conocés al intendente cuando vas a un acto, cuando bajás un censo. Que, capaz que acá en el conurbano es algo más común que se haga, pero no en el interior. En el interior tenés otro tipo de ruido, otro tipo de, no sólo por el tema periodístico sino también por el tema a nivel de cómo vos trasladás esa acción de laburo al vecino. El vecino te recibe de una manera porque no es común que la provincia baje a trabajar. Eso la verdad que lo notás, puede ser un acto de 20 personas o un censo de 100 familias, el ruido en el barrio es distinto, totalmente. Más allá de que acá todos tenemos una línea de trabajo y todos seguimos lo que nos pide la gobernadora. (Funcionario burocrático alto del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

El interior de la provincia aparecía en los discursos de los funcionarios entrevistados como un espacio en el que con pocos recursos y presencia se construía visibilidad y relaciones relevantes en un nuevo contexto donde, como mencionamos anteriormente, la potencia de las redes sociales permite que ese contacto favorezca la construcción de un perfil cercano capaz de ser replicado en otras plataformas. La distancia respecto de la capital provincial era destacada como un problema histórico para desarrollar políticas asistenciales al tiempo que la jerarquía de “funcionario provincial” era resaltada como un capital para construir visibilidad política, fundamentalmente como representantes de la gobernadora, en el marco de distritos menos acostumbrados a la presencia directa de autoridades provinciales.

Esta última cita, y fundamentalmente la idea del contacto de los funcionarios (incluso de menor rango) con los intendentes, nos lleva al segundo tipo de cercanía que buscó construir Cambiemos desde el ministerio en el territorio amplio de la provincia de Buenos Aires. La consolidación de relaciones con actores de peso como los intendentes y las organizaciones sociales apareció como un objetivo que todos los funcionarios se propusieron construir a partir de la “bajada” de recursos y funciones.

Primero es un llamado, presentarte, decir qué tipo de trabajo estás haciendo y qué querés hacer en ese municipio. No te tenés que quedar en eso nada más, porque después de eso qué viene? Bueno, mirá, yo para tu municipio tengo todo esto para poder trabajar. Después en la insistencia que vos tengas, es el día a día levantar el teléfono y llamar, ¿che, viste el mail que te pasé? ¿Cuándo nos podemos juntar? ¿Venís para La Plata? No, bueno organizarte algo y trasladarte a ese municipio que eso funciona y funciona muy bien. Porque vos trasladarte a un municipio, primero que se sorprenden, porque dicen uy, viene un funcionario de la provincia de Buenos Aires, sin saber el rango que vos tengas. Y hasta te recibe el intendente, entonces vos tenés ahí un ruido. Y ellos se encuentran con un arma para poder llevar soluciones a la gente. Capaz que, y mismo yo siempre digo lo mismo, nosotros tenemos todo esto para trabajar, decime vos políticamente qué es lo que más necesitás. (Funcionario burocrático alto del MDS-PBA, entrevista propia, 27/2/2019, La Plata)

Desde un discurso que ponderaba la descentralización, pero con prácticas que mostraban la preeminencia del gobierno provincial en la asistencia a los sectores populares, todos los funcionarios destacaron estrategias para construir visibilidad, primero, y alianzas con actores claves como intendentes o funcionarios locales, luego. En el marco de una provincia extensa y de una primera experiencia de gobierno, los recursos ministeriales fueron utilizados por los funcionarios para construir gobernabilidad, sin descuidar por ello las pretensiones propias y de la gobernadora en el amplio y disputado escenario político de la provincia de Buenos Aires.

La histórica estrategia de cercanía directa y de participación en algunos momentos de la implementación pública que importaron quienes conformaron esa derecha *embarrada* de la ciudad de Buenos Aires se complementó con la territorialidad que aportaron un conjunto de *candidatos* bonaerenses que recorrieron sus distritos y aportaron su experiencia previa en la política provincial negociando con distintos actores sociales y políticos bonaerenses.

Conclusiones

El perfil cercano y sensible construido por Vidal luego de su paso por el área socio-asistencial porteña le permitió sintonizar con las demandas de distintos sectores sociales de la provincia de Buenos Aires. La afinidad electiva entre el área socio-asistencial, cómo cartera donde el PRO valorizó la cercanía, la gestión y la sensibilidad, y lo político-electoral, donde Cambiemos priorizó como eje de la campaña provincial la proximidad entre candidata y ciudadanos, impulsó a algunos funcionarios a hacer política en la provincia de Buenos Aires con el objetivo de disputarle votos al peronismo. Los *candidatos* se presentaron como un nuevo y relevante perfil de funcionario en el área socio-asistencial durante la gestión de Cambiemos en el caso específico de la provincia de Buenos Aires.

La fórmula para los municipios del Gran Buenos Aires ratificó la masculinidad de la política. El ministerio buscó hacer política (delegando la gestión cotidiana en segundas y terceras líneas) y para esto estuvo habitado en sus cargos políticos más importantes (ministro y subsecretarios) por *candidatos hombres* de la alianza Cambiemos en diferentes distritos del Gran Buenos Aires. La buena imagen de la gobernadora fue el motor de una estrategia política que buscaba instalar herederos vidalistas de Cambiemos como intendentes de distintos distritos de la provincia de Buenos Aires.

La búsqueda de proximidad estatal fue valorada como atributo de gestión y se expresó de dos maneras. El contacto directo fue construido sobre todo por los funcionarios *PRO puras* y *conversos* que venían de trabajar en la gestión porteña (y que importaron un modelo *embarrado*) y por los funcionarios *candidatos* que recorrían los municipios que disputaban. A su vez, se buscó estar cerca de actores sociales y estatales entre los que se destacaron los intendentes municipales. Ambas estrategias se presentaron como fundamentales para construir visibilidad política (de los *candidatos* y de la gobernadora) y gobernabilidad en el nivel provincial.

Los perfiles técnicos del ministerio (*burócratas, expertos y empresarios*) se ocuparon fundamentalmente del seguimiento de las tareas cotidianas de la gestión. El discurso del *vidalismo*, en sintonía con el viejo discurso conservador (González Bombal, 2015) y con configuraciones históricas de sentido construidas respecto del territorio bonaerense, se ancló en una invocación al orden y en una crítica al populismo, por su falta de planificación y su irracionalidad. En ese marco, se reprodujo un imaginario social del conurbano bonaerense como un espacio social, caótico y desordenado, que tuvo en las mafias y el narcotráfico su sujeto preferencial.

A partir de ese diagnóstico, se construyó una agenda de gobierno provincial municipalizada donde el asfalto, las cloacas y los semáforos se presentaron como los tópicos centrales de un conjunto de funcionarios provinciales. La primacía de un discurso local fue formulada por los integrantes de un gobierno provincial que pertenece a una geografía que genera más del 40% de la producción industrial y agro-ganadera del país (Pereyra, 2016). En el área socio-asistencial, la municipalización se alineó con la experiencia previa de varios individuos en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con los objetivos electorales de algunos funcionarios en municipios del Gran Buenos Aires y con una economía nacional en caída que produjo desde 2015 el empobrecimiento de buena parte de la población, bonaerenses incluidos.

Ahora bien, al igual que en el pasado, esta perspectiva conservadora tuvo serios conflictos de intereses con el neoliberalismo. La municipalización de la agenda, la preocupación por las cloacas y los semáforos, produjo tensiones en un contexto de empobrecimiento social y del aumento de las demandas al Estado respecto a necesidades básicas como alimentación y vivienda. La poca relevancia presupuestaria de la cartera socio-asistencial respecto del total se presentó como la contracara, problemática, de esa agenda local.

En esa coyuntura, los funcionarios se disputaron el control de los recursos asistenciales destinados a los sectores populares ya que sin presupuesto las posibilidades de ganar apoyos se reducían. Quienes ocuparon los cargos públicos del ministerio de Desarrollo Social provincial debieron afrontar esta tensión: el aumento de la pobreza que generaban las medidas del gobierno nacional atentaban contra las bases de sustentación provincial y local.

Como veremos en los capítulos siguientes, la búsqueda de construir orden y un vínculo cercano se presentaron también en el nivel nacional, donde Cambiemos retomó algunos de los objetivos políticos generales que planteamos a lo largo de este capítulo, aunque diferenciándose en el marco de un ministerio nacional compuesto mayoritariamente por perfiles empresariales y voluntarios profesionalizados.

Capítulo 6. El mercado como *driver* del cambio: empresarios, voluntarios y funcionarios porteños en la cartera nacional

El 10 de diciembre de 2015 Carolina Stanley juró como ministra de Desarrollo Social, luego de haber ocupado 4 años el máximo cargo de la cartera socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires. Su protagonismo en el gobierno nacional fue importante, tanto en las acciones con alta visibilidad (como las visitas a comedores y hogares de todo el país) como en las menos divulgadas (como la negociación con los movimientos sociales y el desembolso de fondos extra para paliar la crisis y evitar las temidas explosiones de los fines de año).⁹⁸ Durante todo el transcurso del gobierno de Mauricio Macri se mantuvo en la cima ministerial, incluso luego de la importante reestructuración de septiembre de 2018 cuando el número de ministerios se redujo a 10, y se fusionó la cartera de las políticas socio-asistenciales con la de Salud, convirtiéndose esta última en una Secretaría de la primera.

Desde el inicio de la gestión de Stanley hasta diciembre de 2017, 67 individuos ocuparon los cargos de ministras, jefas de gabinete de ministra, secretarios, subsecretarios y directores nacionales en el marco de una cartera que modificó en varias oportunidades su estructura organizativa.⁹⁹ Al igual que otros trabajos recientes (Canelo y Castellani, 2016; Perelmiter y Marcalle, 2019), estudiamos el tipo de reclutamiento que caracterizó los primeros años de gestión Cambiemos en el nivel nacional. Buscamos profundizar y discutir algunas de sus ideas principales describiendo no sólo los espacios que funcionaron como trampolines a la gestión socio-asistencial sino también las prácticas y los sentidos que incorporaron los agentes en los años previos de formación profesional y educativa, claves para entender su ingreso y desempeño en el gobierno nacional. Además, vinculamos los hallazgos a las experiencias de gestión socio-

⁹⁸ Con explosiones de fin de año nos referimos a las movilizaciones de las organizaciones sociales que, recuperando la experiencia de diciembre de 2001, reclaman al Estado bonos de fin de año y compensaciones en sus ingresos en contextos de inflación creciente.

⁹⁹ Como dijimos en la introducción, si bien analizamos en el capítulo 1 el cambio sustancial que significó la inclusión de las políticas de Salud, Hábitat y seguridad social en la cartera socio-asistencial nacional, decidimos realizar un corte en diciembre de 2017 para analizar las trayectorias educativas, ocupacionales, sociales y políticas de los funcionarios. Si bien cuando a nivel nacional se implantó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) se determinó que el nivel de Director y el superior inmediato (Director Nacional) deberían ser ocupados por concurso y por personas de carrera dentro de la Administración Pública Nacional (APN) con el fin de asegurar la continuidad de determinadas acciones de gobierno más allá de los cambios políticos (Camou y Mateo, 2007), la historia de las burocracias socio-asistenciales muestran que estos cargos han sido designados directamente por los poderes ejecutivos (Giorgi, 2015).

asistencial analizadas en la ciudad de Buenos Aires y en territorio bonaerense durante los gobiernos del PRO y de Cambiemos.

Tres espacios de reclutamiento se destacaron en estos años previos a la llegada al ministerio: el ejecutivo porteño, el sector empresario y las ONGs. Las relaciones que construyeron funcionarios locales, empresarios y voluntarios, fueron capitalizadas luego del 2015, año en que Cambiemos se impuso en el nivel nacional.

La primacía de una concepción afín a una economía de libre mercado, imprimió a la gestión conducida por Carolina Stanley una perspectiva colaborativa de la acción estatal en relación al sector privado y de las ONGs. A partir de allí, la cercanía estatal propuesta por los funcionarios que provenían del ejecutivo porteño y la capacidad de los managers y de los voluntarios para gestionar inversiones privadas aparecieron como rasgos característicos del reclutamiento ministerial que implicaron una particular concepción de la intervención estatal en el área socio-asistencial.

6.1 Conducción femenina y expertise en el voluntariado empresarial

“Hoy con Juliana Awada visitamos el espacio de #PrimeraInfancia “Ilusión Girasoles” en José C Paz. Leímos cuentos con las señas y jugamos con los chicos. Gracias a espacios como este las mamás y papás pueden ir a trabajar o a estudiar porque sus hijos reciben cuidados y estímulos esenciales para su desarrollo.” Facebook de Carolina Stanley, 13/2/2019, disponible el 5/1/2019.

En las redes sociales de la actual ministra de Salud y Desarrollo Social de la nación observamos una importante cantidad de visitas a comedores, centros de primera infancia y espacios diversos donde la cartera implementó alguna política social. En general, las mujeres y los niños son los protagonistas de las historias y, en algunos casos como el citado previamente, la ministra está acompañada por políticos o por la primera dama, buscando construir cercanía y sensibilidad en el gobierno.

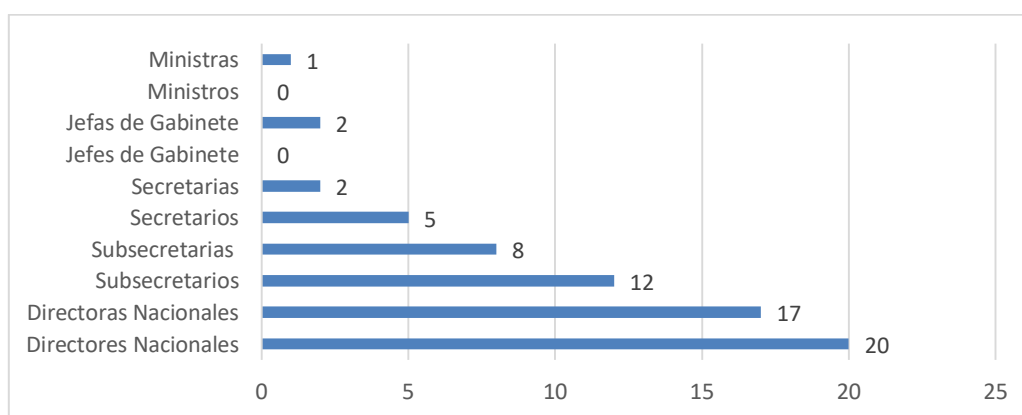
La presentación tradicional que realiza Stanley en redes, junto a la primera dama y vinculada a mujeres y niños en una clara reproducción de un perfil femenino ligado a las tareas del cuidado, tuvo como contracara otro tipo de destrezas que se vincularon al oficio político de la negociación con actores clave como los movimientos sociales. Mostramos la tensión que encontramos entre la construcción pública de un perfil tradicional de la mujer en política, vinculada a las áreas del cuidado, y su capacidad para conducir una cartera con niveles presupuestarios crecientes, emparentada estrechamente a los objetivos políticos de la alianza gobernante.

Como estudiamos en el caso de Vidal, donde la construcción de un perfil tradicional de la mujer permitió potenciar su figura y colocarla en lugares de toma de decisión, incluso ordenando debajo suyo actores sociales y políticos de peso, mostramos esas tensiones para comprender el lugar que ocupan las mujeres PRO, y las representaciones que sobre ellas se construyen, en la política actual.

En Argentina, de los 636 ministros nacionales designados entre 1854 y 2011 sólo 11 han sido mujeres (Giorgi, 2015: 106).¹⁰⁰ Sin embargo, como bien explica Grassi (1989), el predominio de las mujeres en el área social se puede encontrar desde los comienzos de la intervención estatal, históricamente ligado a la supremacía de trabajadoras sociales.

Durante el gabinete inicial de Mauricio Macri hay una escasa participación de mujeres (23%) y la primacía femenina del MDSN (56%) se presentaba como una excepción en comparación con el resto de los ministerios (Canelo y Castellani, 2017).¹⁰¹ Esta particularidad no sólo se vinculó al gabinete inicial sino que se sostuvo durante los primeros dos años de gobierno.

Gráfico 16 – Cargos ocupados según género en MDSN (2015-2017)



Fuente: Base de elaboración propia.

Observamos una distribución relativamente equitativa en términos de género en los distintos rangos del MDSN (45% mujeres y 55% hombres), que crece numéricamente

¹⁰⁰ La primera mujer que accedió a un cargo público fue Diana Levillier, quien fue designada en 1970 como Subsecretaria de Cultura en el Ministerio de Cultura y Educación (Osuna, 2016). Recién en 1989 asumió una mujer el máximo cargo de un ministerio: Susana Ruiz Cerruti fue Ministra de Relaciones Exteriores y Culto por tres meses durante la presidencia de Alfonsín (Giorgi, 2015).

¹⁰¹ Los datos surgen del primer informe del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET). En el caso de este informe se analiza hasta el rango de subsecretario. Nosotros ampliamos el estudio incluyendo directores y directoras nacionales.

en favor de las mujeres a medida que asciende el organigrama ministerial. Salvo la ministra y sus jefas de gabinete, no encontramos una secretaría en particular habitada únicamente por hombres o mujeres, distribuyéndose ambos géneros por toda la cartera.

Si bien la gestión de Cambiemos no repitió la recurrente presencia de familiares de los presidentes al frente de las políticas sociales nacionales (Eva Perón, “Chiche” Duhalde, Alicia Kirchner), sí realizó la histórica asociación entre lo femenino y la caridad (Giorgi, 2015), estableciendo una diferenciación de género en política donde las mujeres ocuparon cargos públicos en áreas sociales de la resolución de los problemas de supervivencia (Masson, 2004).

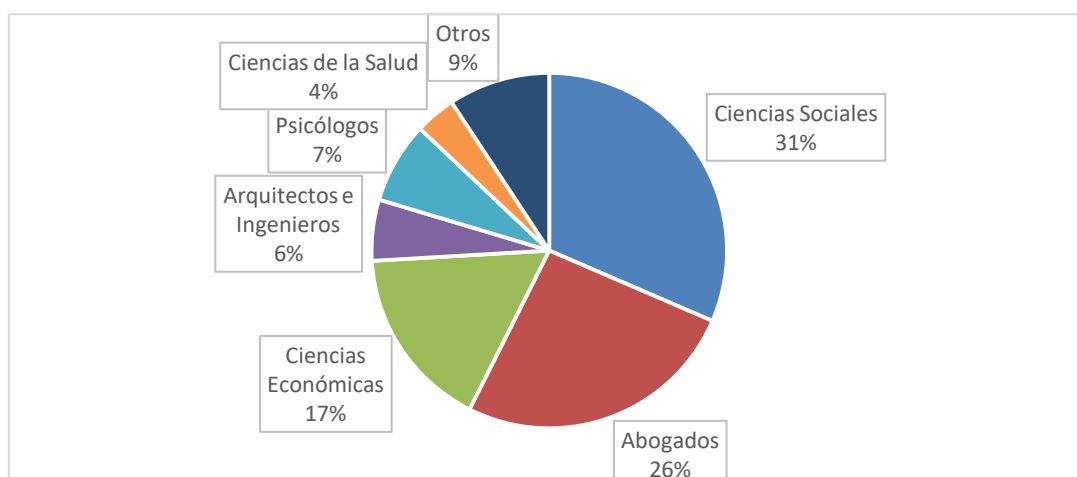
La única ministra de Desarrollo Social durante la gestión Cambiemos fue mujer y reprodujo una marca registrada del PRO en la ciudad de Buenos Aires según la cual “las que mandaron” en el área socio-asistencial fueron mujeres universitarias, formadas en fundaciones y cercanas a Horacio Rodríguez Larreta.¹⁰² Stanley valorizó en una coyuntura electoral favorable para el PRO un perfil cercano con experiencia en la gestión de políticas socio-asistenciales, que se presentó en distintos momentos como una alternativa político-electoral emulando una fórmula que le dio al PRO buenos resultados a partir del caso paradigmático de Vidal (Rosemberg en *La Nación*, 23/4/2018).

La primacía de mujeres no vino acompañada del arribo de trabajadoras sociales, como la historia del área nacional nos haría suponer. Si bien observamos que más del 80% de los funcionarios del ministerio estudió una carrera universitaria, encontramos una tendencia que muestran otros trabajos (Giorgi, 2015, Vommaro, 2011) que analizaron lo que sucedió en el pasado reciente del área socio-asistencial, donde las Ciencias Sociales asumieron el mayor peso, seguidas fundamentalmente por los abogados y por quienes estudiaron carreras económicas.¹⁰³ A diferencia de lo que ocurrió en la gestión de Alicia Kirchner (Perelmiter, 2016), entre las ciencias sociales los trabajadores sociales fueron un grupo minoritario en relación a otras profesiones, destacándose quienes estudiaron ciencias políticas.

¹⁰² Perelmiter y Marcalle (2019) destacan la estabilidad que construyó el macrismo en el área socio-asistencial, donde la permanencia extendida de los funcionarios incluyó no sólo a la ministra sino también a subsecretarios y directores nacionales, lo cual contrasta con la historia de las elites del área.

¹⁰³ Para el caso argentino, Giorgi (2015) explica que la educación fue un primer elemento de “cierre social” en el acceso al gabinete nacional, ya que, excluyendo al 16,4% que provenían de la carrera militar, encuentra que la posesión de un título universitario se presentó como un denominador común entre los ministros nacionales de 1854 a 2011, cubriendo el 93,3% del universo.

Gráfico 17 – Carreras universitarias de los funcionarios del MDSN (2015-2017)



Fuente: base de datos de elaboración propia.

En los funcionarios del área socio-asistencial las instituciones educativas públicas asumen un peso similar al de las privadas. Al interior de estos grupos, la UBA (92%) se presenta como la universidad más importante para las primeras, mientras que la UCA (42%) prevalece entre las segundas, resultando distintiva su presencia en relación a gabinetes previos de gestión socio-asistencial nacional.

Además, en relación a las especializaciones observamos que 22 individuos finalizaron algún posgrado. Los títulos son 6 en ciencias sociales, 6 en administración y gestión pública, 4 en temas empresariales y de negocios, y 6 en otros temas. Entre ellos, sólo 6 funcionarios estudiaron temas afines a las políticas sociales e incluimos aquí a quienes realizaron maestrías sobre Responsabilidad Social Empresaria (RSE) o sobre Desarrollo Local. Muchos de estos cuadros se formaron en cuestiones como la RSE, Desarrollo local o en empresas de triple impacto¹⁰⁴, a los que se suman un conjunto más amplio de funcionarios que no estudiaron posgrados pero que sí trabajaron vinculados a esos mundos sociales/empresariales, y que vienen desarrollando relaciones y experiencias en la búsqueda de inversiones privadas para emprendimientos sociales de diverso tipo.

Me fui a estudiar a Bangladesh y estuve en Bangladesh 1 año y medio, casi 2, estudiando esta maestría en Desarrollo Humano, trabajando en la BRAC¹⁰⁵, que es una ONG muy grande del mundo, que nace en Bangladesh

¹⁰⁴ Las llamadas “empresas de triple impacto” promueven conciliar el desarrollo económico, el social y la protección del ambiente, generando actividades que produzcan beneficios económicos, sociales y ambientales de manera integrada.

¹⁰⁵ BRAC es una organización de desarrollo internacional con sede en Bangladesh y tiene operaciones en 14 países del mundo. Es una de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo más grande del mundo y afirma que llega a más de 126 millones de personas con sus servicios.

con la mirada de Desarrollo del tercer mundo digamos. [...]Bangladesh es un foco enorme y súper interesante para pensar el desarrollo y sobre todo para probar. Entonces es como un gran laboratorio social visto desde los países centrales. (Funcionario nacional, entrevista propia, 8/8/2018, CABA)

Los conceptos de RSE y de empresas de triple impacto surgieron al interior del mundo empresarial, en un contexto de cambio del capitalismo, como un nuevo discurso de legitimación empresarial. Como explican Boltanski y Chiapello (2002), el moderno espíritu del capitalismo consistió en incorporar las críticas más importantes que se le habían hecho en los últimos años y convertirlas en factores de cambio e innovación. En este caso, desde una perspectiva que promovía la búsqueda de rentabilidad, se proponía construir procesos que fueran positivos para quienes trabajaban en la empresa, sus clientes, el medio ambiente y la comunidad en general.¹⁰⁶

Estos posgrados “sociales” vinculados al nuevo discurso empresarial se diferencian de los que se crearon desde mediados de los años 90 en distintas universidades públicas y privadas, enfocados en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas socio-asistenciales. El surgimiento desde la vuelta de la democracia de un conjunto de expertos en este tipo de políticas había tenido como corolario la creación de especializaciones y de un nuevo campo de gobierno que se jerarquizó en el nivel nacional a partir de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social a mediados de los años '90 (Vommaro, 2011).

La especialización técnica que primó en los '90, en la que se formaron Vidal y Stanley, enfocada en el análisis de distintos programas socio-asistenciales implementados en diferentes países de la región impulsados por organismos como el BM o el BID, fue reemplazada durante la gestión de Cambiemos por la valoración de habilidades manageriales orientadas a la capacidad de instrumentar decisiones estratégicas: *“Sentía que me faltaban herramientas, sobre todo estas de planificación, seguimiento, más de managment. Entonces elegí una maestría que tenía mucho más que ver con eso.”* (Jefa de Gabinete de funcionario nacional, entrevista propia, 19/9/2018, CABA). Este atributo vinculado al saber managerial no sólo lo observamos en la

¹⁰⁶ En algunas trayectorias de quienes tenían este tipo de recorridos previos en el mundo privado o de las ONGs hubo ingresos primero al ministerio de ambiente (o a secretarías de ambiente municipales donde se impuso un candidato PRO o de Cambiemos), desde donde saltaron al MDSN. Hay una clara asociación entre lo social y lo medio ambiental, en una concepción que recupera ideas en boga en las perspectivas más sociales del mundo empresarial: *“Es una temática que por supuesto me convoca un montón. Sobre todo el medio ambiente desde lo socio ambiental, desde lo que es un servicio y un beneficio para el medio ambiente y para la gente. El medio ambiente también visto como una salida laboral, como en el plano de lo que es la calidad de vida las personas. Desde ese lugar me convoca, mucho.”* (Funcionaria nacional, entrevista propia, 26/7/2018, CABA).

valoración de determinadas especializaciones académicas sino que, como veremos más adelante, se relacionó con el encumbramiento de individuos con experiencia en la gestión privada y en aquellas ONGs afines a esos valores.

Los cambios producidos a nivel global y empresarial desde mediados de los años 70 (Luci, 2016), donde se destacó la primacía de una gramática del management anclada en la ponderación de nuevos tipos de liderazgo empresarial vinculados a atributos específicos (seguridad, confianza en sí mismo, flexibilidad para adaptarse a los cambios, proactividad, automotivación), impactaron en el reclutamiento de funcionarios del área socio-asistencial nacional, donde encontramos diferencias sustanciales con la experiencia de los años '90 en la que se formaron algunos dirigentes relevantes de Cambiemos. En el marco de una coalición sociopolítica con una importante presencia empresarial, el área de Desarrollo Social reclutó individuos formados en la gestión privada o especializados en posgrados afines al voluntariado empresarial.¹⁰⁷

6.2 Entre los “fierros” y las lealtades políticas: las ONGs, el sector empresario y el GCBA como semilleros de gestión social

Al analizar las trayectorias inmediatamente anteriores de las y los funcionarios observamos tres grandes espacios que se presentaron como trampolines fundamentales a los cargos públicos del MDSN: el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (39%), donde son mayoría los que venían de la cartera socio-asistencial; el sector privado (19%), destacándose quienes ocuparon altos cargos empresariales; y el tercer sector (19%), integrado fundamentalmente por individuos que fundaron o dirigieron ONGs no religiosas. Además encontramos otros espacios como legislaturas municipales del AMBA o cargos públicos nacionales, que se presentaron de manera residual y que si los consideramos a lo largo del tiempo venían a engrosar las filas de estos tres grandes grupos a los que hicimos mención anteriormente.

El reclutamiento de nación se mostró novedoso respecto a la fórmula que denominamos *evitismo liberal* en la ciudad de Buenos Aires y de la primacía electoralista que caracterizó el reclutamiento en la provincia. Nos diferenciamos de la lectura que realizan Perelmiter y Marcallo (2019) respecto de la existencia de un ala peronista en la cartera nacional aunque retomamos la importancia que las autoras atribuyen a Carlos María Pedrini como figura central de la cartera. Por otro lado,

¹⁰⁷ El primer informe del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET) muestra que el 31% de los cargos públicos nacionales es ocupado por CEO a partir de la llegada de Cambiemos al gobierno nacional en diciembre de 2015.

tampoco se destacaron candidatos en los cargos importantes de gobierno. Respecto a ambas dimensiones, y como analizaremos en el capítulo siguiente, sólo observamos dos excepciones: la promesa siempre latente de una Carolina Stanley compañera de fórmula de Mauricio Macri y la trascendencia de Pedrini, dirigente con historia en el peronismo, en las negociaciones con los movimientos sociales.

Sólo la faceta liberal de la fórmula originaria que denominamos *evitismo liberal* se replicó en el nivel nacional aunque asumió rasgos específicos. La llegada de individuos procedentes del mundo empresario y de ONGs vinculadas al voluntariado empresarial profundizó la matriz liberal imperante y la primacía de una gramática del management. Esto último, como analizaremos en el capítulo siguiente, no impidió la negociación con actores sociales intermedios de peso como los movimientos sociales.

Entre quienes venían de la ciudad de Buenos Aires, la mitad trabajó inmediatamente antes en la cartera socio-asistencial ocupando cargos públicos, cargos burocráticos altos o siendo asesores políticos en distintas áreas del mismo. El resto arribaba de diferentes instituciones políticas de la ciudad, fundamentalmente del ejecutivo porteño y del Ministerio Público de la ciudad.¹⁰⁸

Las instituciones políticas porteñas fueron claves en varios sentidos: para construir lealtades con figuras de la coalición sociopolítica, para incorporar una *expertise* en algún área específica de gestión, para vincularse informalmente con algún funcionario de peso en la cartera socio-asistencial nacional durante la gestión de Cambiemos. En este sentido, no sólo les permitieron vivir de la política sino que operaron como espacio de socialización importantes con diversos actores de la sociedad civil, del sector privado y del GCBA, permitiendo a distintos individuos construir relaciones que les posibilitaron acceder a cargos públicos nacionales luego de 2015. En relación a una funcionaria nacional que anteriormente había ocupado cargos en la ciudad de Buenos Aires, su asesora nos decía:

Estuvo haciendo la evaluación y el monitoreo en general de cualquier programa, lo que pasa es que en ciudad prácticamente el único con el que se hacía siempre era con el de Ciudadanía¹⁰⁹ pero más que nada cuando hablo de que hacía lo mismo es la *expertise* de saber cómo se evalúa y cómo se

¹⁰⁸ Yael Bendel había ocupado cargos públicos en el MHDH-CABA y en 2014 fue designada Asesora General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad. En 2015 fue nombrada por Stanley como secretaria nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Con ella llegaron a la Secretaría Nacional individuos provenientes del Ministerio Público porteño. Como vimos en el capítulo 2, los organismos de control les permitieron a varios individuos del PRO, a partir de la mayoría legislativa, construir trayectorias públicas extensas.

¹⁰⁹ Ciudadanía porteña es el programa de transferencia condicionada de ingresos que tiene la ciudad de Buenos Aires.

monitorea un programa X. De irse con esa experiencia de ciudad a nación. Y también supongo que tiene que ver con que ella conocía a gente que también se iba a ir a nación. (Trabajadora del MHDH-CABA y del MDSN, entrevista propia, 3/4/2017, CABA)

Como ejemplo de este grupo presentamos 2 trayectorias diferenciadas: la de Paula Pérez Marquina y la de Victoria Morales Gorleri. La primera ingresó en 2007 a trabajar al MHDH-CABA como asesora política. A partir del 2011, año en que asumió Carolina Stanley, ejerció 2 cargos públicos y ocupó el cargo de secretaria nacional de Economía Social luego de la victoria de Cambiemos en 2015. Desde otra institución política de la ciudad, Victoria Morales Gorleri, legisladora del PRO entre 2007 y 2015 trabajó fundamentalmente en comisiones sobre temas sociales, construyendo lazos con quienes formaban parte del ejecutivo porteño en esas áreas. A partir de esas relaciones y esa experiencia, en 2015 fue designada subsecretaria de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible en MDSN. Según relata, se lo pidió a Stanley directamente: *“Y yo le pedí, le dije: mirá Caro, si vos terminás siendo ministra de Desarrollo Social a mí me encantaría ir al ministerio con vos a ayudarte en el lugar que necesites”* (Funcionaria nacional, entrevista propia, 14/8/2018, CABA).

Si bien encontramos dirigentes provenientes del ejecutivo porteño en todas las áreas nacionales, hasta el 2017 se agruparon fundamentalmente en la unidad de ministro y en las secretarías de Gestión y Articulación Institucional (Carlos María Pedrini), de Economía Social (Paula Pérez Marquina) y de Niñez, Adolescencia y Familia, SENAF (Yael Bendel).

Un segundo grupo estuvo conformado por individuos que venían de ocupar inmediatamente antes cargos de dirección en diferentes ONGs, en su mayoría liberales. Seguimos la clasificación que realiza Grassi (2006) con estas últimas nos referimos a un conjunto de organizaciones, internacionales y nacionales, empresarias o asociadas al empresariado. A diferencia de las organizaciones religiosas, las cuales mantienen lazos con la institución eclesial, las ONG de este tipo se financian y se relacionan con grandes empresas y actores sociales vinculados a ellas. Intervienen en distintas temáticas (vivienda, asistencia alimentaria, microcréditos, etc.) desde una lógica colaborativa en relación a una economía de libre mercado reproduciendo buena parte de la gramática del management presente en el mundo empresarial, a partir de la cual definen su misión, visión y sus objetivos.

Sólo 4 individuos provenían de organizaciones religiosas, el 75% de ellas católicas. Gabriela Real es la única funcionaria que trabajó en una organización judía, en AMIA, y se insertó en el MDSN a partir del vínculo que construyó con individuos importantes de la cartera provenientes de distintas ONGs liberales.

Varios de los entrevistados narran historias donde la “vocación por lo social”, entendida como aquellas instancias de participación social a partir de las cuales buscaban intervenir en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, era abordada a partir de proyectos de voluntariado. Aunque en muchos casos hay trayectorias educativas en instituciones religiosas, son pocos los que se acercaron a una parroquia con el objetivo de desarrollar sus perfiles sociales. El liberalismo vertebró las opciones de participación social previas, ya sea a partir de emprender un proyecto con amigos o a partir del ingreso, como profesionales, a una ONG importante. Como analizaremos más adelante, allí forjaron una mirada común sobre “la forma adecuada de construir un mundo mejor”, que se ponderó en áreas específicas del ministerio durante la gestión Cambiemos.

Y para mí es mucho más fácil convocar a un equipo a partir del mito, que haya venido de una ONG, que que no. Porque quieren cambiar el mundo igual que yo, y quieren despertarse mañana en un mundo mejor. Como que tenemos una visión compartida que no tengo que explicar. (Funcionario nacional, entrevista propia, 10/9/2018, CABA)

En general, en principio hay un pasaje por ONGs más chicas y en un segundo momento una primera experiencia laboral en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires o en ONGs más grandes y profesionalizadas. Estas últimas les permitieron vivir del voluntariado, en organizaciones que poseían una mayor estructura y una mejor articulación con el Estado.

Allí no sólo se vincularon con el sector público y conocieron estructuras y procesos administrativos sino que, en algunos casos, construyeron lazos claves que les permitieron luego ocupar cargos públicos a nivel municipal o nacional:

Me surgió la oportunidad y quería sumarme de vuelta, fui a laburar con un equipo de jefatura, en la Subsecretaría de Economía Creativa, que yo ya venía laburando en varios proyectos con Sociallab¹¹⁰, desde afuera. Ahí conocí a Enrique Avogadro, conocí mucho lo que era esa área que acompañaba al emprendedor, de industria creativa, me entusiasmaba mucho y ahí me sumé. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 30/7/2018, CABA)

¹¹⁰ Sociallab es una ONG que tiene oficinas en Argentina, Chile, Colombia, México, Uruguay y Guatemala, y una comunidad online de 600.000 “creativos” de 96 países. Desde un discurso que promueve la “Economía del Amor” impulsan la creación de negocios sociales preocupados por el entorno.

Este grupo se ordenó fundamentalmente debajo de las áreas que condujo Matías Kelly, primero en la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo y luego en la Secretaría de Economía Social, donde gestionó programas importantes como Argentina Trabaja, Ellas Hacen y el monotributo social. Argentina Trabaja fue en 2017 la partida presupuestaria más importante del ministerio en cuanto a programas sociales (Tarricone en *Chequeado.com*, 22/1/2018). Desde allí consolidó un capital político personal a partir de la designación de funcionarios que provenían del mundo ONG y que se referenciaron en su persona:

Matías, para ponerle nombre a mi jefe, llegó y llegó a un ámbito que para él también era desconocido. Él no venía de la gestión pública, entonces se empezó a rodear de gente valiosa, que venía de la gestión en organizaciones sociales, muchos de ellos por ahí él los conocía o había tenido contacto. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, CABA)

Kelly no sólo se vinculó desde el año 2001 al tercer sector fundando y/o dirigiendo cuatro ONGs (Nuestras Huellas, Ashoka, Sumatoria y Sistema B¹¹¹) sino que tenía una extensa trayectoria en el mundo privado, donde coordinó y fue dueño de distintas empresas:

Empezamos a trabajar en Di Tella en el espacio de negocios inclusivos, que es como un espacio más académico que busca, sí que busca porque sigo participando, el desarrollo de negocios inclusivos. Y después fundamos una organización que se llama Sumatoria que es más orientada a una plataforma de financiamiento de micro financiamiento más digital. Y hasta ahí te diría que en paralelo trabajaba en lo privado. Primero laburé en una multinacional en Comercio Exterior, laburo desde que tengo 14 años, pero en ese tiempo laburé en alguna multinacional y en algunas empresas en comercio exterior y en el 2004 fundé una empresa de logística y de comercio exterior, me fue muy bien. Y en el medio fundé otra empresa de internet que vendí y esta empresa que te decía también la vendí. (Funcionario nacional, entrevista propia, 10/9/2018, CABA)

El tercer sector que ocupó cargos públicos del MDSN fue aquel que mantuvo una concepción donde los valores empresariales y los del voluntariado convivieron. Como veremos más adelante, ideas como el trabajo en equipo y la eficiencia, afines a los valores que circulan en la vida cotidiana de las empresas (Luci, 2016) y que se extendieron al voluntariado empresarial, formaron parte de un sentido común

¹¹¹Mientras que Sistema B se presenta con la misión de “Construir ecosistemas favorables para Empresas B y otros actores económicos que utilizan la fuerza del mercado para dar solución a problemas sociales y ambientales”, Ashoka se define como una comunidad de líderes que promueven el cambio. En ambos casos, las organizaciones son internacionales y tienen filiales en diversos países de América Latina y el mundo. Por su parte, Nuestras Huellas y Sumatoria son ONGs argentinas que trabajan fundamentalmente con microcréditos destinados a los sectores populares.

ministerial de los altos funcionarios de Cambiemos en el área socio-asistencial que convivió incluso con cuadros católicos que tenían experiencia en el mundo privado.

El ingreso de Matías Kelly y el de otras figuras importantes del ministerio vinculados al sector empresarial como Gabriel Castelli, se relacionó con el peso que Mario Quintana tuvo en la coalición socio-política.¹¹² Quintana aparecía cumpliendo un rol similar al que tuvo Horacio Rodríguez Larreta en la cartera socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires: si bien no se potenció desde redes expertas sino más bien desde su capital empresarial y sus redes en el sector privado, ambos se presentaron como hombres fundamentales de los ministerios sin ocupar cargos públicos en los mismos.

Como explican Perelmiter y Marcalle (2019), los controles políticos sobre los ministerios durante el gobierno de Cambiemos eran llevados adelante por Mario Quintana y Gustavo Lopetegui (hasta sus renunciaciones). Mientras que el Secretario de Coordinación Interministerial Mario Quintana controlaba el área “social” y “económica” del gobierno, el Secretario de Coordinación de Políticas Públicas Gustavo Lopetegui tenía a su cargo las carteras asociadas a “obras públicas” (2019: 5).

Portador de los valores que mostraba el ala onegeísta (Di Marco en *La Nación*, 22/2/2019), Quintana se consolidó como un hombre fuerte del gabinete en el ministerio socio-asistencial. Su renuncia en septiembre de 2018 no diluyó del todo su influencia en el armado de la alianza Cambiemos aunque abre un interrogante sobre el futuro de este sector aliado en la cartera socio-asistencial.

Por último, un conjunto de individuos venía del sector privado, donde construyeron una heterogeneidad de perfiles que incluyeron desde una editora de la sección Clarín Mujer hasta un desarrollador de proyectos inmobiliarios con experiencia en la construcción de barrios cerrados. La mitad de ellos ocupaba inmediatamente antes cargos altos empresariales mientras que el resto ejercía su profesión de manera independiente o eran empleados técnicos en diferentes empresas.

¹¹² Mario Quintana es amigo personal de Horacio Rodríguez Larreta, a quien conoció en la Fundación Sophia y quien fomentó su ingreso a Cambiemos y al poder ejecutivo nacional. Además, Quintana participa en Ashoka, organización de la que formó parte Matías Kelly. En 2015 fue designado Secretario de Coordinación Interministerial en Jefatura de Gabinete de Ministros. Renunció en septiembre de 2018 luego de una importante reestructuración del organigrama del gabinete nacional. Desde el año 2000 la trayectoria laboral de Quintana se vincula al Grupo Pegasus, del cual es socio y accionista, y que posee o poseía empresas como Freddo, Tortugas Open Mall, Pampa Cheese SA, Partners I, GSF SA, Emprendimientos Caballito/ Desarrollos Caballito SA, Farmacity, OPM Inmobiliaria, Gustos y Aromas SA, Musimundo y empresas de alimentos, inmobiliarias, tecnología y otras, en Argentina y Colombia.

No observamos un patrón claro de reclutamiento de este tipo de perfil: es valorada la experiencia en la gestión privada en sí misma y en algunos casos se vincularon en el MDSN a áreas en las que se desempeñaban desde el sector privado. Respecto a los ejemplos mencionados anteriormente observamos que quien trabajaba en un medio gráfico fue nombrada directora nacional de Diseño y Comunicación Institucional mientras que el ingeniero vinculado al negocio inmobiliario fue designado en una dirección nacional con el objetivo de que las cooperativas dejen obras como contraprestación de los programas:

Lo mío es el fierro, el cable, el caño de cloaca, el caño de agua, la calle, la pendiente, el desagüe. De hecho cuando yo entré acá lo hice con la idea de tratar de llevar originalmente Argentina Trabaja hacia algo que ya había sido pero retomar esa senda, ver qué cambiar qué no cambiar, etc., y hacer obras con Argentina Trabaja. Así fue que todo 2017 estuve laburando en eso como director nacional y después a partir de marzo de este año con el cambio de estructura pasé a... pero el objetivo siguió siendo el mismo, ahora con Hacemos Futuro¹¹³ pero no cambió la esencia de mi laburo que era hacer capacitación en obra. Y en ese contexto en este momento estamos, no es que sea mío sino del equipo, ya estamos firmando muchísimos convenios para hacer obras con organizaciones sociales y titulares de Hacemos Futuro en Infraestructura, nada, interesante. (Funcionario nacional, entrevista propia, 27/7/2018, CABA)

En la mitad de estos casos, sus trayectorias previas incluyen algún tipo de participación política o social complementaria. Además de una abogada de la UCR, cuyo partido tuvo una presencia casi inexistente en los cargos políticos del ministerio, encontramos fundamentalmente experiencias de voluntariado en ONGs que aparecen para los entrevistados como antecedentes importantes respecto de una preocupación por lo social que los llevó a ocupar un cargo público en la cartera analizada:

Es una Fundación que hace algo muy similar a lo que hacemos en Hacemos Futuro, en lo que hoy es la Dirección Nacional de Gabriela, que es enseñar oficios a personas para que después puedan salir y ganarse la vida con ese oficio que acaban de aprender. Eso es la fundación Oficios, y yo como colaborador en esa fundación lo que hacía era tutorear a algunos alumnos. Ayudarlos a armar el CV, simular entrevistas, y acompañarlos en la transición hacia una mejor posibilidad de vida. (Íbid.)

¹¹³ Hacemos Futuro es un programa de transferencia condicionada de ingresos perteneciente al Ministerio de Salud y Desarrollo Social y administrado por ANSES. Es el resultado de la fusión de tres programas previos: Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio. Los titulares reciben un monto estímulo mensual (\$6.000 en enero de 2018) a cambio de una contraprestación o condicionalidad permanente: finalización de estudios primarios y/o secundarios, capacitaciones laborales o afines (120 hs. anuales, o 60 hs. si se cursa primario/secundario, o 0 hs. si se realizan estudios superiores terciarios o universitarios) y actualización de datos cada 3 meses en ANSES.

A diferencia de otras experiencias de derecha donde los cuadros católicos ocuparon lugares clave de las áreas socio-asistenciales de gobierno (Giorgi, 2015; Gomes, 2011; Osuna, 2016), quienes venían inmediatamente del mundo privado y participaron de organizaciones religiosas fueron una minoría. Vincularon su ingreso al ministerio no sólo con esa preocupación por lo social que se expresaba en experiencias de voluntariado religioso sino con un perfil profesional y de gestión que atravesó su formación.

El caso más emblemático es el de Gabriel Castelli, quien además de dirigir Cáritas era inmediatamente antes director del banco ICBC. En esas experiencias previas no sólo construyó una red de contactos empresariales fundamentales para ingresar al ministerio sino que desarrolló desde su participación social/eclesial redes de conocimiento y sociales relevantes para ser Secretario de la cartera.

Los pocos católicos que se ponderaron en el área presentaban trayectorias y discursos que compatibilizaban el mundo empresarial y la participación social religiosa, vinculando el catolicismo a nociones de extendida circulación en las perspectivas sociales del mundo empresario como la idea de Desarrollo Humano y de Responsabilidad Social Empresaria.

Una de las entrevistadas con un perfil profesional ligado al sector privado, financiero y de consultoría, y con experiencia en una ONG internacional cuya misión era “transformar el mundo a través del evangelio”, nos contaba que en Londres pudo reencontrarse con las finanzas cuando conoció la banca de los pobres. Desde allí se acercó a las empresas de triple impacto y terminó trabajando en una fundación argentina que promovía el emprendedorismo, fundamentalmente en los sectores sociales marginados.

En general, estos perfiles privados, algunos con experiencia de voluntariado, se agruparon en las Secretarías conducidas por Gabriel Castelli y Guillermo Badino, quienes dirigieron hasta 2017 las Secretarías de Coordinación y Monitoreo Institucional y de Organización y Comunicación Comunitaria, respectivamente. Badino va a perder peso ministerial luego de las reestructuraciones de 2017 y 2018.

6.3 De la parte baja a la parte honda: la piletta de la participación social en las experiencias previas de gestión privada

A partir del análisis de las trayectorias previas y de los espacios que aparecieron como trampolines al ministerio socio-asistencial nacional, examinamos concepciones y

valores adquiridos en esas experiencias y que aparecieron como un sentido común compartido por estos individuos que pasaron a ocupar cargos públicos en la cartera durante la gestión de Cambiemos. En este apartado estudiamos lo que sucedió con aquellos individuos que venían del sector privado quienes, como vimos anteriormente, tenían además trayectorias previas en el mundo empresarial y el de las ONGs. Ambos espacios se cruzaban, no sólo por la doble pertenencia de varios individuos sino también por la primacía de un voluntariado empresarial afín a la gramática del management (Luci, 2016).

La decisión de ocupar un cargo público aparecía como un momento de ruptura en la gran mayoría de los individuos que venían inmediatamente antes de ocupar cargos en ONGs o en el mundo privado. En relación a su histórica preocupación por lo social, una funcionaria afirmaba:

Pero desde el lado de las ONGs, que es un lugar que está bueno y que también es bastante cómodo, ¿no? Porque es como siempre hablamos de la pileta de la participación, la parte playa y la parte honda y es como que sí, estás haciendo política y estás participando pero desde un lugar en el que todavía haces pie. Cuando ya estás un poquito más allá, ya es bastante más jugada la participación (Funcionaria nacional, entrevista propia, 26/7/2018, CABA)

Como muestra el trabajo de Vommaro (2017b), la movilización electoral de 2015 significó una oportunidad para que un conjunto de personas que consideraban la política como una actividad lejana decidiera involucrarse en ella. Muchos cuadros “sociales”, con experiencia en construir relaciones con el Estado pero con trayectorias ligadas al mundo de las ONGs, decidieron ingresar a la gestión pública generando una ruptura en relación a sus experiencias de intervención social previas a partir de la ocupación de cargos políticos en el MDSN.

A raíz de la victoria de la alianza Cambiemos y del ascenso de un conjunto de individuos provenientes del mundo privado a la gestión pública, quienes venían trabajando en el mundo de las ONGs empezaron a ver con buenos ojos la posibilidad de pasar a ocupar cargos estatales donde las escalas y los recursos fueron considerablemente más importantes:

Y me encontré diciendo previo a las elecciones: “Che, nadie me representa, y las propuestas, y los candidatos que yo siempre voto nunca están entre los tres mejores, y nunca ganan, o por lo menos en los que más votos tienen”. Así como un súper yo, o como un algo, me dijo: “Bueno, postúlate vos, ¿Quién sos, como, qué haces vos?” Y cuando Paula me dijo esto es como si hubiera vuelto ese recuerdo, “¿Che vos querías? Capaz que esta es la

oportunidad, vos te quejabas de que un montón de cosas no cambian. Tal vez tengas que meterte, incluirte en esa posibilidad de cambiar.” Entonces fue como un no poder rechazarlo. Pintaba parecido a lo que venía haciendo, sólo con un equipo mucho más grande, con un territorio más grande y demás, la realidad es que después terminó siendo ampliamente distinto, pero un aprendizaje. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, CABA)

Los individuos que venían del sector privado o de las ONGs significaron la ocupación de cargos públicos como una entrega personal (de tiempos y saberes) que tenía como objetivo el mejoramiento de la política. Había que “meterse” para que esta última se ponga al servicio de las energías privadas (Vommaro, 2017b: 17).

Varios de los entrevistados relataron su ingreso al ministerio a partir de un circuito que pareció repetirse en este tipo de perfiles procedentes del sector empresarial o de las ONGs: entrega de un curriculum o LinkedIn a un conocido con llegada a algún funcionario gubernamental y entrevistas posteriores con jefas de gabinete y funcionarios nacionales.

Entonces un poco por intuición, un poco convencido de mis ganas le escribí un mail a Carolina Stanley, sin conocerla personalmente pero sí a través de la mujer de un amigo que trabajaba en el GCBA y que la había conocido. Un poco de caradura pero adjuntándole mi curriculum y diciéndole que estaba a disposición. (Funcionario nacional, entrevista propia, 25/9/2018, CABA)

Me entrevisté con Gabriela, me dijo: la verdad que me encantó lo que charlamos, quiero que te entreviste Celina que es la Jefa de Gabinete del Secretario. Celina dijo me encantó lo que charlamos, quiero que te entreviste Matías que es el secretario. Me entrevisté con él, los tres me preguntaron por qué quería venir. Los tres me advirtieron que era mucho trabajo y que siempre estábamos corriendo atrás de la pelota. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 26/7/2018, CABA)

Es interesante que en todos los relatos de este tipo, los nombres de quienes entregaron los curriculums, los vínculos que permitieron conseguir el mail de un funcionario nacional, el conocimiento de la vacancia en determinadas áreas, sea solapado en los discursos que fundamentalmente resaltan la importancia de sus trayectorias laborales y educativas previas: *“Yo no me siento ser de nadie y no creo que tampoco sea mi padrino. Yo creo que estoy acá hace tres años porque me rompí el orto laburando, porque lo hice más o menos bien, porque no hay nadie mejor o, no sé, porque no quieren cambiar.”* (Funcionario nacional, entrevista propia, 10/9/2018, CABA).

Al igual que en las grandes empresas (Luci, 2016) la dimensión social e intersubjetiva del acceso a un cargo de poder aparecía de manera borrosa en discursos donde la lógica meritocrática e individualista permea la construcción de un sentido común compartido. Sin embargo, tanto en el sector privado como en el público la construcción de una carrera exitosa fue el resultado de un proceso de cooperación que incluyó una densa red de relaciones y que se observó claramente al analizar las distintas formas de ingreso a los cargos públicos del ministerio.

Por otro lado, en esas experiencias previas de gestión social en el tercer sector hubo un aprendizaje en relación a las temáticas y a las dinámicas de trabajo, que presentaban algunas similitudes, en diferentes escalas, con los desafíos que encontraron al ocupar cargos públicos en el MDSN. Decía una funcionaria de su experiencia para un proyecto en articulación con el BID:

Arranqué con un proyecto que era una prueba piloto de un programa de empleo subsidiado, sólo para la red solidaria judía, que eran unos 7 mil beneficiarios de 5 organizaciones judías, una norteamericana y el resto de Argentina. Y ese proyecto que era 3 meses terminó durando algo así como 7 u 8 años. Y después pasé a coordinar una de las sedes del servicio de empleo y los últimos 3 o 4 años el área específica de diversidad e inclusión laboral. Más o menos, fue como haciendo un camino que es lo que vine a hacer acá cuando me convocaron en el 2016, pero en vez de hacerlo para 8 mil personas en todo un año en AMIA, a los números de hoy son 250 mil personas, todos los días todo el año. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, CABA)

La relativa afinidad temática que mostraron quienes tenían experiencia previa en ONGs contrastó con la ajenidad marcada que mostraron quienes provenían del sector empresario en relación a las poblaciones a gobernar. En este sentido, sólo las ONGs proveyeron a Cambiemos de algún tipo de anclaje territorial, fundamentalmente en barrios aunque también, en casos excepcionales, en pueblos pequeños de la Argentina:

Hicimos un montón de proyectos de investigación, de alumnos, de voluntariado, recibíamos a los alumnos, mucho. Con la UBA, con la UNGS, con San Martín en un momento. Hicimos formaciones juntos, participamos de una mesa en la UNGS, de organizaciones comunitarias. Eso fue re lindo, le dimos mucha impronta comunitaria. En ese sentido, como éramos nosotros y nosotros definíamos qué queríamos, estuvo bueno. Por eso creo que me resultó relativamente fácil el ministerio porque yo tenía mucho roce con las organizaciones. Primero las conocía a casi todas, salvo la de productores más dura. Al resto las conocía a casi todas y a muchas conocía a las personas. Y me sabía mover en ese ámbito y nunca entré en la lógica funcionario más acartonado, más formal. (Funcionario nacional, entrevista propia, 17/7/2018, CABA)

En los individuos con trabajo previo en barrios, hay una concepción que entiende al territorio como el lugar donde se escucha a la gente. Recuperando la preocupación por la participación ciudadana, que creció incluso en los años '90 en un contexto de crítica a la acción estatal (Landau, 2008), un funcionario con *expertise* en políticas sociales nos decía respecto del trabajo de las ONGs en los barrios: *“Eso fue mucho aprendizaje. Y después a poder leer el territorio y lo que la gente decía. No construir nosotros lo que nosotros queríamos sino escuchar qué es lo que la gente decía.”* (Funcionario nacional, entrevista propia, 17/7/2018, CABA).

La red de contactos que permitió el ingreso al ministerio y los vínculos de los actores con algunos territorios y temáticas de la cartera, fueron sólo una parte de los recursos que los funcionarios trajeron del tercer sector al Estado. Una concepción particular de la intervención social estatal predominó en el ministerio a partir de la consolidación de estos perfiles.

Laburás mucho con intendentes municipales, laburas mucho con, no se llaman intendentes, a veces son delegados municipales, a veces son presidentes de juntas de gobierno, son tipos de los pueblos, elegidos o no por los pueblos, muchas veces elegido por el intendente de la ciudad cercana, ahí con esas cabezas. Tratando de entender su vecino que necesita, a veces todos peleados, pero bueno una lógica bastante de pueblo. Y a veces podías llegar a tener la suerte, jamás me pasó, dos veces me pasó, con gobernadores. Porque lo que hacíamos al final era hacer un informe con los pueblos en los que habíamos estado laburando y decirle al gobernador: ‘che mire, esta es su provincia, tiene estos pueblos, y estos pueblos tienen estas necesidades. Nosotros hicimos hasta acá, suerte.’ Y después también laburás bastante con pequeños productores, la señora del club, la señora del almacén, la que está empezando a laburar algún proyectito turístico que quiere tender mejor la cama. Y también con el INTA, el INTI, Agricultura familiar, organismos nacionales y provinciales y locales que están laburando en ese lugar. Después, a nivel conseguir guita ahí jugás con otro partido. Tu objetivo es generar, trabajás con gerentes de RSE, gerentes de marketing, gerentes, y muchas veces llegás a bancos, qué sé yo, a contar tu proyecto. (Funcionario nacional, entrevista propia, 8/8/2018, CABA)

Varios entrevistados resaltaron no sólo la experiencia en gestión, que es remarcada por artículos periodísticos (Lanata en *Clarín*, 15/10/2016) y por los propios entrevistados como un atributo en sí mismo valioso para quienes ven con buenos ojos el pasaje de cuadros del mundo privado al público, sino un conjunto de relaciones y técnicas vinculadas a la búsqueda de fondos desde el sector privado para insertarse en áreas sociales: *“Entonces me tocó mucho búsqueda de fondos, de alianzas, gestión de*

proyectos con organismos de cooperación.” (Funcionario nacional, entrevista propia, 17/7/2018, CABA)

Una de las premisas que incorporaron en estos años de formación profesional previa y que se valorizaron en la gestión Cambiemos del MDSN tuvo que ver con la importancia que asumió atraer inversiones del sector privado que permitieran potenciar proyectos sociales. En palabras del más alto funcionario de Economía Social, el mercado es entendido como *“Driver de la economía social, como driver del cambio”* (Funcionario nacional, entrevista propia, 10/9/2018, CABA). Con esta concepción, una particular definición del vínculo entre Estado y empresas entendía que el primero debía ofrecerle rentabilidades o servicios al sector privado para seducirlos en posibles inversiones futuras:

AMIA tiene un servicio de empleo que es, si esta grabación la escucha el director va a odiar que diga, una bolsa de trabajo, porque es mucho más que una bolsa de trabajo porque es una mezcla entre una bolsa de trabajo solidaria, que nació así por los años setenta y largos, y una consultora de recursos humanos. Digo es el mix de las dos cosas porque tiene mucha cosa gratuita para el postulante y para el cliente-empresa le cobran los servicios de consultoría, de selección de personal, de evaluación de personal, etc. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, CABA)

Estos funcionarios concibieron la intervención social del Estado desde una perspectiva que buscaba vincular virtuosamente lo privado, lo público y el tercer sector, entendiendo por este último fundamentalmente el mundo de las ONG liberales. La pregunta que aparecía de manera latente o manifiesta en muchas de las entrevistas que realizamos se podría formular de la siguiente manera: ¿Cómo hacer que las inversiones vayan a los sectores más vulnerables?

Esto que tiene una historia de largo alcance en Argentina y el mundo, formó parte de un sentido común compartido durante los primeros dos años de gestión Cambiemos. Como nos explicaba un funcionario respecto a su experiencia previa de trabajo en un grupo global de inversión de impacto:

Era básicamente cómo canalizamos capital para financiar agenda social y ambiental en el mundo, no solamente a través de gasto público y filantropía sino a través de inversión posta, y cómo la inversión pasa a fluir de un lugar a otro (...) pero buscando optimizar el impacto social. (Funcionario nacional, entrevista propia, 16/10/2018, CABA)

Con inversión “posta” se refería a capital privado nacional e internacional, que en la concepción de los funcionarios se presentaba como una posibilidad de construir otra escala de intervención social. El desafío luego de la victoria de Cambiemos constituyó

llevar a la gestión pública esta idea que circula en distintos ámbitos del voluntariado empresarial pero que se presentaba como una novedad en la gestión pública del MDSN.

Y con Mario [Quintana] hablando las primeras veces, cuando yo estaba en Londres, sentimos que la cuestión del hábitat popular era un ámbito donde necesitábamos escalar en soluciones a partir del capital privado. Entonces vine a conocer un poco qué hacíamos y a proponer una alternativa. (Íbid)

Esta idea recorrió distintas áreas del ministerio donde lo social no aparecía como un desafío sólo del Estado sino que se presentaba como una agenda para el sector privado, empresarial y onegeísta, que figuraban en la perspectiva de Cambiemos como protagonistas de la intervención social.

6.4 Funcionarios embarrados en la cartera nacional: concepciones y valores de quienes provienen de la gestión porteña

Una parte importante de los funcionarios del MDSN venía del ejecutivo porteño, principalmente del área socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires. A diferencia de quienes llegaron del sector privado o del tercer sector, donde se produjo una ruptura en las trayectorias profesionales a partir del ingreso a la gestión estatal luego de la victoria de 2015, quienes venían de las instituciones políticas porteñas expresaron una continuidad en una trayectoria laboral pública que vivió fundamentalmente un cambio en términos de escala.

Y para mí fue un desafío grande el cambio. Primero porque es muy distinta la política pública en ciudad que en nación, por lo menos desde mi mirada y desde lo que entiendo que tiene que ser. Y al principio me costaron esos primeros meses de cambiar el chip, porque en ciudad es todo accesible en términos de información, el ciudadano está ahí, es recorrible la ciudad. Y obviamente son otros los números, y es otra dimensión, desde la problemática, del alcance de los proyectos, así que ahí al principio me costó mucho. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 30/7/2018, CABA)

Aquí, a diferencia del discurso que solapaba la importancia de las relaciones sociales en el ingreso a la gestión pública propio de los dos grupos anteriores, se realiza una descripción clara de las lealtades o las relaciones informales que facilitaron su llegada a estos cargos. En efecto, los lazos construidos antes, durante o después de las victorias de 2015 explican los ascensos de estos agentes, que lo manifiestan abiertamente.

Además, la sociabilidad gubernamental apareció como un elemento clave no sólo para comprender el ingreso de los individuos al MDSN sino también como un capital de trabajo para desempeñarse en la vida cotidiana del ministerio. Como muestran otros trabajos que analizan los vínculos y las jerarquías que se construyen en las dinámicas de

trabajo ministerial (Gené, 2014; Giorgi, 2015; Perelmiter, 2016), los contactos con individuos determinantes dentro de la cartera pueden permitir desde “destrabar un expediente” hasta conseguir recursos.

A mí me pasó que me volví a cruzar con gente con la que me crucé laburando en ciudad, laburando en el equipo de Horacio. No sé, la jefa de gabinete actual de la ministra yo me acuerdo que en esa época hacíamos cosas juntas cuando yo laburaba temas de Desarrollo Social. Mucha de la gente que yo conocí, eso para mí es algo de mi capital de trabajo, que si tener vínculos y contactos siempre ayuda. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 30/7/2018, CABA)

Ahora bien, la experiencia de gestión pública en la ciudad de Buenos Aires no sólo fue fundamental en relación a los contactos que permitió consolidar sino que se presentó como una experiencia previa que formó a los individuos con valores y concepciones de gestión socio-asistencial. La construcción de un estilo de gestión porteño que se nutrió de algunas de las ideas que circulaban en el tercer sector fue clave para comprender la convivencia de perfiles que provenían de espacios de reclutamiento diversos como el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, las fundaciones y el sector empresario.

Como mostramos en el capítulo 3, los funcionarios porteños no sólo tenían concepciones compartidas por el paso previo por el tercer sector liberal, sino que durante la gestión PRO del área socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires resignificaron un conjunto de discursos y prácticas afines a esos mundos sociales como la “libertad” en la toma de decisiones y la *expertise* en políticas sociales. Si bien el tipo de *expertise* ponderada en CABA y en Nación fue diferente, porque cada vez más el saber managerial desplazó a la especialización técnica, la valoración de lo “objetivo” en la gestión socio-asistencial fue una variable que se repitió en los distintos niveles de gobierno.

Aunque la mitad de los individuos venían de otras áreas del gobierno porteño, esto no les impidió rescatar su experiencia de gestión gubernamental como un recurso que les permitió interiorizarse con procesos administrativos y políticos a partir de los cuales incorporaron atributos de gestión pública e intereses temáticos específicos:

Estuve como tres años trabajando como asesora del gerente general, también tema de planificación, seguimiento, muy encima de todos los temas, tratando de concentrar toda la información de lo que se hacía. Y bueno ahí me empecé a meter un poco en las temáticas de vivienda, el hábitat, todo lo que tiene que ver con las villas y asentamientos, y me empezó a interesar un montón. (Jefa de Gabinete de funcionario nacional, entrevista propia, 19/9/2018, CABA)

En relación al territorio a gobernar, los funcionarios mostraban un abanico de recursos y conocimiento para el caso de la ciudad de Buenos Aires, donde construyeron lazos desde la gestión porteña. Como vimos en el capítulo 3, en la cartera socio-asistencial porteña los funcionarios habían consolidado un tipo particular de cercanía que caracterizó la gestión PRO marcada por la moralización de la política a partir de la individualización de esta, por la participación de los funcionarios en algunos momentos de la implementación de las políticas en el territorio y por la articulación con organizaciones sociales importantes de la ciudad de Buenos Aires.

La búsqueda de cercanía venía formando parte del perfil histórico de buena parte de los funcionarios que venían de CABA y que observamos en un estilo de gestión que construyó la ministra nacional en sus discursos (Arias en *La Nación*, 1/8/2018), en notas periodísticas que la mencionaban (Struminger en *La Nación*, 3/9/2018) y en sus redes sociales.¹¹⁴ Distintos funcionarios entrevistados, de perfiles bien diferentes, rescataron la cercanía como un atributo de quien ocupó el máximo cargo del MDSN. Sin embargo, el pasaje a nivel nacional no sólo implicó, como mencionamos anteriormente, un desafío en términos de escala sino también interactuar con organizaciones que no conocían y que se desempeñaban en provincias alejadas de la ciudad de Buenos Aires.

El tipo de trabajo es distinto: cuando trabajás en la ciudad de Buenos Aires estás todo el tiempo en contacto directo con las problemáticas sociales de la ciudad. Pero también es cierto que de un lugar a otro estás en un rato. Siempre digo que uno puede recorrer toda la ciudad en un día. Cuando trabajás desde lo nacional tenés que pensar no sólo, habiendo adquirido esta experiencia del contacto directo, en la posibilidad concreta del contacto directo, que yo sigo haciendo porque es lo que me apasiona, pero pensar en políticas sociales que tienen que ver con todo el país. Y pensar cómo acompañar las políticas sociales de todas las provincias, conociendo la problemática que hace a la gente que vive en ese lugar. (Entrevista a Carolina Stanley, Conversaciones La Nación, disponible el 1/11/2018)

Como veremos en el capítulo siguiente, en una coyuntura marcada por la crítica al kirchnerismo por las cifras del INDEC Cambiemos propuso una fórmula política que valorizó las herramientas de gestión capaces de producir datos: *“Poner en valor al INDEC tuvo que ver con este primer paso para transformar la realidad que es conocerla”* (Carolina Stanley, Conversaciones La Nación, disponible el 1/11/2018).

¹¹⁴ En las redes sociales de la ministra priman los encuentros con destinatarios de las políticas sociales del MDSN. En una publicación de Facebook del 31/7/2018 narra: “Hace un año, me reuní en Villa María, Córdoba, con un grupo de víctimas de la trata de personas. Es nuestro compromiso, trabajar para erradicar cualquier tipo de esclavitud y por eso, presentamos el Plan Nacional Contra la Trata y Explotación de las Personas. Gobernar es estar cerca de quienes más lo necesitan. Y ellos lo estaban esperando, hasta hoy.” Disponible el 1/11/2018.

La relevancia que asumió la generación de información “confiable” no sólo se presentó como una forma de entender lo que le pasaba a la gente, sino como una forma particular de orden en el funcionamiento ministerial a partir de premisas que caracterizaron la gestión PRO del área socio-asistencial a lo largo de su breve historia, tales como la individuación de las políticas sociales y la crítica a los intermediarios.

En 2015 se pasaron toda la campaña diciendo que íbamos a eliminar todos los planes sociales. Entonces el 2016 lo transitamos cuidando de no dar de baja ningún plan social que fuera verdadero, que la persona existiera y que lo necesitara, pero sí ordenando eso. Y se hizo un proceso y un trabajo de mucho ordenamiento, sacando intermediarios. Donde cada persona que tiene un plan hoy viene a una oficina de ANSES, la conocemos, está registrada, recibe todo su dinero en su cuenta bancaria, con su tarjeta de débito. (Carolina Stanley, programa Cada Noche, entrevista con Graciela Fernández Meijide, 15/10/2018)

La búsqueda de cercanía, trascendental en los capítulos sobre los niveles subnacionales, perdió relevancia en la gestión socio-asistencial nacional donde Cambiemos decidió negociar con actores territoriales de peso como los movimientos sociales, menos afines a las concepciones de gobierno y a los objetivos políticos de este último (Hudson, 2017). Como veremos en el capítulo siguiente, la matriz liberal que se ponderó en el área no impidió el encumbramiento de aquellos perfiles capaces de generar buenas relaciones y negociaciones con actores colectivos que formaron parte del entramado socio-asistencial del Estado nacional en los distintos territorios en los que intervino.

Conclusiones

Durante los primeros años de la gestión de Cambiemos individuos portadores de conceptos y valores afines a la gramática del management provenientes de ONGs liberales o del mundo empresario asumieron un rol preponderante aunque supeditado a la conducción de quienes venían de gestionar políticas socio-asistenciales en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Las relaciones interpersonales, claves para comprender el ingreso de aquellos funcionarios provenientes del gobierno porteño a la cartera nacional, no aparecieron en los discursos meritocráticos de quienes llegaron del tercer sector o del sector empresario, quienes solaparon las redes que permitieron el ingreso a la gestión pública nacional.

En este período, se ponderó un nuevo tipo de *expertise* en políticas socio-asistenciales relacionado en distintas dimensiones a una nueva forma de entender la

intervención social surgida del seno del sector empresarial. Observamos diferencias significativas con el modelo gerencial de los años 90, vinculado al manejo de programas y a relaciones estrechas con organismos históricos como el BID y el BM. La especialización técnica de esos años y el conocimiento respecto de los programas históricos del área se depreció en relación a un saber managerial que privilegió la consolidación de equipos y de liderazgos “horizontales” capaces de tomar decisiones estratégicas.

Las formaciones de posgrado en temáticas como la RSE o las experiencias de gestión en ONGs de voluntariado empresarial, pusieron entre las capacidades previas valoradas para el reclutamiento la búsqueda de inversiones privadas en áreas sociales. Las relaciones forjadas con algunas poblaciones del ministerio y los vínculos construidos con el mundo empresarial aparecieron como decisivos para comprender el acceso de estos individuos a los cargos públicos del MDSN, en el marco de una coalición sociopolítica en la cual los CEO y Mario Quintana asumieron un rol clave en el área socio-asistencial.

Por su parte, la gestión en la ciudad de Buenos Aires, particularmente en la cartera socio-asistencial, le permitió a un conjunto de funcionarios locales ocupar cargos públicos nacionales luego de una experiencia de gestión pública afín a los valores que circularon en distintas fundaciones. La construcción de lealtades políticas con figuras importantes del ministerio y el manejo de procesos administrativos, políticos y temáticos afines a los objetivos del gobierno nacional los posicionó en los cargos públicos del área socio-asistencial.

El análisis de las trayectorias previas nos permitió iluminar los mundos sociales de la política de los cuales se nutrió Cambiemos para gobernar las poblaciones del MDSN. En este sentido, se destacaron tres perfiles afines a una nueva gramática del management: individuos con experiencia en la gestión de proyectos privados con impacto social, empresarios y técnicos del sector privado, y un conjunto de funcionarios locales provenientes de la política porteña que retomaban valores y concepciones del tercer sector empresario.

Como analizaremos en el capítulo siguiente, las lealtades y los grupos se reconfiguraron en el marco de los desafíos que tuvieron que afrontar los funcionarios ministeriales. En este sentido, durante la gestión los atributos más valorados en la cartera socio-asistencial se vincularon sobre todo al oficio de la negociación política y a

la capacidad de construir sensibilidad gubernamental en una coyuntura social cada vez más crítica.

Capítulo 7. Gestión managerial, “vocación para ayudar” y cercanía PRO: atributos de gestión y agrupamientos ministeriales en el nivel nacional

Los atributos que jerarquizó Cambiemos en la cartera, provenientes del mundo empresarial, del GCBA y de las ONGs liberales, estructuraron perfiles de funcionarios y agrupamientos ministeriales. Estos últimos fueron grupos conformados en el devenir de la gestión, en la cual se resignificaron lealtades y sentidos previos. En este capítulo mostraremos las tensiones, los consensos y las disputas que observamos en los discursos y las prácticas de los funcionarios por definir qué fue ser un buen funcionario de Cambiemos en el área socio-asistencial de la nación.

Los funcionarios movilizaron diferentes recursos al interior del ministerio en una coyuntura marcada por un agravamiento de la situación social en general. Entre el último año del gobierno kirchnerista y el 2018, la tasa de desocupación ascendió 3 puntos, específicamente entre 2015 y 2018, pasando del 6,6% al 9,6% (EPH, INDEC, 2018). Por su parte, la tasa de no registro mostró un aumento del empleo precario, pasando del 30,6% en 2015 al 32,2% en 2017 (Balza, 2019).

Entre marzo y agosto de 2018 la pobreza aumentó del 25,7% al 27,3% de la población urbana. Son 11.150.000 pobres, golpeando particularmente a los niños para quienes la pobreza alcanza el 48%. La indigencia volvió a crecer del 4,8 al 4,9% (100.000 indigentes nuevos) a contramano de lo experimentado durante el kirchnerismo (EPH, INDEC, 2018).

En esa coyuntura Cambiemos gestionó de una manera particular la tensión entre “objetividad” y cercanía como dimensiones históricas de la gestión socio-asistencial. En el marco de una crítica generalizada al kirchnerismo por las cifras del INDEC, los funcionarios construyeron un nuevo estilo de gestión gerencial en el cual se valorizó fundamentalmente la capacidad para instrumentar decisiones estratégicas adquirida en experiencias previas en el sector empresarial.

Por otra parte, la cercanía también se presentó como un desafío de gobierno y fue abordada desde dos dimensiones. Al interior de la cartera se valorizó, al igual que en CABA y en algunas áreas de la cartera de PBA, una cercanía managerial vinculada a la construcción de liderazgos horizontales como contracara del verticalismo asociado a una vieja forma de hacer política.

Hacia afuera del ministerio, la cercanía se presentó como un mecanismo para entender *otras* realidades sociales, en el marco de un gobierno integrado por

profesionales y sectores empresarios. La proximidad de las autoridades estatales con los destinatarios de las políticas ministeriales, como forma de “acceso a la verdad sobre la pobreza” (Perelmiter, 2016), fue una prioridad de los perfiles más “políticos” quienes consolidaron una cercanía “individual” con estos últimos.

Las tensiones en relación a qué tipo de proximidad estatal construir no tardaron en aparecer. Por un lado, en una fuerza donde primó una matriz liberal, se ponderaron discursos y prácticas que promovían políticas sin intermediarios. Por otra parte, el ala política del ministerio construyó canales de negociación con actores de peso como los movimientos sociales en una coyuntura social cada vez más desfavorable. Esta última destreza, adquirida en el área socio-asistencial porteña y en experiencias políticas previas, fue valorizada por los funcionarios más comprometidos con el proyecto político del gobierno.

Por último, estudiamos el lugar preponderante que asumió la retórica centrada en la vocación social, presente en la presentación de sí mismos que aprendieron en el transcurso de sus trayectorias previas. La centralidad de la noción de ayuda, clave para diferenciarse de quienes hacían política, se complementó con valores vinculados a nuevas formas de espiritualidad que circulan en el mundo empresario.

7.1 El ala política, los “técnicos” y los independientes: agrupamientos ministeriales durante la gestión de Cambiemos

En base al análisis de trayectorias previas y de los atributos jerarquizados en el MDSN durante la gestión de Cambiemos, observamos perfiles de funcionarios y estrategias de agrupamiento al interior de la cartera. Los atributos ponderados son los mismos que describimos en los capítulos anteriores aunque asumieron mayor relevancia la experiencia de gestión en el sector privado y el saber managerial. En este sentido, en el nivel nacional cuando hablamos de expertos nos referimos fundamentalmente a un conjunto de funcionarios que se formaron en el voluntariado empresarial menos “técnico” que el de los años '90. Mantenemos la categoría pero nos parece importante señalar, como hicimos en los apartados anteriores, las transformaciones que se dieron en los saberes valorados por las ONGs liberales.

Los perfiles de los funcionarios ordenaron agrupamientos ministeriales diversos en función de los roles que cumplieron, las relaciones que construyeron y las lealtades que consolidaron. En las carteras de CABA y de PBA, los perfiles de funcionarios implicaron una división del trabajo político pero no nos permitieron desarrollar

agrupamientos ministeriales: las distintas Subsecretarías contenían perfiles diversos. En el nivel nacional, los perfiles de funcionarios, las lealtades específicas construidas y la división del trabajo político ordenaron agrupamientos ministeriales que decidimos describir a partir de la distinción de tres sectores.

Por un lado, hay un ala que fue referenciada por parte del ministerio como “política”, que venía de la ciudad de Buenos Aires, que condujo la ministra y que tenía como referente a Carlos María Pedrini. Por otro lado, un segundo sector estuvo integrado por un conjunto de individuos que provenían del mundo de las ONGs y de las empresas privadas y tuvo como figura fundamental a Matías Kelly. Por último, encontramos un grupo de funcionarios dispersos por distintas áreas ministeriales con perfiles más “independientes”, como el de Victoria Morales Gorleri y el de Pedro Robledo, que tuvieron buenos vínculos con los dos sectores anteriores pero que no respondieron directamente a ninguna de esas líneas internas de la cartera.

Cuadro 3. Características de los agrupamientos ministeriales.

	Políticos	Voluntarios	Independientes
Perfiles de funcionarios	PRO puras, conversos y candidatos	Empresarios y expertos	PRO puras, expertos y burócratas
Referentes ministeriales	Carolina Stanley y Carlos María Pedrini.	Matias Kelly y Gabriel Castelli.	Pedro Robledo y Victoria Morales Gorleri.
Espacios de reclutamiento y principios de autoridad	Áreas sociales del gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Experiencia de gestión socio-asistencial y compromiso político.	Voluntariado empresarial y sector privado. Búsqueda de construir equipos al interior del ministerio y valorización de la “vocación de ayuda”.	Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y voluntariados sociales de diverso tipo. “Vocación de ayuda” y vínculos políticos débiles.
Referentes extra	Horacio Rodríguez	Mario Quintana.	

ministeriales	Larreta.		
Atributos	Capacidad para construir políticamente, con los movimientos sociales, con gobiernos subnacionales. Perfil sensible en una nueva fuerza de derecha.	Objetividad en la gestión socio-asistencial, ya sea desde el trabajo en ONGs o desde el conocimiento que implicó para los funcionarios la experiencia de gestión privada.	Los perfiles portaron atributos de uno u otro grupo (políticos o voluntarios, a los que se sumaron el conocimiento de los procesos administrativos de los burócratas) aunque los diferenció fue la construcción de una lealtad débil en relación a los referentes de esos agrupamientos.
Cantidad	19	28	20

Fuente: base de datos de elaboración propia.

El primer grupo provenía fundamentalmente de la ciudad de Buenos Aires, donde construyeron trayectorias públicas y un estilo de gestión. Allí consolidaron lazos de confianza que les permitieron saltar a la nación cuando Carolina Stanley fue nombrada ministra de Desarrollo Social: *“Todos los que venían de ciudad era así, se cerraban entre ellos. Todo bien, todo hermoso, todo divino, pero no te abrían el juego ni en pedo.”* (Funcionario nacional, entrevista propia, 17/7/2018, CABA).

A pesar de que muchos de ellos habían ocupado cargos públicos en el MHDH-CABA a partir de la construcción de perfiles “sociales” en contraposición a los políticos tradicionales, sus referentes principales, Carlos María Pedrini y Carolina Stanley, eran acusados o valorados en el nivel nacional en función de su capacidad para construir políticamente, con los movimientos sociales, con gobiernos subnacionales y con otros actores con los que se relacionaron desde la cartera.

Estas diferenciaciones ministeriales, que surgieron del propio trabajo de entrevistas, expresaban tensiones que los propios funcionarios destacaban como complementarias para el buen funcionamiento de las políticas socio-asistenciales. Un individuo con historia en el mundo ONG nos decía:

La [Secretaría] de Pedrini. Tenemos mucha comunicación aún cuando las visiones son completamente diferentes y aunque eso a veces cueste, en otros momentos hay que aceptar que es absolutamente complementario. Donde son nuestro alter ego, nos completamos. Somos necesariamente diferentes, yo no podría estar allá y ellos probablemente no podrían estar acá. O si estuviéramos no haríamos el trabajo de la misma manera. Y me parece que eso es rico. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, CABA)

El ala “política” estuvo conducida por quienes venían del MHDH-CABA pero incluyó también actores de otros ámbitos, con quienes construyeron confianza a partir del trabajo ministerial. Un funcionario proveniente del mundo onegeísta nos decía en relación a su inserción en el ala más política del ministerio: *“Ellas se dieron cuenta rápido que a mí, en el buen sentido, el cargo no me importaba, que yo laboraba porque laboraba. Eso las tranquilizó mucho a ellas.”* (Funcionario nacional, entrevista propia, 24/8/2018, CABA). De manera eficaz en algunos casos y no tanto en otros, la confianza y las proyecciones políticas aparecieron como elementos clave para analizar las inserciones en este grupo.

En relación a los atributos mencionados en los capítulos anteriores, el ala política es caracterizada de esa manera por preocuparse por las prácticas asociadas en el sentido común de los funcionarios ministeriales a la dimensión política: el manejo del conflicto social, el vínculo con las organizaciones sociales y la construcción de un perfil cercano, preocupado por el contacto directo con los destinatarios de las políticas.

El segundo grupo, si bien encuentra una figura importante en Gabriel Castelli, consolidó cierta homogeneidad en el ministerio a partir del trabajo en la Secretaría de Economía Social, donde desde 2017 se nuclearon un conjunto de individuos provenientes de las ONGs. En estas últimas construyeron un sentido común compartido que, en algunos casos, se complementó con nuevos lazos de confianza con Matías Kelly, quien conducía el área.

Y la semana pasada, el viernes, el día del amigo almorcé con Celi, que es la jefa de gabinete de Matías y hablábamos de cómo el equipo de pares y un poquito más arriba y un poquito más abajo es lo que hace que te sostengas. Que si eso no estuviera acordábamos que ninguna de las dos estaríamos. Porque no dejamos de ser bichos raros en la gestión pública, entonces eso en

más de una oportunidad se siente. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, CABA)

En este grupo, los atributos vinculados al “saber de gestión” aparecieron como principales, no desde una perspectiva especializada en políticas sociales sino más bien desde la experiencia en la gestión de proyectos sociales de diverso tipo o, directamente, desde la valoración de la gestión privada en sí misma. En algunos casos, a esto se sumó la relación con algunas ONGs que articularon proyectos con el MDSN.

La cercanía en este grupo se asoció a un estilo de liderazgo horizontal que se dio al interior de la Secretaría, donde los funcionarios destacaron la libertad con la que trabajaron en contraposición a la autoridad verticalista y compartimentada que observaban en perfiles con trayectorias extensas en el Estado o en la política partidaria.

En general la dinámica de la Secretaría es muy transversal. Digamos que hay una definición de roles que tienen que ver con la responsabilidad y con la incumbencia temática pero es poco verticalista a la hora del funcionamiento. Da lugar a que de repente yo hable directo con el secretario o que una persona del equipo de Gabi, un coordinador, hable directo con alguien de otra área, es muy en función del objetivo, de lograr resultados y de que esto hay que sacarlo adelante y si requiere que yo hable con tal lo hago. (Jefa de gabinete de funcionaria nacional, entrevista propia, 26/7/2018, CABA)

Sin embargo, el perfil “social” de estos funcionarios no les impidió hacer política al interior de la cartera. Reclutados por una figura fuerte de la coalición sociopolítica nacional como Mario Quintana, no sólo se mantuvieron ocupando espacios de poder sino que ascendieron en el organigrama a partir de la asunción de Matías Kelly como secretario de Economía Social.¹¹⁵ Algunos entrevistados nos explicaban cómo estos funcionarios comenzaron a meterse en las disputas ministeriales, construyendo prácticas que tenían como objetivo la consolidación de poder ministerial.

Y me pidió [Matías Kelly] que entre alguien como mi jefe de gabinete, después que entre alguien como no sé qué, hasta ahí todo bien pero después empezó a criticar mucho a mis directores y a boicotearlo. Eso, sumado a ahora vamos por acá y después hacemos esto, y cambiamos esto. Y yo decía: ¿Por qué? Y decía bueno porque sí. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 27/7/2018, CABA)

La experiencia previa de trabajo en el sector privado o en el tercer sector eran insuficientes para abordar algunos desafíos del área socio-asistencial pública, incluso en

¹¹⁵ Kelly reemplazó a Paula Pérez Marquina, cercana a la ministra y con historia previa en el MHDH-CABA. Gabriel Castelli también era cercano a Mario Quintana y fue secretario nacional, aunque no estructuró tan claramente un grupo ministerial bajo su liderazgo.

la gestión de Cambiemos afín a esa gramática. Los problemas mencionados refieren a la dificultad para coordinar con otras áreas, al manejo de las manifestaciones visibles del conflicto social, a las lealtades políticas que permiten o imposibilitan relaciones con actores ministeriales, a las características del funcionamiento burocrático cotidiano. El conocimiento escaso de estas dimensiones, que ellos mismos entendían como importantes para crecer y para “hacer” en el sector público, aparecieron como desafíos constantes.

Al final el éxito de los proyectos es eso, es un expediente que circula o no circula. O por lo menos eso es otra de las cosas que aprendí acá que es parte de mi laburo de todos los días es empujar expedientes, y levantar teléfonos. Es mucho de empujar la maquinaria que es inmensa para lograr que lo que uno diseña y planifica desde acá, y se junta con organizaciones, y se busca resolver tal tema, se realiza una vez que... eso lleva mucho tiempo y detrás hay muchas personas. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 30/7/2018, CABA)

Por último, hay un tercer sector integrado por funcionarios con perfiles “independientes”, sin lealtades claras con estos dos grandes grupos. Portadores de atributos diversos, venían de ocupar cargos en distintas áreas del GCBA o de trabajar en el sector privado, sin referenciarse en el ala onegésista que conducía Kelly.

Si bien en algunos casos son portadores del “saber de gestión”, sobre todo quienes provenían del sector privado o de las ONGs, y en otros capitalizaron la capacidad de construir relaciones con actores a gobernar, como el caso de algunos funcionarios que venían de la política porteña, a este grupo lo destacaba fundamentalmente su menor grado de compromiso con los referentes de los otros agrupamientos a los que hacíamos mención anteriormente (voluntarios y políticos). Los vínculos débiles con actores claves del ministerio o de la coalición sociopolítica les permitieron ocupar cargos nacionales en áreas secundarias de la cartera.

Ante la pregunta por los grupos ministeriales, destacan sus trayectorias previas vinculadas a espacios que no se constituyeron como líneas internas del partido ni del gobierno. Encontramos aquí lo que Giorgi denomina “Hombre de Iglesia” (2015: 239) aunque en nuestro caso es una funcionaria mujer:

Yo tengo claro que yo entré a la política de la mano de la iglesia. Pero no de la mano de los obispos, de la institución eclesial sino siendo creyente que no es lo mismo no. Y entonces siempre traté de mantener esa línea de pensamiento en mis decisiones y de entender que de alguna manera represento esos valores. Entonces en ese camino no encontré tantos como yo. O sea mucha gente es cristiana, por supuesto, es católica y que defiende los mismos valores que yo, pero no con esa... si alguien entro seguramente

por el peronismo no se va a mover demasiado de esos valores. Además también con una figura como Bergoglio, siempre traté de mantenerme fuera de las internas partidarias. Eso fue bueno y fue malo a la vez, porque no tuve un lugar de pertenencia con un líder específico. Siempre tuve excelente relación con todos pero nunca fui de Michetti, o de Larreta, o de... viste que en la política está mucho esto de las distintas líneas y sus líderes internos. Yo siempre tuve muy buena relación con todos, la sigo teniendo, pero no tengo, siempre traté de mantener cierta independencia de ese liderazgo. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 14/8/2018, CABA)

La independencia relativa de estos funcionarios tuvo ventajas y desventajas: les permitió generar relaciones diversas, activables en buenos momentos electorales, pero les imposibilitó ocupar altos cargos, reservados para gente de confianza. La funcionaria citada anteriormente nos contó que estuvo en la terna para ser ministra de educación de CABA pero no fue elegida por el nuevo jefe de gobierno, quien se inclinó por una funcionaria de su riñón político.

Entre los tres grupos encontramos afinidades y diferencias en concepciones de la gestión pública y de lo que implicó ser un buen funcionario del MDSN. Creemos que ellas se anudan en sus trayectorias previas y en el salto que significó para muchos de ellos el pasaje por el GCBA desde el año 2007 con la victoria del macrismo en la ciudad de Buenos Aires. El ala más política, e incluso varios de los independientes que venían de otras áreas del GCBA, a pesar de tener trayectorias previas sociales/empresariales, hace más de 10 años vivía de la política. Allí construyeron lazos de confianza, destrezas propias de la gestión pública socio-asistencial y un nuevo tipo de perfil afín a gramáticas como la empresarial pero atravesado por esa experiencia de gestión pública local.

La división del trabajo político permitió la complementariedad, siempre tensa y conflictiva, de tres perfiles diferenciados portadores de atributos que ponderó Cambiemos para gobernar en el MDSN. Mientras que el sector de independientes condujo áreas específicas sin demasiada relevancia ministerial (como Juventud), el ala política articuló con actores fundamentales como los movimientos sociales regulando buena parte del conflicto social y tomando las decisiones relevantes respecto de las prioridades de la cartera. Por su parte, el sector voluntario, integrado fundamentalmente por quienes provenían de las ONGs y del sector empresario, buscó “ordenar” la gestión del ministerio. Favorecieron la articulación con los anclajes sociales del macrismo al tiempo que tuvieron como propósito fundamental llevar adelante las decisiones que tomaba el ala política (Vommaro, 2017b: 43).

7.2 Gerencia managerial e individuación de la política socio-asistencial: la búsqueda de construir “objetividad” en el nivel nacional

En la campaña de 2015, Cambiemos movilizó la consigna “Pobreza cero” como expresión de un objetivo general que incluía diferentes propuestas como la consolidación de una educación pública de calidad o la promesa de universalizar un ingreso ciudadano (*La Nación*, 26/9/2015). La premisa general anclada en la idea de sostener lo que se hizo bien y modificar los errores del kirchnerismo, recorrió los discursos de campaña que abordaron temas sensibles como la pobreza, la inseguridad y la inflación. Estos ejes se profundizaron al final de la campaña, luego de las PASO, en una disputa pareja contra un candidato kirchnerista, proyecto político al que buena parte de la sociedad le reconocía logros importantes.

En el área socio-asistencial, Cambiemos retomó una línea discursiva previa del PRO respecto a la poca credibilidad de las cifras del INDEC durante los años kirchneristas, en el marco de una crítica general que incluía las voces de distintos actores sociales y políticos (Jueguen en *La Nación*, 26/12/2011; *Los Andes*, 31/5/2013; *Infobae*, 7/4/2015). La visibilidad de la pobreza como problemática social se convirtió en un eje discursivo que estructuró buena parte de las propuestas en torno a las problemáticas que abordaban las políticas del MDSN. Se buscaba interpelar no sólo a los destinatarios de las políticas socio-asistenciales sino al conjunto de la ciudadanía que opinaba sobre las mismas.

Una vez en el gobierno, en diciembre de 2015 el nuevo presidente de la Nación, Mauricio Macri, designó a Jorge Todesca al frente del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Todesca es un economista ligado al partido justicialista que fue funcionario de distintos gobiernos (incluso radicales) y que en los últimos años del kirchnerismo impulsó el “IPC Congreso”, un índice de precios al consumidor publicado por diputados opositores del Congreso de la Nación. Luego de algunos idas y vueltas producto del nombramiento y posterior desplazamiento de Graciela Bevacqua del organismo, en junio de 2016 se informó el primer IPC de la era Macri, iniciando una nueva etapa en las estadísticas nacionales.¹¹⁶

¹¹⁶ Graciela Bevacqua es una técnica que trabajó en el INDEC entre 1992 y 2009, año en que fue desplazada por presiones del entonces secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno. El macrismo la reincorporó en diciembre de 2015 como directora técnica del INDEC como un símbolo de transparencia. Sin embargo, duró menos de dos meses en su cargo.

Ahora bien, la propuesta general de campaña, anclada en la crítica a la falta de datos confiables durante los años kirchneristas para abordar problemas sensibles como la inflación y la pobreza, no sólo repercutió en el INDEC sino que formó parte del sentido común de los altos funcionarios del MDSN. Allí se valorizaron herramientas técnicas de gestión como contracara de un estilo previo anclado en una forma de acceso a la verdad sobre la pobreza vinculada a la proximidad, colectiva y política, con los sectores populares (Perelmiter, 2016). Una vez más, la producción de información se contraponía a la idea de “estar” en los barrios.

Si bien observamos un consenso en el conjunto de los funcionarios respecto a la importancia que asumen determinados conocimientos específicos sobre los procesos de gestión, nos preguntamos qué características asumió esta idea durante los primeros años de Cambiemos. Como veremos más adelante, existieron diferencias y disputas, vinculadas con las trayectorias previas y las relaciones ministeriales, respecto a lo que los distintos perfiles que habitaron el MDSN entre 2015 y 2017 consideraron la construcción de una gestión objetiva y transparente.

En línea con lo que analizamos en el capítulo 6, la propuesta gerencial ponderada se diferenciaba del saber experto valorado en los ´90 en el que se formó Carolina Stanley. Como destacan numerosos trabajos (Giorgi, 2015; Grassi, 2006; Vommaro, 2011), la *expertise* de aquellos años se apoyaba en el conocimiento específico respecto del diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas emblema del área. Sin embargo, Cambiemos valoró la experiencia en la gestión privada en sí misma y, a diferencia de ese modelo gerencial de los años ´90, la especialización técnica perdió peso frente a las competencias más abstractas del saber managerial.

Un director nacional que venía del sector privado, sin ningún tipo de conocimiento previo sobre políticas socio-asistenciales, explicaba que su aporte se vinculaba al “*Orden, la transparencia, la gestión, todo lo que podía.*” (Funcionario nacional, entrevista propia, 25/9/2018, CABA). Al mismo tiempo, este mismo funcionario destacaba a quienes venían del mundo de las ONGs respecto de quienes llegaban del sector empresarial por su capacidad para gestionar proyectos sociales diversos:

Lo viví mucho con ella [Fátima Ochoa], de años del tercer sector, que conoce mucho. Y tiene una capacidad de análisis y de gestión de proyectos múltiples, que no se la ví ni a Paula [Schiappapietra], ni a Guillermo [Badino], por el mero hecho de contar todo el tiempo con realidades distintas y buscar todo el tiempo soluciones distintas. Me gustó mucho esa capacidad de gestión. (Funcionario nacional, entrevista propia, 25/9/2018, CABA)

Observamos en esta nueva derecha, donde los CEO ocuparon un lugar primordial del gabinete nacional, el pasaje de la valoración de competencias técnicas hacia la búsqueda de habilidades manageriales (Szlechter, 2015). En consonancia con los procesos de managerización de las empresas, la especialización técnica, que remite a la formación sistemática en un área específica a lo largo del tiempo, perdió peso frente a las competencias más abstractas del saber managerial que refieren a la capacidad para instrumentar decisiones estratégicas.

Pero siempre como jefa de gabinete de ella que es un poco la coordinación de todo el equipo, todo lo que tenga que ver con lo administrativo de la dirección, desde la planificación presupuestaria, la rendición de metas físicas, la rendición de indicadores mensuales, pedidos de información de auditorias, trabajar quizás más fuerte, codo a codo con las personas, en lo que son cuestiones estratégicas que tienen que resolverse como para acompañar y después salirme y que lo sigan las personas a cargo. (Jefa de gabinete de funcionaria nacional, entrevista propia, 26/7/2018, CABA)

El trabajo en equipo, la capacidad de soportar situaciones de estrés, el gusto por el cambio, entre otras capacidades apreciadas en la vida cotidiana de las empresas, encontraron una afinidad electiva con premisas y atributos que esta nueva fuerza de derecha en Argentina viene consolidando como valores que ordenan procesos de jerarquización partidaria y de gestión pública (Vommaro, 2017b).

Como complemento de esta particular perspectiva gerencial, observamos un discurso que vinculó la relevancia de las herramientas de gestión a la búsqueda de transparencia en las relaciones entre Estado y sociedad. En ese sentido, desde una matriz liberal se buscó mejorar la gestión de las políticas socio-asistenciales a partir de la desarticulación de las intermediaciones sociales, lo cual muestra diferencias sustanciales con la mirada comunitarista de la derecha católica de fines de los sesenta (Osuna, 2016). La desintermediación, noción que circuló desde los orígenes de la gestión PRO del MHDH-CABA donde se formaron varios de las y los funcionarios nacionales, se inscribe en una larga preocupación de buena parte de la academia y de distintos partidos políticos por las prácticas clientelares en la gestión de las políticas sociales.¹¹⁷

¹¹⁷ El vínculo entre sectores populares y elites políticas fue parte de la agenda académica (Auyero, 2001; Frederick, 2004; James, 2010; entre otros), mediática, política y social. Como explica Masson (2004), la relación política de mediación entre la figura del candidato y la del elector es nombrada en términos acusatorios como “clientelística”. La creación de la AUH durante el kirchnerismo y el sostenimiento de dicha política por parte de Cambiemos se inserta en una histórica preocupación por el rol de los intermediarios.

Desde una perspectiva liberal, la gestión de Cambiemos promovió la libertad de los individuos, concibiendo a las organizaciones sociales como posibles actores que atentaban contra esta última.

Entonces ahora tenemos un programa que tiene dos responsabilidades para los titulares que son la terminalidad educativa, un poco más del 60% no la tiene concluida, y la capacitación. Y ya no hay un otro que pasa un presentismo por vos, si no que vos sos, o sea se invirtió la carga de responsabilidad, ya a la persona no se le da todo sino que la persona tiene que ir a buscarlo y demostrar que lo hizo. No lo va a buscar en un desierto si no que lo va a buscar en determinados lugares donde nosotros le decimos: esta capacitación está validada en el ministerio, andá, elegila. Con lo cual ahí hay una mayor libertad por parte de la persona. La persona elige donde capacitarse, ¿Puede capacitarse en el taller de herrería que tenía el municipio, que en Argentina Trabaja era ente ejecutor? Sí, puede. Si quiere, y si no, puede ir al centro de formación profesional que depende del ministerio de educación, donde dan peluquería o lo que sea, lo puede hacer. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, CABA)

La creación del programa Hacemos Futuro, como reemplazo de los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio, se presentaba desde las autoridades estatales como un paso fundamental en la quita de intermediarios (*Diario Jornada*, 26/2/2018; *Infocielo*, 27/2/2018). En la página web del ministerio no sólo se detallaban los requisitos legales para acceder a los programas sino que se hacía hincapié en la construcción directa del vínculo entre Estado e individuos, advirtiendo a los destinatarios de las políticas que no era obligatorio asistir a marchas ni pagarle a intermediarios para acceder a las mismas: “*No debe realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones*”.

Imagen 1. Requisitos para solicitar el programa Hacemos Futuro, disponible el 21/1/2019.



Para acceder rápido a una página, arrástrala a esta barra de marcadores. [Importar marcadores ahora...](#)

1. Título secundario, terciario o universitario. Deberás presentarlo cuando te lo pidan en ANSES.
2. [Formulario de Terminalidad Educativa](#) (FOTE), si estás cursando estudios primarios/secundarios, si estás por hacerlo, o si no conseguiste vacante. Completalo, imprimilo y hazelo firmar por la autoridad educativa de donde cursás.
3. Certificado de Formación Integral (CEFI). Ambos documentos (FOTE Y CEFI) debés presentarlos sólo cuando te los pidan.

Recordá que:

- El incentivo mensual lo seguirás cobrando a través de tu cuenta única y personal del Banco Nación.
- No debés realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones.

Descargate la [app Mi Argentina](#) para recibir información del Programa en tu celular y conocer: tu estado como titular, datos sobre tus cobros, noticias de Hacemos Futuro y ofertas de capacitación y empleo.

[¿Cómo podemos ayudarte?](#)

Fuente: <https://www.argentina.gov.ar/desarrollosocial/hacemosfuturo>.

Desde quienes venían de ONGs hasta la ministra, con una experiencia de 6 años en la gestión del MHDH-CABA, destacaban como horizonte la generación de un vínculo lo más directo posible entre individuos y Estado. Como explica la ministra: “*Durante los últimos 10/15 años hubo mucha ausencia del Estado en lo que hace a los barrios más vulnerables. Y eso ha dado lugar a punteros, gestores de trámites y gente que intermedia en trámites que deben ser entre el argentino y la oficina del Estado.*” (Carolina Stanley, programa Cada Noche, entrevista con Graciela Fernández Meijide, 15/10/2018).

Sin embargo, la individuación de la política se complementó con la existencia de distintos tipos de articulaciones institucionales herederas del legado político del giro a la izquierda que se dio en América Latina a fines del Siglo XX (Niedzwiecki y Pribble, 2017). La tensión entre la matriz liberal y el rol crucial que vienen desarrollando distintas organizaciones sociales en el territorio mostraba las dificultades que los funcionarios encontraban al querer llevar adelante esa idea en la práctica.

Para mí hay una mezcla en nación que va entre tener muy buenas articulaciones a nivel provincial y municipal, con actores locales y pensar la política pública en ese sentido, que lo más probable es que para que sea exitosa vas a necesitar algún intermediario en el medio, o un intermediario público o también de alguna organización social o demás, porque de verdad para tener alcance es muy difícil desde el conocimiento de la problemática, de la cercanía, del seguimiento de los proyectos llegar a hacerlo vos

directamente con los equipos que tenés acá, eso fue lo primero que te diría que aprendí o que fue parte del desafío de diseño de proyecto. Pero también, a la vez, y no siendo contradictoria pero un poco por otro lado, a la vez que generar esquema de comunicación con potenciales beneficiarios que sean también directos. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 30/7/2018, CABA)

Cambiamos puso en el centro del escenario a las organizaciones sociales que surgieron al calor de la crítica a las políticas neoliberales implementadas en los años 90 en la Argentina y que marcaron el devenir organizacional de las y los trabajadores informales y desocupados (Longa, 2016, 2019; Merklen, 2010; Svampa y Pereyra, 2009). El anclaje territorial de estos últimos y el rol activo que han venido desempeñando en la gestión de las políticas socio-asistenciales, profundizado luego del 2003, los ha posicionado como un actor clave a gobernar. La decisión del kirchnerismo de designar en los cargos públicos de la cartera a dirigentes sociales y de construir una cercanía, colectiva y política, con esas organizaciones los posicionó en un lugar central del entramado social ministerial.

Entre las organizaciones sociales que articularon con Cambiamos se destacó un triunvirato conformado por la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa. Desde el inicio de la gestión Cambiamos introdujo una medida que consolidó esa relación: las nuevas altas del Programa de Ingreso Social con Trabajo serían ejecutadas directamente por las organizaciones sociales y ONGs, sin la mediación de los municipios (Hudson, 2017).

Por su parte, los dirigentes sociales se afianzaron como actores fundamentales de ese mundo a gobernar luego de la decisión de Cambiamos de delegar en ellos (y no en los municipios) las tareas a realizar por parte de las cooperativas. Además, siguieron recibiendo directamente millones de pesos mensuales en transferencias realizadas por el MDSN para cumplir con las contraprestaciones requeridas. De las 30.061 nuevas altas en 2016, 28.862 fueron para ellas, de las cuales 18.844 quedaron en manos de la CTEP (Hudson, 2017).

La tensión ente la matriz liberal y la decisión de negociar con las organizaciones sociales marcó distintos momentos del vínculo entre el gobierno y los actores territoriales. Al tiempo que se impulsaba la asignación de nueva altas del Argentina Trabaja a trabajadores individuales, y no a cooperativas, la Ley de Emergencia Social creaba un Consejo de la Economía Popular compuesto por un representante del

Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, del MDSN, del de Hacienda y Finanzas públicas, y tres representantes de las organizaciones sociales.

La ponderación de un discurso y de prácticas que promovían la construcción de políticas sin intermediarios, entre las que se destacó también la continuidad de la AUH y la expansión marginal de las transferencias condicionadas de ingresos (Niedzwiecki y Pribble, 2017), se complementó con la consolidación de los entramados territoriales preexistentes que garantizaban la llegada de las políticas al territorio (De Gori, 2019).

Además de esta tensión, observamos distintos estándares de evaluación moral respecto al rol de intermediarios en la gestión de las políticas socio-asistenciales. Mientras que las organizaciones sociales vinculadas a otros sectores políticos y a movimientos sociales eran asociadas a espacios oscuros de la política (sobre los que vamos a hablar más adelante), las ONGs y distintas organizaciones como comedores comunitarios o parroquias, con menor anclaje organizacional y/o vinculadas a tradiciones religiosas como el catolicismo, tenían un estatus moral distinto asociado al asesoramiento técnico y a una concepción de ayuda y de servicio de importante presencia en las historias de vida de los propios funcionarios. Ya sea desde una matriz liberal o desde una religiosa (fundamentalmente católica), esta diferenciación entre organizaciones sociales formó parte del sentido común que circuló en el MDSN durante la gestión de Cambiemos.¹¹⁸

Como veremos en el apartado siguiente, la decisión de generar relaciones con distintas organizaciones implicó una particular división del trabajo político al tiempo que los funcionarios buscaron objetivos diferentes según la organización de la que se tratase. Mientras que con las organizaciones sociales el objetivo era garantizar gobernabilidad y acuerdos sociales, con las ONGs se propusieron potenciar sus posibilidades y alcances desde el seno mismo del Estado.

7.3 Entre la política institucional y los cortes de calle: atributos de gestión para la regulación del conflicto social

A partir del 2003, se construyeron dos mundos burocráticos del bienestar: el ligado al mundo del trabajo formal, con centro en el ministerio de Trabajo, y el que pujaba por la

¹¹⁸ Al igual que en los años '90 (Grassi, 2006), las ONGs representaban la constitución de un espacio público no estatal, retrotrayendo el espacio público a un lugar en el que se habla de necesidades insatisfechas y no de política en tanto expresión de un conjunto de deberes y derechos sociales propios del estatus ciudadano. Una vez más, el liberalismo fue la cosmovisión que nutrió ese proceso, a partir de la separación entre lo público y lo privado, y la consolidación de la tripartición Estado/mercado/sociedad civil (2006: 293).

distribución de recursos asistenciales, que contaba con la participación de organizaciones sociales y gobiernos locales, y que tenía en el MDSN la arena de organización nacional de dicho conflicto (Perelmiter, 2016). Lo mismo ocurrió con las organizaciones que nuclearon a los sectores populares que integraron esos mundos: los sindicatos representaron a los trabajadores formales, mientras que movimientos sociales de gran alcance organizaron a los informales.

¿Cuáles fueron los nudos interpretativos y las prácticas que se consolidaron en los cargos políticos de la cartera que organizó el conflicto social asistencial? Analizamos los dispositivos específicos que se construyeron en estos años para regular el orden social en tiempos de empeoramiento de las condiciones de vida de buena parte de la población.

Diferenciamos dos grupos que respondieron a una división del trabajo político que se dio al interior del ministerio: por un lado, analizamos como impactó la dimensión conflictiva de la gestión socio-asistencial en quienes venían de trabajar en el sector privado y de las ONGs, y, por el otro, estudiamos lo que sucedió con quienes ocuparon previamente cargos públicos en el ejecutivo porteño.

En aquellos funcionarios con trayectorias previas en el sector privado o en el tercer sector, la toma de decisiones con actores manifestando públicamente un reclamo particular se presentó como una novedad:

El tema es que tiene un costo desde lo personal, tiene un costo en cantidad de horas en las que dormís, en la cantidad de gente que te ponés a favor y en contra. Y uno desde la organización social no está acostumbrado a la gente en contra. Estás acostumbrado a poca gente, en el mejor de los casos, a favor, pero no a mucha gente en contra. Qué se yo, desde AMIA, cuando alguien me preguntaba qué hacía, contaba que trabajaba con personas en situación de vulnerabilidad, acompañándolas en su inserción laboral, nunca nadie me dijo nada que no se parezca a: qué bueno, qué buen laburo, qué bueno, qué bueno. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 23/7/2018, CABA)

La tradición de la beneficencia o de las ONGs liberales, donde empresarios y sociedad civil actúan mancomunadamente para resolver problemáticas sociales, operó como una lente opaca para comprender esas situaciones que se presentaron como novedosas y disruptivas, y que desde el momento en que ocuparon un cargo público debieron afrontar.

El pasaje de un momento marcado por el trabajo o la participación social no remunerada, con extendida legitimidad social, al trabajo en las altas esferas del sector

público, donde la organización y la acción colectiva de los sectores populares anuda la exigencia al Estado de derechos sociales consagrados legalmente, muestra una clara ruptura en las biografías de los actores.

Los sentidos que circularon entre quienes venían del sector privado respecto de los cortes de calle iban desde la incompreensión, por no conocer los códigos que regulaban esas situaciones, a la asociación con momentos de tensión en el sector privado que los propios entrevistados relacionaban con los cortes de calle.

Es aprender a negociar en situaciones de una asimetría... bueno ellos también acusan que la asimetría es de nuestro lado así que tal vez compensen las dos asimetrías pero donde la otra persona está dispuesta a cosas que no pueden pasar, que a vos te bajan línea de que no pueden pasar, no sé, un corte, concreto. Y entonces es como todo el tiempo te corren con esa carta y es un desafío muy grande negociar con los bombos abajo. Y eso te forma, si sobrevivís medio que no se me ocurre una negociación que me de miedo. Me acuerdo una de las compañeras ha negociado literalmente en Oriente con terroristas, no necesariamente con ese título, pero con gente que tenía rehenes, podría ser perfectamente. (Funcionario nacional, entrevista propia, 27/7/2018, CABA)

Por otra parte, no sólo la sorpresa se destacaba en los discursos sino que las manifestaciones visibles del conflicto social (los cortes de calle, las movilizaciones de las organizaciones sociales, entre otras) se presentaban como nuevas variables de gestión que requerían un manejo de lógicas y tiempos a los que no estaban acostumbrados.

Vos en lo privado sabés: este proyecto viene mal, de alguna manera vas moderando la escala. Acá es multidimensional y de cualquier origen puede surgir una escalada o una situación de estrés o de tensión, desde que de repente estás trabajando y llega alguna movilización a la puerta de la oficina con bombos y tenés que cortar lo que estás haciendo para recibir a las personas que están movilizándose. Y puede ser una movilización pacífica o puede no serlo. Creo que eso es, como esos picos de intensidad que se elevan de pronto que tenés que tener cierta gimnasia en el cuerpo para moverte y cuando pase ese pico volver al ritmo de laburo. Y el dinamismo de ir intercalando lo importante con lo urgente. (Jefa de gabinete de funcionaria nacional, entrevista propia, 26/7/2018, CABA)

Por su parte, para quienes venían de trabajar en el Estado en áreas vinculadas a la regulación del conflicto, la valoración de esas experiencias se presentó como una posibilidad para ocupar roles relevantes del ministerio. Algunos funcionarios provenientes de la gestión socio-asistencial de la ciudad desarrollaron esa destreza particular que requería el área relacionada al manejo de tiempos y recursos claves para construir vínculos con actores fundamentales como los movimientos sociales.

Durante la gestión de Cambiemos, la negociación política con los movimientos sociales y con organizaciones menos afines a los anclajes sociales de la coalición sociopolítica, fue llevada adelante por el ala política del ministerio integrada por algunos funcionarios que venían del ejecutivo porteño.¹¹⁹ En este sentido, se destacó el rol de la propia ministra y de Carlos María Pedrini, de extracción peronista, en la regulación del conflicto social (Ortelli en *Clarín*, 1/9/2017; *Télam*, 21/11/2016). El peronismo no se presentó como un grupo relevante en términos numéricos pero aportó un cuadro que cumplió un rol principal como Pedrini. Un funcionario proveniente del sector privado, con experiencia en ONGs y en empresas, nos contaba:

Para mí en Desarrollo Social de Nación hay dos ministerios, o tres. Uno es el ala política, es Pedrini y todo el grupo de Pedrini. Eso es ciudad, es lo que vos decís. No tenían nada que ver con nosotros, nada. Nosotros éramos los neños bien técnicos que hacíamos programitas y pagábamos programas. Y después está todo el ala más política territorial.[...] Te diría Carolina es mas eso que lo nuestro. A nosotros nos dejaba hacer todo lo que quisiéramos, y estaba presente, no es que se desinteresaba, no. Pero es lo que vos decís. El tema es que es tan grande la tarea que no había un solo lineamiento. No se dio el espacio de juntarnos a nosotros con el ala política. Si después nos bajaban línea: che hay que ir a tal provincia, hay que bajar recursos a tal provincia, 'che a fulano lo que pida. A mengano hay que hacerle... con el cura fulano, con la orga tal.' Pero era eso. Llegaban los de La Dignidad: 'che con los de La Dignidad hay que hacer 10 proyectos en estos 10 barrios.' Punto. (Funcionario nacional, entrevista propia, 17/7/2018, CABA)

Si bien en la nación el peronismo no apareció como un espacio de reclutamiento relevante en términos numéricos, y esto representó una diferencia sustantiva con lo que analizamos en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires, el lugar que ocupó Pedrini en el ministerio fue destacado por algunos trabajos académicos (Perelmiter y Marcalle, 2019) y por la mayoría de los entrevistados (incluso por varios funcionarios de ciudad de Buenos Aires y de provincia que lo reconocían como un actor clave en la negociación nacional con los movimientos sociales y los gobiernos subnacionales).¹²⁰

Pedrini venía del peronismo, desde donde se insertó en la gestión Telerman para luego pasar a ocupar un cargo público en el área socio-asistencial PRO de la ciudad de Buenos Aires. Primero fue director general de Economía Social y luego director de la

¹¹⁹ Este grupo ministerial nos fue difícil de entrevistar y quienes venían del mundo ONG y del sector privado hablaban de manera solapada de la relación entre el ala política y los movimientos sociales, a pesar de reconocer la necesidad de las destrezas que portaban para el buen funcionamiento de las políticas de la cartera.

¹²⁰ Sólo Carlos María Pedrini y Santiago Sueiro, un joven que participó de la juventud sciolista, tenían historia en el peronismo en el nivel nacional.

UGIS (un organismo que dependía del ministerio de Desarrollo Económico pero que administraba obras en las villas de CABA). De allí saltó al nivel nacional luego de la victoria de Cambiemos, donde se encargó fundamentalmente de negociar con organizaciones sociales y gobiernos subnacionales recursos asistenciales como las altas del programa Argentina Trabaja, los aumentos de los planes sociales y los bonos de fin de año (Mayol en *Infobae*, 22/8/2018).

Los movimientos sociales fueron construyendo desde la llegada de Cambiemos un vínculo con las autoridades estatales a partir de reuniones, compromisos y conflictos que marcaron buena parte de la agenda social de estos últimos años. En una coyuntura crítica, se destacó la decisión de Cambiemos de mantener el status quo de las organizaciones sociales, articulando con ellas distintos tipos de políticas socio-asistenciales (De Gori, 2019).

La dinámica que se construyó en la cartera tuvo algunas similitudes con lo que sucedió en los años '90. En esa década, al inicio la iniciativa de los grupos sociales que participaban del bloque de poder los llevó a construir propuestas como el Bono Solidario ancladas en las históricas prácticas de la beneficencia privada (Grassi, 2006). Luego, el empobrecimiento social, el aumento de las protestas sociales y la iniciativa de actores diversos como el BM y el BID impulsaron la creación de la Secretaría de Desarrollo Social de la nación donde se construyó el modelo de la gerencia social.

Durante la gestión de Cambiemos, y en el marco de un gobierno que prometía cambio e individualización de las políticas socio-asistenciales, se encumbraron en principio individuos provenientes del voluntariado empresarial. Sin embargo, este sector fue perdiendo peso frente al ala política ya que la negociación con los movimientos sociales y con actores político territoriales fue tomando cada vez mayor relevancia producto de la crisis social. Si bien tanto en los '90 como con la llegada de Cambiemos al principio el voluntariado empresarial fue importante, en el primer caso esto devino en la consolidación del modelo de la gerencia social y en el segundo culminó en el fortalecimiento del ala política.

Desde el reclamo de bonos como sumatorias de dinero que permitieran compensar la caída del poder adquisitivo de los programas hasta la aplicación efectiva de la ley de Emergencia Social, la movilización de las organizaciones sociales se propuso instalar una agenda propia en un contexto de empobrecimiento social. La ley de Emergencia Social fue sancionada en diciembre de 2016 por el Congreso luego de arduas

negociaciones y se proponía destinar 30 mil millones de pesos para la asistencia social hasta el año 2019.

El ala política del ministerio capitalizó destrezas previas desarrolladas en la gestión local socio-asistencial y sus compromisos históricos con los objetivos del PRO, partido central de la alianza Cambiemos. En una nota publicada en Infobae, Juan Grabois, uno de los dirigentes de la CTEP, al criticar al gobierno de Macri decidía hacer hincapié en las falencias de los “tecnócratas inoperantes e insensibles” [cita textual] del MDSN representados por Matías Kelly. Este último era contrapuesto a la figura de la propia ministra definida como dialoguista y más sensible (Grabois en *Infobae*, 27/11/2018).

Al igual que en las experiencias de gestión socio-asistencial de ciudad y provincia, un dirigente con historia en el peronismo ocupó un lugar clave en la gestión del conflicto social, capitalizando el oficio de la negociación política en el marco de un gobierno donde los CEO y quienes provenían de ONGs ocuparon espacios de poder. Sin embargo, decidimos considerar a los funcionarios que condujeron las negociaciones como parte de un ala política más que peronista, diferenciándonos de otros trabajos (Perelmiter y Marcalle, 2019).

Hacemos hincapié en la importancia que tuvo la experiencia de gestión porteña en dirigentes importantes como la ministra quien, pese a tener una historia ligada a ONGs, atravesó un proceso de politización luego de la gestión porteña que le permitió desarrollar nuevas destrezas. No sólo consolidó en esos años una trayectoria pública extensa, sino que afianzó un compromiso con el partido de gobierno y un perfil que le permitió ser reconocida por distintas organizaciones sociales como una interlocutora legítima. A su vez, la presencia de la ministra “social” en las negociaciones le permitió al gobierno mostrar una cara sensible respecto al conflicto (Canelo, 2019) frente a las respuestas técnicas de los CEO, de ajuste ligadas al ministerio de Trabajo, o directamente represivas del Estado, personificadas en la ministra de Seguridad Patricia Bullrich (Mayol en *Infobae*, 27/11/2018).

7.4 Perfiles políticos y anclajes sociales: la cercanía estatal como forma de entender y gobernar *otra* realidad social

Como vimos a lo largo de toda la tesis, en el área socio-asistencial nacional la cercanía entre representantes y representados tiene una larga historia institucional. Con la llegada de Cambiemos un tipo particular de proximidad se consolidó en la cartera socio-asistencial. Desde una fórmula propia marcada por los anclajes sociales de los que

se nutrió la coalición sociopolítica, la territorialidad y la búsqueda de cercanía fueron abordadas por la nueva gestión para conducir una burocracia plebeya (Perelmiter, 2016).

En principio, los desafíos no sólo tuvieron que ver con construir cercanía en el territorio amplio a gobernar desde la cartera nacional, sino con una lógica que permeaba todo el ministerio y su vida cotidiana. Ahora bien, más que una autoridad plebeya, los funcionarios construyeron una idea empresarial del trabajo cotidiano a partir de la promoción de equipos y de liderazgos menos autoritarios: “*Kelly hace reuniones con todos semanalmente*” (Funcionario burocrático alto del MDSN, entrevista propia, 17/9/2018, CABA). Al igual que en la ciudad de Buenos Aires, donde reducir las jerarquías ministeriales implicó la consolidación de dispositivos específicos como el Operativo Frío, y que en la provincia de Buenos Aires, donde los funcionarios buscaron importar ese modelo *embarrado* de gestión socio-asistencial, la presencia física de los funcionarios en el día a día del ministerio se presentó como un dispositivo que buscaba legitimar las prácticas de las autoridades estatales con el resto de los trabajadores.

Como vimos en los discursos de varios individuos provenientes del sector privado, la cercanía y la horizontalidad ya eran valoradas en sus trayectorias empresariales previas como una forma legítima de construir autoridad. Un funcionario con experiencia de participación en el mundo de las ONGs nos contaba que antes de su ingreso a la gestión de Cambiemos tuvo reuniones con otros gobiernos y que en varias oportunidades lo dejaron plantado o le mostraron mucho la jerarquía. Este mismo funcionario describía el vínculo con sus superiores inmediatos, provenientes del mundo empresarial, como “*cercano y por eso cómodo.*” (Funcionario nacional, entrevista propia, 24/8/2018, CABA). Sin embargo, la horizontalidad que describían los funcionarios se encontraba con críticas al escuchar las voces de los propios trabajadores: “*Hoy si se va Mora, no lo conocen. Esto de la cercanía, se presentó un día que no había nadie, era un paro. Nunca más bajó a ver a nadie.*” (Funcionario burocrático alto del MDSN, entrevista propia, 17/9/2018, CABA).

Por otro lado, entre los propios funcionarios la horizontalidad empresaria se mostró ineficaz en el trato con otras áreas ministeriales, donde los referentes respondían a líneas internas distintas.

Es una Secretaría muy unida, una relación muy directa, muy no formal, no jerárquica en el sentido de que nadie se ofende si salteas, como que hay una muy buena relación dentro de la Secretaría por lo cual en ese sentido muy bien. Y después con otros superiores ya más en diagonal o en otros

ministerios, ahí ya empieza a jugar el ámbito público donde hay tensiones complejas de entender que a veces nunca llegas a entender que es lo que está pasando de fondo y sin embargo hay algo que está sucediendo sin que lo sepas. Y ahí hay veces que ha sido excelente y hay veces que ha sido incomprensible, como si habláramos egipcio uno y no sé qué otro idioma el otro. He tenido los dos extremos de las relaciones. (Funcionario nacional, entrevista propia, 27/7/2018, CABA)

Por otro lado, la cercanía se presentaba como un desafío hacia afuera del ministerio en tanto opera históricamente como un mecanismo relevante para comprender la situación de las poblaciones a gobernar y para llegar a las mismas con las políticas ministeriales. En un gobierno caracterizado por una parte de la opinión pública y por trabajos académicos (Canelo y Castellani, 2016) como integrado por sectores vinculados al mundo empresario, la proximidad se presentó como una forma de conocer *otras* realidades sociales:

No todos en la Argentina tuvimos las mismas posibilidades. Entonces cuando se asimila una persona que tiene un plan social a un vago se lo sigue estigmatizando, se lo sigue separando, se le sigue negando una posibilidad. Y yo te puedo garantizar Graciela, primero por el trabajo que venimos haciendo en estos 2 años y 8 meses, y segundo porque conozco a muchas de estas personas a la cara, las vi trabajar, las vi capacitarse, las veo, les pregunto, charlo con ellos: no son vagos, ellos quieren trabajar. (Carolina Stanley, programa Cada Noche, entrevista con Graciela Fernández Meijide, 15/10/2018)

Como vimos en el capítulo 6, a este desafío se sumaba en la cartera nacional la complejidad que implicaba una mayor escala de trabajo que era destacada por los propios funcionarios como una particularidad en relación a sus experiencias previas de trabajo en ONGs o en el ejecutivo porteño.

En relación a los dispositivos específicos del ministerio preocupados por construir proximidad estatal, se destacó la pérdida de centralidad que tuvieron durante la gestión de Cambiemos los centros de referencia (un emblema de la cercanía que propuso la gestión kirchnerista), diagnóstico en el que coincidían trabajadores y funcionarios ministeriales.¹²¹

Los centros de referencia son una lágrima hoy. Yo creo que el ajuste va a empezar por ahí porque los vaciaron de contenido. Al no existir programas, ellos pudieron gestionar hasta junio pero estos 6 meses no tienen nada.

¹²¹ Los CDR son instituciones del MDSN ubicados en las capitales de las provincias argentinas y se encargaban de bajar programas de la cartera. En provincias grandes como Córdoba contaban con 100 empleados desplegados en todo el territorio provincial. Según nos contaron varios trabajadores cercanos a la gestión de Alicia, durante el kirchnerismo fueron conducidos por perfiles políticos con buenos lazos con el MDSN y con aspiraciones electorales en cada uno de esos territorios.

(Trabajadora del MHDH-CABA y del MDSN, entrevista propia, 3/8/2018, CABA)

Y en el gobierno anterior era claro para mí que el enfoque y la identidad era presencia territorial, punto. ¿Cómo? Como sea, hay que estar en territorio, hay que tener presencia y bajar recursos. Y después era todo medio un caos, caótico, desordenado. Cientos de personas que estaban en territorio haciendo de trabajadores sociales uno a uno.[...] Y el gobierno de Cambiemos se retira del territorio, decide retirarse, en todo sentido. [...] El CDR murió como identidad, de para qué están. No se levantaron, siguen estando, pero no era claro para qué. (Funcionario nacional, entrevista propia, 17/7/2018, CABA)

Aunque la búsqueda de cercanía perdió fuerza en relación a los propósitos del gobierno anterior se destacó “El Estado en tu Barrio”. Se trata de una iniciativa que impulsó el gobierno nacional en aquellas provincias en las que pudo construir una bajada territorial desde el ministerio (Jujuy, Buenos Aires, Salta, Tucumán, CABA, Chaco, Entre Ríos, Misiones, Santa Fe, Santiago del Estero, Río Negro). El programa se presentaba con el objetivo de “estar cerca de cada argentino que se encuentra en situación de vulnerabilidad”.¹²²

Como contracara de la tradición de derechos argentina, que permitirían insertar las políticas de asistencia en un marco global de derechos y garantías como expresión de un acuerdo institucional que supone que la sociedad se propone asumir colectivamente la seguridad de sus miembros (Grassi, 2006), esta iniciativa impulsada por Cambiemos se proponía brindar servicios y beneficios atendiendo las consultas de forma directa, sin intermediarios y con el objetivo de hacer la vida más fácil.¹²³

Además de este tipo de dispositivos específicos, se buscó construir un tipo particular de proximidad estatal a partir del encubramiento de dos perfiles: los más “políticos” y los técnicos que reclutaron de fundaciones con distintos niveles de anclaje territorial.

La preocupación por la cercanía en los candidatos más “políticos” no es nueva en el área. Los históricos trabajos sobre la figura de Eva Perón (Barry, 2011; Golbert, 2008) y el análisis de Osuna (2016) sobre Francisco Manrique nos invitan a pensar

¹²² Según la página oficial: “Mediante servicios de asistencia y prestaciones de distintos organismos oficiales que se ofrecen de forma inmediata, las personas pueden acceder fácilmente a beneficios como vacunación, atención primaria de la salud, pediatría, odontología, consejos sobre buena alimentación, capacitación en prevención de enfermedades y primeros auxilios, a través de móviles que están ubicados en puntos estratégicos de cada distrito”. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37816-el-estado-en-tu-barrio>.

¹²³ <https://www.argentina.gob.ar/elestadoentubarrio>. Se puede gestionar allí la SUBE, la AUH, asignaciones familiares, los DNI, entre otros trámites.

regularidades históricas.¹²⁴ Manrique, ministro de Bienestar Social de las presidencias militares del nacionalista Roberto Levingston (1970-1971) y del general liberal Alejandro Lanusse (1971-1973), comenzó a proyectarse políticamente a partir de la construcción de lazos en numerosos viajes con el “hombre común” del interior del país (Osuna, 2016).

Los “políticos” de Cambiemos propusieron una cercanía individual, de cada funcionario con individuos o emprendimientos específicos. Como vimos al inicio del capítulo 6, la proximidad que construyó la ministra en sus redes sociales formó parte de un perfil que buscaba mostrar sensibilidad gubernamental. Como contracara, los funcionarios más técnicos expresaban incomodidad en estos momentos, asociados a aquellos individuos comprometidos con los objetivos electorales de la alianza gobernante: *“Teníamos que ir a timbreos pero era una reverenda pelotudez. Me hacía el boludo y fui a dos o tres.”*(Funcionario nacional, entrevista propia, 17/7/2018, CABA).

A pesar de las prácticas cercanas llevadas adelante por aquellos individuos portadores de un perfil más político, algunos trabajadores destacaron la incapacidad de Cambiemos para construir en este sentido:

El año pasado se hizo un evento a todo trapo, creo que debe ser el evento más importante de la nueva gestión, en el predio de Ezeiza del ministerio, con una presencia de dos mil titulares, con juegos, con un convenio con gente planteando actividades todo el día, con micros, con una logística. Y era obvio que se iban a enterar intendentes o figuras cercanos al distrito y pensaron que diciéndole a prensa de Magario que no venga no iba a venir y vino. Y vino y las titulares se le abalanzaron, se sacaron fotos, caminó, saludó y se llevó todo el acto. (Trabajadora del MDSN, entrevista propia, 14/8/2018, CABA)

Por su parte, la cercanía que construyó Cambiemos al incorporar individuos provenientes de ONGs y del sector empresarial expresaba los mundos sociales de los que se nutrió esta nueva fuerza de gobierno. El lugar que en el kirchnerismo habían ocupado los perfiles militantes, provenientes fundamentalmente de movimientos

¹²⁴ Debemos mencionar también los casos de Carlos Lacoste (1981) y Ramón “Palito” Ortega (1998) ya que ambos buscaron potenciar sus carreras políticas desde la cima de la cartera. Sin embargo, ninguno de ellos lo hizo desde un estilo propio de gestión socio-asistencial. Mientras que Lacoste potenció desde el ministerio su capacidad de negociación política, Ortega se ocupó fundamentalmente de la campaña, delegando la gestión a sus subalternos (Giorgi, 2015; Osuna, 2016). Como antecedente cercano, se destacó la propuesta del kirchnerismo que le permitió a la ex ministra del MDSN Alicia Kirchner construir, desde una expertise técnica preocupada por lo territorial como el trabajo social, un perfil político próximo que la posicionó como senadora en 2005 y como gobernadora de la provincia de Santa Cruz en 2015.

sociales, fue reemplazado desde la asunción de Cambiemos por un conjunto de funcionarios con experiencia previa de trabajo en ONGs. Desde allí no sólo conocieron organizaciones con distintos niveles de llegada a las poblaciones a gobernar sino que se vincularon con políticas públicas que gestionaron luego de 2015.

Creamos Nuestras Huellas y empezamos a hacer Bancos Comunales. Y ahí tuve mucho laburo territorial, estuve como tres años coordinando en un barrio, Bah en varios barrios de zona norte. Y bueno eso fue una experiencia linda, muy agotadora, muy de trinchera de estar todo el día, todos los días en el barrio. (Funcionario nacional, entrevista propia, 17/7/2018, CABA)

Además, a partir de esas experiencias construyeron relaciones con actores con los que Cambiemos generó lazos desde que llegó al gobierno, consolidando su participación en la implementación de las políticas socio-asistenciales. Según nos contaba un director nacional respecto de su relación con ONGs, su idea era *“ayudar a la organización a que piensen proyectos sociales y mostrarles que procedimientos hay que hacer para que eso salga”* (Funcionario nacional, entrevista propia, 24/8/2018, CABA). Los trabajadores también destacaban la presencia de fundaciones: *“Se bajó mucha plata a organizaciones de la sociedad civil determinadas y a fundaciones determinadas. Te pongo un ejemplo: la fundación Bunge y Born recibió el año pasado creo que 5 millones de pesos para monitorear los CPI [Centros de Primera Infancia]. ¿Contame para qué está la SENAF [Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia]?”* (Trabajadora del MHDH-CABA y del MDSN, entrevista propia, 3/8/2018, CABA).

Si bien esto lo habíamos visto en la ciudad de Buenos Aires donde las ONGs asesoraban técnicamente al gobierno, en el nivel nacional registramos diferencias sustantivas a partir del encumbramiento de “voluntarios empresariales” en el ministerio. A pesar de que los movimientos sociales siguieron ocupando un rol preponderante en la gestión de las políticas socio-asistenciales y las políticas de transferencia condicionada de ingresos fueron preponderantes, fueron individuos provenientes de ONGs de diverso tipo quienes ocuparon cargos públicos.

Las ONGs expresaron los anclajes sociales de Cambiemos en el área socio-asistencial nacional y el predominio de una concepción asistencial con larga historia en la beneficencia argentina aunque atravesada por el surgimiento de grandes organizaciones que profesionalizaron las prácticas del voluntariado empresarial.

¿Cómo se propuso conocer y gestionar la asistencia de los sectores populares argentinos Cambiemos? En parte, a partir de la ponderación del trabajo que venían realizando un conjunto de “voluntarios profesionales” que tenían experiencia en

proyectos y territorios con los sectores más vulnerables. Lo llamativo en el caso de la gestión de Cambiemos del ministerio nacional es no sólo la afinidad gramática e ideológica con el mundo empresarial, sino también la valorización de esa propuesta liberal, sin conflicto y afín a las ideas del libre mercado, que compartían, con matices y tensiones analizadas, quienes venían del mundo ONGs, del GCBA y del sector empresario. Como veremos en el apartado siguiente, la histórica retórica de la vocación de ayuda jugó un rol central en el sentido común compartido por los funcionarios de la cartera.

7.5 “No importa si es carpintero o herrero, lo importante es que confíe en sus capacidades.” La gestión social desde la gramática del management y la retórica de la vocación de ayuda

Como muestran los distintos trabajos que estudiaron el área socio-asistencial en diferentes momentos de la historia, agentes con trayectorias heterogéneas definieron las políticas públicas de diversas maneras identificándolas y/o diferenciándolas de otras categorías (Giorgi, 2015: 178). A lo largo de nuestra historia, gestión política y gestión social fueron presentadas, de diversos modos y a partir de distintos dispositivos, como prácticas separadas.

Como contracara de las pretensiones políticas de la Fundación Eva Perón, durante la última parte del segundo gobierno peronista, la asistencia social volvía al ámbito de incumbencias de Salud Pública y Ramón Carrillo buscaba imprimirle un perfil técnico profesionalizado (Giorgi, 2015). Luego del golpe de Estado de 1955, la gestión socio asistencial se insertó en el área de Salud pública, desde donde se pretendió construir un organismo despolitizado y técnico (Giorgi, 2015).

La dictadura de Onganía se propuso “suspender la política” implementando una forma de intervención social que combinó una resolución católica y técnica de la cuestión social, favoreciendo la participación de la sociedad en el gobierno y la construcción de la comunidad (Giorgi, 2014; Laguado Duca, 2010; Osuna, 2016).

Durante el tercer gobierno de Perón, el ministro de Bienestar Social, José López Rega, criticó el uso político que realizó inmediatamente antes Francisco Manrique. Desde una fórmula propia que combinó asistencialismo y represión, la gestión de López Rega planteó los objetivos ministeriales a partir de una concepción de “servicio al país” (Osuna, 2016). El enemigo variopinto que atacaba la AAA desde la cartera, se conjugaba con un modelo de intervención social inspirado en la Fundación Eva Perón y

que tenía como destinatarios privilegiados al pobre y al desamparado. En esta concepción, estos últimos eran presentados como despojados de politicidad y, por lo tanto, no peligrosos (Osuna, 2016).

En la última dictadura cívico-militar (1976-1983), en el marco de lo que los militares denominaban la “lucha antisubversiva”, las políticas socio-asistenciales se enfocaron en preservar a la familia. Desde un discurso menos tecnocrático y complementariamente católico/biologicista, la familia como “célula básica de la comunidad” (Osuna, 2016) se convirtió en el eje de las políticas. La búsqueda de “despolitización” atravesó un conjunto de políticas públicas que buscaban reducir la “brecha generacional”: desde los niños y adolescentes hasta los haberes jubilatorios fueron abordados desde ese objetivo estatal (Osuna, 2016).

La vuelta de la democracia no saldó este debate: la tensión entre gestión social y gestión política pasó por distintos momentos atravesados por el surgimiento y la posterior consolidación en los años '90 de un conjunto de expertos en políticas socio-asistenciales que ingresaron como técnicos al Estado trabajando para distintos gobiernos (Vommaro, 2011; Giorgi, 2015). Por su parte, Graciela Fernández Meijide asumió en 1999 la conducción del nuevo ministerio socio-asistencial desde una crítica profunda al enfoque “clientelar” que le asignaba a la política social menemista.

Desde la particular recuperación de la tradición evitista de la asistencia social levantada como bandera por buena parte de la derecha peronista hasta el modelo de la gerencia social que construyó un tipo de funcionario tecnocrático y experto en políticas sociales, los individuos encargados de la gestión socio-asistencial han buscado de diversas maneras separarse de la política y de los políticos.

Como vimos, el PRO retomó esta idea en CABA, donde tres mujeres formadas en el modelo de la gerencia social condujeron la cartera socio-asistencial entre 2008 y 2019. Como respuesta al 2001 y a esos años de crítica a la clase política en general (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015) en los años de gobierno porteño esta fuerza le dio un sentido propio a la separación entre gestión social y política vinculándola con la presencia de mujeres expertas (y cercanas) en la conducción del área. A nivel provincial esto fue más difícil: la decisión de Cambiemos de colocar en los cargos públicos de mayor rango a un conjunto de candidatos en los municipios del Gran Buenos Aires impulsó la ponderación de un discurso menos técnico y más político-municipal.

A nivel nacional, Cambiemos reprodujo esa separación recuperando la experiencia previa de CABA y las trayectorias de quienes venían del mundo de las ONGs y del

sector empresario. La centralidad de las nociones de gestión y de ayuda, claves en los mundos sociales de la política de los cuales se nutrió el macrismo, mostraron una nueva pretensión histórica por construir una diferencia sustantiva entre quienes gestionaban “lo social” de quienes hacían política.

En el caso de los que provenían del sector privado la distinción entre lo social y lo político y el énfasis histórico del PRO en presentarse como un partido de gestión, favoreció el salto a ocupar cargos públicos en un discurso marcado por la crítica a los políticos y a la clase política en general.

Para mi hacer política es gestionar. Quizás no me siento tan afín con verme a mí como una política porque no me veo, porque no soy una persona que busque exposición ni que me interese que haya mucha gente escuchándome. Con lo cual lo que uno asocia con un político que es esto no lo siento, no lo tengo, me toca hacerlo con mi equipo por ahí en un tema puntual que tenemos que hablar pero no es algo en sí mismo que disfrute. Si me siento muy identificada con gestionar, con ejecutar cosas, con perseguir objetivos, con organizar proyectos, con eso si me siento muy identificada y me siento muy cómoda. Y creo que desde ahí se puede construir un lugar desde el cual incidir en lo que a uno le importa. Que no hace falta ser un movilizador de masas, desde el lugar de la gestión y preocupándose por la misión que tenés en frente, y el propósito y el objetivo y articulando y trabajando en equipo creo que se pueden hacer un montón de cosas. (Jefa de gabinete de funcionaria nacional, entrevista propia, 26/7/2018, CABA)

A partir de esta distinción se construyó una idea de cambio respecto de la gestión anterior, que se repitió según vimos en distintos momentos de nuestra historia, según la cual esta última era acusada de hacer política desde el ministerio beneficiando a aquellas organizaciones que manifestaban adhesión al proyecto político previo.

Las dudas respecto a definirse o no como políticos se disipaban al hablar de sus vocaciones sociales, que encontraban siempre orígenes históricos vinculados a diversas prácticas de voluntariado en sus infancias o adolescencias.

Quería probar Desarrollo Social. Como te decía antes, mi camino es un camino social, mi vocación está puesta ahí. De hecho mi camino en la política, no sé si es una vocación de la política partidaria, es una vocación social. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 14/8/2018, CABA)

Por otro lado, lo social fue concebido desde una concepción de ayuda: la tradición de derechos, con larga historia en la asistencia social argentina, ocupó un lugar secundario en relación a la noción de ayuda que se hizo muy presente al indagar en las entrevistas por las experiencias de participación social y por su rol al interior del ministerio. Hay

una recurrente reconstrucción de trayectorias previas marcadas por prácticas de voluntariado, en general, asociadas a figuras femeninas de la familia de origen.¹²⁵

Si bien no representó un área de envergadura presupuestaria, y en ese sentido las continuidades con la gestión anterior fueron importantes, se destacaron en estos años algunas iniciativas impulsadas desde la Subsecretaría de Responsabilidad Social preocupadas por mejorar e impulsar inversiones privadas en “proyectos sociales”.

Mi laburo es un poco acercar al sector privado a los desafíos de revertir la pobreza. Así que al principio en el 2015 fue tratar de entender en realidad, porque la experiencia de que la Responsabilidad Social sea desde un organismo público es una experiencia nueva. Nueva no sólo en Argentina, en Latinoamérica. De hecho existía esta subsecretaria, la crea Alicia Kirchner un par de años antes del 2015 pero tenía una lógica diferente, no es la lógica que fuimos planteando. Al principio fue tratar de entender qué hacía el sector privado respecto a los desafíos de la pobreza. Después de entenderlo y de conocer un poco sobre eso, empezar a pensar estrategias. Lo que vimos es que el sector privado tiene en sus áreas de Responsabilidad Social que hoy fueron virando a lo que hoy es desarrollo sostenible, sostenibilidad, mucho más volcado hacia lo medioambiental. Respecto a lo social, gran parte del sector empresarial todavía lo mira como estrategias de filantropía, en donde debe donar dinero para resolver una problemática puntual pero sin sostenibilidad. (Funcionaria nacional, entrevista propia, 14/8/2018, CABA)

La creación de un Registro Único de Organizaciones y del Foro Nacional de Responsabilidad Social tuvieron como objetivo impulsar desde el Estado una agenda de trabajo conjunta con distintas ONGs y el sector empresario.¹²⁶

Con la primacía de la noción de ayuda observamos otros valores afines a la gramática del management y a nuevas formas de espiritualidad que circulan en el mundo empresario. Según estos mundos, el “equilibrio emocional”, la “automotivación” y la “tolerancia a la frustración” forman parte de las competencias consideradas necesarias en la personalidad de un líder empresarial (Luci, 2016). Estos valores provenientes de las religiosidades Nueva Era (*new age*), vinculadas a sectores “exitosos” de las transformaciones sociales de las últimas décadas y cercanos a una vida

¹²⁵ Un secretario nacional nos contó que sus experiencias de participación social se vinculaban a lo que un astrólogo le dijo hace muchos años: su fuerte conexión con la maternalidad social. Este funcionario agrega al reconstruir su trayectoria: “*Siempre estuve muy influido por esa figura de mi mamá que tuvo mucha militancia política en ese momento, pero muy idealista, muy inocente, o sea. Y después mucha militancia social. [...] Mi mamá estaba en la comisión del club, en la rifa de los bomberos, juntando la colecta para el día del niño y me metía en todo eso. Me llevaba desde muy chico a todas esas acciones solidarias, me hacía participar*” (Funcionario nacional, entrevista propia, 16/10/2018, CABA).

¹²⁶ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/foro-desarrollo-sostenible/>
<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/responsabilidadsocial>.

centrada en el mercado (Viotti y Funes, 2015), fueron esgrimidos por algunos funcionarios para explicar nuevas prácticas ministeriales.

Si bien observamos una preeminencia de las políticas socio-asistenciales previas ancladas en el trabajo, la educación formal y la familia, observamos al igual que otros trabajos de las ciencias sociales (Viotti y Funes, 2015) una extensión de la espiritualidad estilo Nueva Era más allá del espacio de lo religioso.

Nos llamó la atención el énfasis que mostraron algunos entrevistados en la dimensión socio emocional.¹²⁷ Uno de ellos, proveniente del mundo onegeísta, explicaba que cuando asumió le dio al área *“Una impronta más emprendedurista, aportando más en lo socio emocional que en el oficio en particular. No importa si es carpintero o herrero, lo importante es que confíe en sus capacidades.”* (Funcionario nacional, entrevista propia, 24/8/2018, CABA). Como explican Viotti y Funes (2015), en fundaciones como El Arte de Vivir prima una concepción amplia del sufrimiento como algo que afecta a todas las personas independientemente de su posición social.

Si bien la articulación entre Fundaciones como El Arte de Vivir y el Estado no fue novedosa, la ocupación de un cargo público por parte de uno de sus principales referentes aparece como una ruptura respecto de un tipo de religiosidad que en las últimas décadas viene ampliando y difundiendo sus valores a nuevos sectores sociales (Vargas y Viotti, 2013). La histórica estrategia de tener influencia en “personas con decisión” se extendió a la ocupación directa de cargos públicos por parte de referentes propios, quienes redefinieron su relación con las instituciones políticas. La idea de servicio que subyace en las acciones de la fundación encuentran una clara afinidad con la concepción de la política socio-asistencial que primó en buena parte de la historia ministerial y, en particular, de la gestión Cambiemos, según la cual la búsqueda de beneficios personales no se contradice con el cambio social sino que lo contiene (Vargas y Viotti, 2013).

¹²⁷ Juan Manuel Mora y Araujo, subsecretario del área de Economía Social, fue fundador de la ONG El Arte de Vivir en la Argentina, organización de inspiración neo-hinduista. Su padre, el sociólogo Manuel Mora y Araujo, presidió en los años '90 la Fundación Compromiso de Buenos Aires y formó parte de un conjunto de intelectuales que le dio fundamento a las políticas sociales en esa década. Para ellos, la sociedad civil era el lugar de los valores, como campo diferenciado del mercado (espacio natural en el que se imponen leyes objetivas) y del Estado (árbitro de los intereses privados y subsidiario de la acción de los particulares) (Grassi, 2006: 291).

Conclusiones

En una coyuntura marcada por una crítica al kirchnerismo por las cifras del INDEC y por la relevancia de la corrupción como problema público, Cambiemos decidió construir una noción propia de “objetividad” en la gestión como una herramienta para gobernar la pobreza. En este sentido, observamos diferencias con el modelo gerencial de los años 90 ya que los saberes técnicos específicos en el diseño y la evaluación de programas asistenciales fueron desplazados por una idea managerial de la gestión donde se resaltaba la capacidad de tomar decisiones estratégicas.

La matriz liberal de los actores, anclada en la búsqueda de desintermediación en las relaciones entre Estado y ciudadanos, encontró tensiones y contradicciones que se expresaron en una de las carteras fundamentales en la regulación del conflicto social. El ala política se encargó de negociar con todos los actores a gobernar, fundamentalmente los movimientos sociales, sujetos de peso en la gestión de las políticas socio-asistenciales por su llegada al territorio y por su capacidad de movilización. En este sentido, los perfiles políticos incluyeron no sólo a los *convertidos* sino también a algunas *PRO puras* como la ministra, quien incorporó ese atributo en los años previos de gestión en la ciudad de Buenos Aires.

La crítica a la territorialización de la gestión anterior no impidió la reproducción de un tipo particular de cercanía que se construyó hacia adentro y hacia afuera del ministerio. Al interior de la cartera, la autoridad plebeya previa fue reemplazada por una cercanía managerial vinculada a la valoración de liderazgos horizontales que se ponderó en los tres niveles de gobierno analizados.

Hacia afuera del ministerio, los perfiles más “políticos” generaron una cercanía individual con los destinatarios de las políticas socio-asistenciales a partir de encuentros con ciudadanos de distinto tipo. Además, los voluntarios expresaron la cercanía que el gobierno se propuso construir con ONGs del voluntariado empresarial en el marco de una coalición sociopolítica caracterizada por una importante presencia de CEO.

Luego de una campaña marcada por la crítica a los políticos asociados al pasado, un conjunto de propuestas ancladas en la experiencia previa de gestión en el MHDH-CABA, en las empresas y en el mundo de las ONGs aparecieron como alternativas de cambio: la asociación entre intermediación y clientelismo, la separación entre gestión social y política, el encumbramiento de perfiles “sociales”, se construyeron como una nueva forma de hacer política que caracterizó la gestión de las políticas socio-

asistenciales nacionales durante el gobierno de Cambiemos. Sin embargo, las tensiones con esas propuestas fueron el símbolo de esta época: la articulación con el triunvirato social y las negociaciones establecidas con las organizaciones territoriales se presentaron como una herramienta fundamental para gobernar la cartera del “conflicto social” en un contexto de agravamiento de las condiciones de vida en general.

CONCLUSIONES GENERALES

El macrismo realizó, con tensiones y contradicciones, una lectura de su tiempo y de los grandes imaginarios sociales que se han venido construyendo sobre la cuestión social en la Argentina. Esa interpretación postuló y denunció la politización del Estado en sus áreas sociales, el desorden de los procesos administrativos y la desvalorización de las herramientas técnicas en virtud del excesivo protagonismo de las intermediaciones colectivas en las relaciones entre el Estado y los sectores populares.

Las victorias electorales de 2007, 2011 y 2015 le permitieron al PRO y a Cambiemos traducir ese diagnóstico en atributos y perfiles de funcionarios ministeriales reinterpretando ejes históricos del área socio-asistencial: contra los hombres alejados de los problemas de la gente reivindicó mujeres cercanas y sensibles; ante un imaginario social del conurbano desordenado y ligado a las mafias ponderó un discurso del orden en la gestión provincial, esgrimido incluso por individuos que tenían trayectorias políticas en los partidos que señalaban como responsables de tal desmanejo; ante la crítica al kirchnerismo por las cifras del INDEC encumbró managers provenientes del sector privado y voluntarios de ONGs profesionalizadas, líderes “horizontales” de sus equipos y movilizados para “ayudar” a los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

La multiposicionalidad de las trayectorias de los funcionarios se tradujo en una diversidad de recursos y relaciones utilizadas por los individuos en el acceso a cargos públicos pero también en el ejercicio de la gestión política ministerial. Vínculos con dirigentes importantes de la coalición sociopolítica, con referentes sociales, con empresarios, con funcionarios de otras carteras, fueron algunas de las relaciones que les permitieron acceder, pero también mantenerse o escalar posiciones en esta área. Esa multiposicionalidad explicó buena parte de los agrupamientos ministeriales y de la división del trabajo político al interior de la cartera.

Los distintos escenarios analizados nos permitieron observar estrategias políticas disímiles pero estilos de gobierno compartidos en una nueva fuerza política de derecha que logró imponerse en tres territorios fundamentales a partir de 2015. Los funcionarios consolidaron modos de pensar el Estado y la política en las carteras analizadas, desplegando una variedad de prácticas que caracterizaron una forma particularmente cercana y gerencial de gestionar el área socio-asistencial.

Tensiones que atravesaron el gobierno de lo social en la nueva derecha Argentina

El estudio en distintos tiempos y escenarios institucionales nos permitió comprender las variaciones en la ejecución del trabajo político (Offerlé, 2011), ancladas en esos desafíos diversos que presentaba cada territorio en función de interlocutores y problemas específicos. Los funcionarios (que en algunos casos eran los mismos) construyeron una multiplicidad de estrategias para conducir una misma área en distintos niveles de gobierno en función de los objetivos políticos que el PRO y Cambiemos priorizaron.

Ese análisis en diferentes escalas nos llevó a retomar la definición que realizan Morresi y Vommaro (2015) respecto de esta nueva derecha y su pragmatismo. Los autores hacen hincapié en algunas características que distinguen a esta experiencia de derecha respecto de otras: si bien sus medidas económicas, de seguridad y de DDHH (de ajuste, represivas y negacionistas, respectivamente) ubican a esta fuerza a la derecha del espectro político, su capacidad para formular diversas estrategias la diferenciaron de las fuerzas más “puristas” de la derecha tradicional, como la UCeDé u otros partidos minoritarios que estaban casi exclusivamente destinados a ganar bancas en el Congreso.

El pragmatismo, que según los autores es una característica distintiva del PRO desde sus orígenes, se vinculó en el área socio-asistencial con las diversas formas de hacer política elaboradas para gobernar la cuestión social en función de los desafíos que presentó cada territorio. Algunos peronistas individualizaron y “despolitizaron” sus discursos al ingresar a la gestión socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires, repolitizándolos luego de la victoria de María Eugenia Vidal en la provincia y de la estrategia de disputar municipios del conurbano boanerense desde la cartera que estudiamos. Los managers y los voluntarios, pese a presentarse como gestores más que políticos, empezaron a construir poder ministerial disputando cargos y recursos desde un discurso técnico y despolitizado a partir del cual buscaron valorizar su trabajo. Funcionarios nacionales que denunciaban las intermediaciones sociales negociaron con los movimientos sociales medidas importantes, como la Ley de Emergencia Social, en tiempos de empobrecimiento creciente mostrando una capacidad particular para compatibilizar esa práctica con la construcción de un perfil cercano, sin mediaciones y en contacto directo con la ciudadanía construido desde las redes sociales.

En el área socio-asistencial, esta nueva derecha mostró la reproducción de ejes históricos, como la feminización del área social, aunque presentó novedades importantes: la desvalorización de las redes católicas en las trayectorias de sus funcionarios, la primacía de una gramática del management que diferenció a sus funcionarios de los expertos de los años '90 y la construcción de perfiles políticos próximos.

El pragmatismo no significó que no pudiéramos observar concepciones y prácticas de gobierno ancladas en ideologías que ubican a esta fuerza a la derecha del espectro político (el abandono de las políticas de DDHH en la ciudad de Buenos Aires fue un ejemplo en ese sentido) sino que tuvo que ver con la flexibilidad que mostraron los funcionarios en relación a los medios y las prácticas implementadas para afrontar desafíos diversos y para llevar adelante los objetivos políticos que se construyeron en los nuevos territorios. Desde el inicio se realizaron alianzas con sectores diversos contradiciendo incluso los argumentos fundamentales de su retórica política.

Por ejemplo, en la Ciudad de Buenos Aires, el reclutamiento de cuadros se caracterizó por un particular eclecticismo de tradiciones. Construimos la noción de *evitismo liberal* para definir el reclutamiento que realizó el PRO en la cartera porteña. Dimos cuenta de la conjunción de dos tradiciones bien diferentes como la liberal y la peronista, que se complementaron y convivieron aportando saberes y destrezas disímiles que se vinculan con la *expertise* en políticas sociales y la negociación con organizaciones sociales, fundamentales para la construcción de gobernabilidad desde el área.

El *evitismo liberal* se replicó, con matices y tensiones, en la provincia de Buenos Aires y en el nivel nacional. En ambos casos, los individuos con historia en el peronismo desempeñaron funciones claves del ministerio, como la negociación con los movimientos sociales. Por su parte, dirigentes partidarios, entre los que se destacaron los propios cuadros del PRO, fueron ocupando roles cada vez más relevantes. El lugar central que tuvo la ministra Stanley en las negociaciones con los movimientos sociales en el nivel nacional fue expresión de esto último y mostró diferencias sustanciales con sus propias prácticas en la ciudad de Buenos Aires, donde los peronistas habían sido quienes sellaron el vínculo con las organizaciones sociales.

En la ciudad de Buenos Aires, las *PRO puras*, que venían de ingresar como técnicas al Estado en experiencias previas de gestión social, se posicionaron como las funcionarias más relevantes del área y se caracterizaron por la búsqueda de construir

proximidad con el resto de la ciudadanía. Esta diferencia respecto del modelo gerencial de los años 90, nos impulsó a definir a esta nueva derecha como *embarrada*. Embarrada en un doble sentido: interesadas por generar perfiles afines a lo que la ciudadanía demanda a los políticos en tiempos de proximidad democrática y comprometidas con los objetivos de gobierno que elaboró el PRO. La politización de cuadros “sociales” mostró la importancia que tuvieron las victorias electorales del partido en la ciudad de Buenos Aires para las trayectorias de los funcionarios estudiados.

En la provincia de Buenos Aires, la llegada de Cambiemos al Ministerio de Desarrollo Social repitió la ponderación de atributos de gestión porteños, a los que se agregaron recursos vinculados al conocimiento del territorio bonaerense y a la experiencia previa de gestión en altos cargos empresariales. Identificamos en territorio bonaerense dos nuevos perfiles de funcionarios: los *candidatos* y los *empresarios*. Los *candidatos* asumieron un rol trascendental en una provincia con 135 municipios y con una buena parte de las intendencias gobernadas por el peronismo. La gobernadora decidió profundizar el vínculo entre el área socio-asistencial y lo político-electoral, del que ella misma era expresión, colocando a un conjunto de políticos bonaerenses en los cargos de alto rango ministerial desde donde se propusieron destronar al peronismo de distritos relevantes del Gran Buenos Aires.

En el nivel nacional, la particularidad estuvo dada por dos dimensiones centrales: la importancia que asumieron los funcionarios que venían del GCBA como ala política del ministerio y la relevancia cuantitativa que adquirieron los *empresarios*. Estos últimos estuvieron ausentes en la cartera porteña y se presentaron de manera marginal en el nivel provincial pero fueron singularmente importantes en el ministerio nacional en el marco de un gobierno en el cual los CEO ocuparon casi un tercio de los cargos públicos del conjunto del gabinete (Canelo y Castellani, 2016).

En todos los casos analizados, la división del trabajo político delimitó un lugar primordial para los políticos del PRO (*PRO puras* seguidas de *convertidos* –peronistas– y *candidatos*) quienes decidían las prioridades de la cartera, mientras que el resto (*burócratas*, *empresarios* y *expertos*) buscaron garantizar que esas decisiones se lleven adelante.

Perfiles “sociales” y “políticos” en el reclutamiento ministerial. Definiciones en disputa y transformaciones a lo largo del tiempo

Como hemos analizado a lo largo de la tesis, el reclutamiento ministerial se insertó en una estrategia general de presentación del PRO y de Cambiemos anclada en una crítica a los políticos tradicionales asociados a “viejas” formas de hacer política. Esto último se vinculó en el área socio-asistencial a *hombres* preocupados por los entretelones de la política pero sobre todo alejados de los problemas de la gente.

Los perfiles definidos como “sociales” fueron fundamentales en la primera experiencia de gobierno PRO en la ciudad de Buenos Aires, a partir de la cual se consolidó una fórmula que ubicaba en los cargos de mayor rango de la cartera a un conjunto de mujeres formadas en fundaciones liberales ligadas a figuras relevantes de la coalición sociopolítica. Los políticos, provenientes fundamentalmente del peronismo, se supeditaron a esa conducción femenina reactualizando de una manera particular la tradición evitista que formaba parte de sus propios imaginarios sobre la gestión de la cuestión social.

Los discursos de los funcionarios entrevistados mostraron que, al igual que en el gobierno duhaldista y en otras experiencias históricas, la sensibilidad social y la entrega por los necesitados se construyeron como dimensiones retóricas imprescindibles de una política llevada adelante por mujeres. La paradoja es evidente: la crítica a los políticos tradicionales se realizó a partir de la recreación de una fórmula tradicional de género y de un modo tradicional de comprender la asistencia social.

En este sentido, la cara social de la nueva derecha decidió apelar a un imaginario histórico para recrearlo desde una propuesta propia. La reproducción en imágenes y apariciones públicas de una serie de discursos ligados al mundo católico fue movilizadora en esta oportunidad por individuos procedentes de la filantropía empresaria y organizacional. Las trayectorias sociales de los funcionarios ministeriales mostraron cómo las organizaciones católicas perdieron peso frente a un conjunto de fundaciones ligadas a las perspectivas más “sociales” del mundo empresarial.

La consagración de una tradicional perspectiva de lo doméstico en la esfera pública fue el trampolín para que un conjunto de mujeres ocupara cargos relevantes en gabinetes de distintos niveles de gobierno, acumulando un poder político que, en diferentes circunstancias, las puso por encima de sus padrinos. Desde ese perfil, construyeron autonomía y poder de decisión propio posicionándose en áreas y

jerarquías históricamente ocupadas por hombres, como rangos de ministro, y, en el caso paradigmático de Vidal, la gobernación de la provincia de Buenos Aires.

Si bien el reclutamiento de perfiles “sociales” implicó el encumbramiento femenino, reproduciendo representaciones históricas sobre la mujer que primaron en el área, la decisión de Cambiemos de hacer política-electoral desde la cartera socio-asistencial en territorio bonaerense replicó esas mismas representaciones aunque devinieron en este caso en la masculinización del área. La decisión de apoyarse en organizaciones partidarias históricas de la provincia, la escasa presencia de mujeres en las listas ejecutivas del territorio bonaerense y el corto plazo que implicó una sola gestión en ese nivel de gobierno se presentaron como variables relevantes para comprender la llegada de hombres a los cargos más importantes de la cartera.

Como consecuencia de esto último, la primacía de lo electoral como estrategia de gobierno en la cartera socio-asistencial bonaerense favoreció el encumbramiento de un conjunto de hombres *candidatos* que disputaban electoralmente diferentes municipios del Gran Buenos Aires y que ocuparon los cargos de subsecretario y de ministro.

A nivel nacional la primacía cuantitativa de perfiles “sociales”, recreada en imágenes por la ministra en redes sociales y personificadas por individuos provenientes del mundo empresarial y de fundaciones, se supeditó a la conducción de un conjunto de ex-funcionarios porteños. Estos últimos, pese a ser reclutados en sus inicios por sus trayectorias “sociales”, se politizaron en la ciudad de Buenos Aires luego de 10 años de gestión local. Incorporaron allí destrezas vinculadas a tareas comprometidas con los objetivos políticos de la alianza gobernante, ya sea relacionadas con la negociación política o con la preocupación por la dimensión electoral, que les sirvieron más tarde para conducir la cartera nacional.

Ordenar el Estado: desde los procedimientos de gestión hasta los datos estadísticos

Una particular concepción del orden se consolidó entre los funcionarios ministeriales para afrontar los desafíos que implicaron los distintos territorios a gobernar. En principio, esta noción estuvo ausente en los discursos de los funcionarios de la ciudad de Buenos Aires donde la hegemonía del PRO como partido de gobierno le permitió consolidar en el área un estilo de gestión que fue institucionalizando prácticas y dispositivos. Los discursos que resaltaron los cuantiosos recursos de los que dispone el ejecutivo porteño en relación a otros niveles de gobierno, en los que coincidieron

trabajadores y funcionarios, se sumaron a indicadores sociales de pobreza e indigencia menos graves respecto del resto del país.

Algo diferente ocurrió luego de 2015 en distritos que gobernaba el Frente Para la Victoria. El diagnóstico del caos kirchnerista, que expresaban discursos opositores que resaltaban a nivel provincial la preeminencia del delito y a nivel nacional la ausencia de datos estadísticos y las excesivas intermediaciones sociales, fue retomado por los funcionarios ministeriales.

En la provincia la idea de orden tuvo mucha fuerza luego de 30 años de gobiernos peronistas. Estos últimos fueron vinculados a un imaginario social de larga data sobre el conurbano bonaerense como espacio caótico y desordenado, construido a través de distintos dispositivos culturales y propuestas políticas (Segura, 2015). Este diagnóstico tuvo su correlato político en la propuesta de campaña de Cambiemos y en la agenda municipalizada que consolidaron los funcionarios del área socio-asistencial donde la ponderación de la “planificación” estatal se opuso a la idea de Buenos Aires como una provincia “ingobernable”. Esta promesa “renovadora” fue protagonizada por dirigentes con trayectorias políticas en los partidos que Cambiemos señalaba como responsables de los problemas provinciales.

A nivel nacional, la noción de orden, después de tres períodos de gobierno kirchnerista, fue utilizada por los funcionarios para denunciar las excesivas intermediaciones entre el Estado y los sectores populares y para retomar un discurso histórico preocupado por las herramientas de gestión y por la producción de datos en el área. Ahora bien, ¿qué tipo de saber de gestión ponderó Cambiemos? Las trayectorias previas fueron claves para comprender los sentidos y las prácticas valoradas: tanto la gestión privada como la “social empresarial” se valorizaron como atributos en una coalición sociopolítica donde los CEO ocuparon lugares preponderantes. Por otro lado, y aunque parezca contradictorio con el propio discurso del macrismo, el ala política de la cartera integrada por un individuos con trayectoria en el peronismo y por ex-funcionarios porteños valorizó destrezas vinculadas a la negociación política. Los funcionarios más importantes del área buscaron construir gobernabilidad desde el área generando canales de diálogo con el triunvirato de organizaciones sociales en tiempos de empobrecimiento social.

En busca de la neutralidad perdida: herramientas de gestión y atributos “técnicos”

Como en otros momentos de la historia, entre los que se destacan la dictadura del '55, el Onganía y los años '90, las elites ministeriales del PRO y de Cambiemos buscaron diferenciar sus acciones de la actividad política. En tiempos de críticas a los políticos, hicieron política a partir de la ponderación de la “gestión” como valor en sí mismo. Se presentaron como individuos que buscaban despolitizar las prácticas pero se propusieron fundamentalmente construir gobernabilidad y favorecer los objetivos de una alianza que se había impuesto en tres territorios relevantes. Negociaron con actores sociales de peso y potenciaron algunos candidatos desde la cartera socio-asistencial.

La valorización del saber de “gestión” supuso prácticas diferentes en los niveles de gobierno analizados. En la ciudad de Buenos Aires, la llegada de funcionarios expertos formados en fundaciones que pasaron por la gestión pública en tiempos de menemismo y aliancismo, parecía replicar un modelo eficientista que primó en los años '90. La especialización técnica de los funcionarios más importantes, formados en programas de transferencia condicionada de ingresos, los vinculaba a los expertos que formaron parte en la década de los '80 y los '90 del nuevo campo de “lucha contra la pobreza” (Vommaro, 2011).

Sin embargo, el compromiso que asumieron las funcionarias del área con los objetivos electorales del PRO en la ciudad de Buenos Aires marcó diferencias sustantivas respecto del paso de los mismos individuos por experiencias previas de gestión social estatal. Las *PRO puras* se presentaron como las funcionarias emblema en este sentido construyendo su autoridad en base al conocimiento técnico pero, sobre todo, en relación a sus perfiles cercanos y comprometidos con el proyecto político del partido.

En la provincia de Buenos Aires el “saber de gestión” se vinculó al objetivo de construir orden que consolidó el reclutamiento de dos perfiles específicos: en primer lugar, un conjunto de individuos provenientes del sector privado que ocuparon cargos públicos en el área de Deportes (*empresarios*) y, en segundo lugar, funcionarios provenientes de la gestión pública porteña que importaron el modelo de gestión socio-asistencial allí implementado (*burócratas, PRO puras y conversos*). Sin embargo, y según reflexionaremos más adelante, en territorio bonaerense primó la búsqueda de

cercanía, directa u organizativa, con las poblaciones a gobernar y eso generó la primacía de los *candidatos*.

En el nivel nacional, la valorización del saber gerencial fue abordada desde un estilo de gestión managerial que se construyó como respuesta al modelo territorial del kirchnerismo y a las críticas que distintos actores sociales y políticos venían realizando a las “excesivas” intermediaciones sociales en las relaciones entre Estado y sectores populares durante el gobierno anterior. Los desafíos de gestionar una burocracia plebeya (Perelmiter, 2016) se afrontaron desde una fórmula anclada en los mundos sociales de los cuales Cambiemos se nutrió para gobernar el área: las ONGs y el sector empresario.

Sin embargo, como destacaban incluso algunos de los funcionarios entrevistados, los programas que fueron emblema del kirchnerismo tuvieron continuidad y los movimientos sociales siguieron jugando un rol relevante en la llegada de las políticas al territorio. No hubo una nueva línea directriz de las políticas socio-asistenciales como sí ocurrió en el modelo gerencial de los años '90 y la gestión privada en sí misma fue valorada para ordenar el área. Esta noción permitió la ponderación de *empresarios* y *expertos* que conocían muy poco los programas ministeriales antes de su ingreso a la cartera socio-asistencial nacional aunque, en el caso de los últimos, gestionaban proyectos sociales diversos.

Cambiemos se propuso resaltar la racionalización de los procesos de gestión pero de manera subordinada a los objetivos políticos de la alianza gobernante que incluían en el área la búsqueda de gobernabilidad y la generación de perfiles políticos cercanos y sensibles. En los cargos más importantes la política primó respecto de la técnica y los funcionarios más comprometidos con el proyecto político condujeron las distintas carteras de gobierno analizadas.

La cercanía como atributo ministerial: entre la sensibilidad social, la negociación con los movimientos sociales y los timbreos

La cercanía entre autoridades estatales y el resto de la ciudadanía se presentó como un eje de las carteras, con distintas intensidades y prácticas en función de los territorios analizados. Este atributo, por el cual nominamos a esta derecha como *embarrada*, incluyó distintas dimensiones. Por un lado, la cercanía se presentó como un horizonte capaz de facilitar la construcción de perfiles “próximos” a la ciudadanía y a los trabajadores estatales.

Al interior del ministerio, individuos procedentes de fundaciones o del mundo empresario buscaron en todos los niveles de gobierno importar los liderazgos manageriales valorizados en la vida cotidiana de las grandes empresas (Luci, 2016). Construyeron un tipo de autoridad centrado en un discurso de “libertad” para trabajar que, sin embargo, favoreció la consolidación de nuevas lealtades y líneas internas ministeriales con aquellos perfiles afines a esas ideas por sus experiencias previas de trabajo en el mundo privado o de las ONGs.

Al mismo tiempo, el uso de esta gramática entre el alto funcionariado tuvo como contracara las críticas de los trabajadores estatales y de otras áreas de gobierno. Mientras que los primeros remarcaban la distancia entre las prácticas del funcionariado y las del resto de los trabajadores, los segundos subrayaban la falta de coordinación en el trabajo por pertenecer a líneas políticas distintas de la cartera.

Hacia afuera del ministerio, esos cuadros buscaron consolidar dispositivos, como el Operativo frío, las visitas a comedores o los timbreos, cuyo objetivo era generar cercanía con los destinatarios de las políticas sociales. Lo que se le reclama al político en general no sólo varía a lo largo del tiempo sino que los protagonistas implementan estrategias para orientarlo de acuerdo a sus recursos y objetivos. En este sentido, una buena parte de los cuadros “sociales” se politizaron en el transcurso de la gestión desarrollando con el tiempo perfiles cercanos y sensibles afines a una nueva democracia de proximidad (Annunziata, 2012). En sintonía con la estrategia general del PRO y de Cambiemos de generar cuadros de gestión y cercanos (atributos especialmente compatibles en tiempos de redes sociales), la afinidad electiva que encontramos entre esta histórica preocupación del área y esa dimensión universal que prima en este contexto democrático posterior al 2001 se presentaron como claves para comprender el vínculo entre lo socio-asistencial y lo político electoral.

Por otro lado, la cercanía tuvo que ver con las relaciones que construyeron algunos funcionarios de la cartera, como las ministras y los peronistas, con actores sociales de peso como los movimientos sociales. Pese a que en estos años se ponderó un discurso individualizante, a partir de la implementación de distintas iniciativas distintos funcionarios mostraron destrezas para la negociación política (se destacaron en relación a esto último los Centros de Primera Infancia en CABA o la Ley de Emergencia Social impulsada por el triunvirato de organizaciones sociales en el nivel nacional). Estos individuos fueron trascendentales en la llegada de las políticas al territorio y en la construcción de gobernabilidad en el marco de un creciente empobrecimiento social.

En la ciudad de Buenos Aires, como laboratorio y bastión político del PRO, la proximidad estatal se complementó con un estilo de gestión “técnico” anclado en el modelo gerencial de los 90. En este sentido, el máximo cargo de la cartera siempre fue ocupado por un conjunto de mujeres cercanas a Horacio Rodríguez Larreta que buscaron construir un estilo profesionalizado pero, fundamentalmente, sensible y cercano al vecino de la ciudad.

La búsqueda de cercanía aparecía como un aprendizaje histórico de quienes pasaron por la gestión en los 90 y vivieron en carne propia el 2001 trabajando como “técnicos” en el menemismo, en la Alianza o en el gobierno de la provincia de Buenos Aires. El compromiso de estos cuadros con los objetivos políticos del PRO y de Cambiemos los impulsó a participar de campañas electorales, timbreos y otros dispositivos institucionales donde la presentación de sí mismos a partir del contacto directo con los ciudadanos, potenciado desde las redes sociales, ocupó un lugar central en la construcción de sus propios perfiles políticos.

Como vimos, en la provincia de Buenos Aires la propuesta estuvo menos anclada en la fórmula que construyó el PRO en la ciudad de Buenos Aires, femenina y sensible, que sólo exportó y personificó la gobernadora en la provincia vecina. La cercanía que propuso Cambiemos desde el ministerio socio-asistencial provincial fue poco novedosa respecto del propio diagnóstico que criticaba el macrismo: hombres bonaerenses con trayectorias políticas, algunos de ellos en el peronismo, disputando municipios del Gran Buenos Aires. Estos últimos, no sólo dispusieron de los recursos del ministerio y de otras áreas del gobierno para potenciar la llegada directa a sus territorios específicos, sino que desarrollaron relaciones con diferentes actores sociales y políticos de la provincia para reforzar su proyección electoral.

En el nivel nacional, Cambiemos ponderó la construcción de proximidad estatal a partir de una fórmula propia que recuperaba la experiencia previa de gestión socio-asistencial porteña y las trayectorias de los perfiles “sociales” de los que se nutrió la coalición sociopolítica para ocupar los cargos públicos de la cartera. La búsqueda de cercanía perdió fuerza en relación a las pretensiones del gobierno anterior, caracterizado por la territorialización de un creciente número de dispositivos institucionales, aunque se destacaron prácticas como las visitas de la ministra a comedores y hogares (amplificadas desde las redes sociales) y dispositivos como “El Estado en tu Barrio”. A partir de ellos, el gobierno nacional buscó construir una bajada territorial desde el ministerio que se diferenció de la consolidada durante los años en que Alicia Kirchner

condujo la cartera aunque retuvo algunas de sus propuestas de cercanía. Como contracara de la tradición de derechos argentina, estas iniciativas se mostraron de forma fragmentaria, desarticulada y como facilitadoras de servicios y beneficios atendiendo las consultas de forma directa.

El discurso ponderado, anclado en la crítica a las intermediaciones sociales, no impidió la negociación con actores sociales de peso como la CTEP, Barrios de Pie y la CCC. La relación construida con estos últimos fue llevada adelante por el ala política del ministerio y tuvo como objetivo fundamental garantizar la gobernabilidad en un contexto de empobrecimiento social.

En todos los niveles de gobierno, la pregunta por la proximidad estatal nos permitió comprender el proceso de politización que atravesaron muchos funcionarios que habían ingresado al Estado como técnicos o a partir de sus perfiles “sociales”. En el ejercicio de la actividad política en los años estudiados esos cuadros se comprometieron con los objetivos políticos del partido, ordenándose en líneas políticas internas y desarrollando destrezas asociadas a perfiles “políticos”. En este sentido, la llegada directa, como marca distintiva de la tradición asistencial peronista (Grassi, 2006), y la negociación con organizaciones populares fueron asumidas de una manera particular por las y los funcionarios más importantes del área, encabezados por aquellos perfiles que denominamos *PRO puras*.

El análisis presentado en esta tesis problematizó algunos discursos que distintos actores (de un arco que se mueve entre la izquierda y la derecha) formulan sobre el PRO y Cambiemos y que no parecen suficientes para explicar algunas características de esta minoría que gobierna el área socio-asistencial. Mientras que sus detractores deciden remarcar los orígenes de clase de sus funcionarios haciendo hincapié en la distancia respecto del resto de la ciudadanía, sus defensores resaltan la novedad (y renovación) que representan para el sistema político individuos que no ocuparon previamente cargos públicos ni partidarios.

Sin dejar de lado esas variables, nuestro trabajo de investigación permite destacar otra particularidad que caracterizó a quienes hicieron política en las gestiones socio-asistenciales del PRO y de Cambiemos: su politización y el vínculo entre esto último y la búsqueda de proximidad estatal. Los individuos construyeron una particular forma de hacer política anclada en la supuesta despolitización de la asistencia social, en la feminización del área, en la valoración de saberes de gestión manageriales y en la construcción de un tipo particular de cercanía entre autoridades estatales y ciudadanía,

que incluyó la búsqueda de proximidad individual al tiempo que implicó la negociación con actores sociales y políticos de peso.

Para nosotros los funcionarios no se caracterizaron por ser chetos, ni nuevos: fueron políticos del PRO y de Cambiemos que representaron la cara social de la nueva derecha argentina.

Líneas de investigación a futuro

Este trabajo abre una agenda de investigación respecto de dimensiones que se presentaron a lo largo del trabajo de campo pero que no fueron abordadas de manera profunda. Las victorias que Cambiemos obtuvo en 2015 en distintos municipios bonaerenses habilita la pregunta por el reclutamiento y los modos de hacer política social en otros territorios donde gobierna ¿Cómo habitaron el PRO y Cambiemos las carteras socio-asistenciales de las distintas intendencias del Gran Buenos Aires en las que se impusieron en el año 2015? ¿Qué similitudes y diferencias mostraron respecto de los casos que analizamos en la tesis?

Por otro lado, Cambiemos se impuso en provincias alejadas de la Región Metropolitana de Buenos Aires, donde los desafíos y los objetivos políticos muestran diferencias sustanciales respecto de los casos analizados en esta tesis. ¿Qué características tuvo el reclutamiento y los modos de hacer política en las área socio-asistencial de otras provincias donde se impuso Cambiemos? ¿Qué sucedió, por ejemplo, en la provincia de Jujuy? ¿Cuánto de esos nuevos arraigos y desafíos específicos siguieron mutando la cara de esta nueva derecha una vez implantada en el territorio?

La composición de género de los ministerios analizados y la reproducción de un imaginario tradicional del género femenino plantea interrogantes respecto del lugar de las mujeres en la política actual ¿Qué valores morales le atribuye la nueva derecha a las mujeres en otras carteras? ¿Cómo se combinan la presencia de la agenda feminista y del movimiento de mujeres en la escena pública con la interpretación del valor de “lo femenino” que realizan distintos cuadros del partido? ¿Qué sinergias o cortocircuitos tienen lugar entre discursos más tradicionales y otros más igualitarios sobre los roles de género en este marco?

Estas y otras preguntas forman parte de una agenda a futuro que nos permita abordar dimensiones vinculadas a la cartera socio-asistencial y a la construcción política de una

nueva fuerza de derecha que se consolidó en la ciudad de Buenos Aires y que intenta replicar esa experiencia en el mediano plazo en diferentes territorios relevantes.

Bibliografía

Aelo, O. H. (2004). Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947-1951. *Desarrollo Económico*, 44 (173), 85-107.

Amorim Neto, O. (2006). The presidential Calculus. Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, vol. 39, (4), 415-440.

Annunziata, R., Ariza, A. F., y March, V. R. (2018). "Gobernar es estar cerca". Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. *Revista mexicana de opinión pública*, (24), 71-93.

Annunziata, R. (2012). ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina. *Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (Comps.). Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (pp. 24-55). Buenos Aires: Prometeo.

Armus, D. y Bohoslavsky, E. (2015). Vivienda popular y asociacionismo en la conformación del Gran Buenos Aires en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (493-520)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Arriondo, Luciana (2015). "De la UCeDé al PRO. Un recorrido por la trayectoria de los militantes de centro-derecha de la ciudad de Buenos Aires" en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (org.), *Hagamos equipo" PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (203-231). Buenos Aires: UNGS.

Auyero, J., y Swistun, D. (2007). Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (28), 137-152.

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

Badia, G. y Saudino, M. (2015). La construcción político-administrativa del conurbano bonaerense en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (103-128)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Barry, C. (2011). *Eva Perón y la organización política de las mujeres* (No. 453). Serie Documentos de Trabajo.

Bisso, M. (2015). Conurbano bonaerense: votos y política en el siglo XX en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (315-342)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Behrend, J. (2017). Guillermo O'Donnell y la política subnacional: un diálogo entre la ciencia política y la sociología política en Vommaro, Gabriel y Gené, Mariana (comps.) *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política (293-312)*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

Benza, G. (2016). La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013 en Kessler, G. (Comp.) *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*, 111-139. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Bohoslavsky, E. y Morresi, S. (2016). El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 32.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Barcelona: Akal.

Bril Mascarenhas, T. (2007). El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia del a crisis argentina 2001-2002. *Desarrollo económico*, 187, 367-400.

Bruno, M. (2015). La población del conurbano en cifras en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (159-191)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119-142.

Cammack, P. (1990). A critical assessment of the new elite paradigm. *American Sociological Review*, vol. 55 (3), 415-420.

Camou, A. y Mateo, S. (2007). ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de Sociología*, (4), 129-142.

Camou, A. (2006). El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001) en Garcé, A. y Uña, G. (coords.) *Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Camou, A. (1999). Los consejeros de Menem: Saber técnico y política en los orígenes del menemismo. *Sociohistoria. Cuadernos del CISH*, Vol.5, (4). 75-98.

Campana, J. (2018). Organigrama y estructura del Estado: configuración y transformaciones en el cambio de ciclo. Informe N° 14, Observatorio sobre políticas públicas y reforma estructural. Buenos Aires: FLACSO.

Canelo, P. y Heredia, M (Comps.) (2019). *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Canelo, P. y Lascurain, C. (2017). *¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal*. Informe de Investigación N°3 del Observatorio de las Elites Argentinas. Buenos Aires: CITRA-UMET.

Canelo, P. y Castellani, A. (2017). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación N°1 del Observatorio de las Elites Argentinas del CITRA (CONICET-UMET). Buenos Aires: CITRA-UMET.

Canelo, P. y Castellani, A. (2016). “¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri”. En *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones*, editado por Lijalad, Ari (comp.). Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente: 129-136.

Canelo, P., Castellani, A. y Heredia, M. (2015). “Perfil sociológico de las elites políticas y económicas argentinas entre 1976 y 2001”. Ponencia presentada en las XI Jornadas de Sociología de la UBA “Coordenadas contemporáneas de la sociología: tiempos, cuerpos, saberes”, Buenos Aires, 13-17 de julio.

Canelo, P. (2019). *Mariu, Juliana, Gaby, Caro, Bullrich y Lilita. Los modelos de mujer de Cambiemos*. Buenos Aires: Mimeo.

Canelo, P. (2018). "Como el flautista de Hamelin. Meritocracia, jerarquías, aspiración." Recuperado el 6 de septiembre de 2018 <http://artepolitica.com/articulos/como-el-flautista-de-hamelin-meritocracia-jerarquias-aspiracion/>.

Canelo, P. (2016). La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983. *Historia Crítica*, (62), 57-75. Recuperado en <https://dx.doi.org/10.7440/histcrit62.2016.03>

Canelo, P. (2015). La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina: un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976-1983). *Historia (Santiago)*, 48(2), 405-434.

Canelo, P. (2014). Represión, consenso y "diálogo político". El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(2), pp-217.

Caravaca, J. (2012). La argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la dé-cada de 1930 en Plotkin, Mariano y Zimmermann Eduardo (comp.) *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX (67-91)*. Buenos Aires: Edhasa.

Carreras, M. (2013). Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. *América Latina Hoy*, 64, 95-119.

Castellani, A., y Gaggero, A. (2011). Estado y grupos económicos en la Argentina de los 90. *Los años de Menem*. Bs. As.: Siglo XXI, 263-292.

Castellani, A. (2016). *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. San Martín: UNSAM EDITA.

Chasquetti, D., Buquet, D., y Cardarello, A. (2013). La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. *América Latina Hoy*, 64.

Cheresky, I. (2006). *La Política Después de los Partidos*. Buenos Aires, Prometeo.

Chorny, V., García, B. y Paura, V. (2016). La cuestión Social en la CABA 1980-2010. Delimitación analítica y transformaciones situadas. *Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe*. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

Dalbosco, H. (2005). Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999. *3er Congreso Argentino de Administración Pública*. San Miguel de Tucumán: Mimeo.

Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización en Chiara, M. y Di Viriglio, M (coords.) *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.

Daniel, C. (2011). Cuando las cifras componen lo social. Estado, estadísticas y expertos en la construcción histórica de la cuestión social en Argentina (1913-1983) en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina (45-85)*. Buenos Aires: Prometeo libros y Universidad de General Sarmiento.

De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

De Rosas, V. O. (2011). Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (1), 133-159.

De Gori, E. (2019). “Oden, escucha y gobernanza”. *Revista Anfibia*, recuperado el 3 de mayo de 2019 <http://revistaanfibia.com/ensayo/orden-escucha-gobernanza/>.

Di Virgilio, M., Guevara, T. y Arqueros Mejica, S. (2015). La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (73-102)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Donatello, L. M. (2011). Catolicismo y elites en la Argentina del siglo XXI: individualización y heterogeneidad. *Estudios Sociológicos*, 29, 833-855.

Echt, L. (2016). *Partisan think tanks: Between knowledge and politics: The case of Pensear Foundation and PRO Party in Argentina* (Tesis de doctorado). Georgetown University, Georgetown.

Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. (2009). Getting to the top. Career paths of women in Latin American Cabinets. *Political research quarterly*, 62 (4), 685-699.

Etchemendy, S. (2018). “El asalto a las capacidades estatales PRO: el desmanejo administrativo contra el Estado de Bienestar y el desarrollo.” Recuperado el 26 de junio de 2019 <http://artepolitica.com/articulos/el-asalto-a-las-capacidades-estatales-pro-el-desmanejo-administrativo-contra-el-estado-de-bienestar-y-el-desarrollo/>.

Ferrari, M. (2010). Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones. *Antíteses*, 3 (5), 529-550.

Ferraudi Curto, M. (2014). Las fronteras cambiantes entre lo político y lo social: aportes etnográficos al debate en torno de “el 2001” en Argentina. *Sociohistórica*, (34).

Fidanza, A. (2016). “María Eugenia Vidal en la provincia: mucho más que Heidi contra los Soprano”. *Revista Anfibia*, recuperado el 26 de junio de 2019 <http://revistaanfibia.com/cronica/mucho-mas-que-heidi-contra-los-soprano/>.

Fonseca Engler, I. (2018). Os “gestores” na política: um estudo sobre a mobilização da competência empresarial e o sucesso nas eleições para prefeito de 2016. *XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. Universidad Federal do Paraná, Paraná.

Franco, R. y Székely, M. (2010). *Institucionalidad social en América Latina*, Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Frederic, S., Graciano, O. y Soprano, G. (2010). *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario: Prehistoria.

Frederic, S. y Soprano, G. (comps.) (2009). *Política y variaciones de escala en el análisis de la Argentina*. Buenos Aires, UNGS- Prometeo.

Frederic, S., y Masson, L. (2006). Hacer política en la Provincia de Buenos Aires: representación y profesión política en los ’90. *Jornadas de Historia Política del Gran Buenos Aires en el S. XX*. Centro de Estudios de Historia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires.

Frederic, Sabina (2008). “Mauricio Macri y la profesionalización de la política: tradición e innovación en la producción de un candidato”, *Revista Politix*.

Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

Gaggero, A., Schorr, M., y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.

Gaztañaga, J. (2008). ¿Qué es el trabajo político?: Notas etnográficas acerca de militantes y profesionales de la política. *Cuadernos de antropología social*, (27), 133-153.

Gené, M., Heredia, M., y Perelmiter, L. (2012). Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional. *Revista Polhis*, 5, 284-290.

Gené, M. (2017). Políticos profesionales, pero ¿de qué tipo? Recursos y destrezas de los “armadores políticos” ante sus diferentes públicos, en Vommaro, G. y Gené, M. (compiladores) *La vida Social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política (133-160)*. Buenos Aires, Ediciones UNGS.

Gené, M. (2014). Al interior de la política. Trayectorias, destrezas y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007) (Tesis de doctorado). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales y Facultad de Ciencias Sociales – UBA.

Gené, M. (2012). Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo. *Revista Polhis*, 5, 301-308.

Giorgi, G. y Mallimaci F. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Revista Cultura y Religión*, 6 (1), 113-144.

Giorgi, G. (2015). Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes socio-políticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011 (Tesis de doctorado), UBA-EHESS.

Giorgi, G. I. (2014). En los pliegues de la planificación del Onganiato: el comunitarismo como política estatal (1966-1970). *Anuario EIHS: Instituto de Estudios Histórico sociales*, 29, 159-175 .

Giorgi, G. I. (2013), Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional. *X Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

Golbert, L. (2008). Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón. *Barry, Carolina, Karina Ramacciotti, y Adriana Valobra La Fundación Eva Peron y las mujeres*. Buenos Aires: Biblos.

Golbert, L. (2004). ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: CLACSO.

Gomes, G. (2011). El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970). *Anuario de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, 11, 279-302.

González Bollo, H. (2004). La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral en la Argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943 en Otero,

Hernán (comp) *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población, 1850-1991* (331-381). Buenos Aires: Siglo XXI.

González Bombal, I. (2015). “La cría del proceso”: política local en el conurbano durante la dictadura militar en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires* (343-364). Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

González Leandri, R. (2010). Breve historia del Departamento Nacional de Higiene: Estado, gobernabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (eds.) *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina* (59-83). Buenos Aires, Prometeo-UNGS.

Gorelik, A. (2015). Terra incognita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires* (21-69). Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Grandinetti, J. (2014). Meterse en política. Procesos sociopolíticos y politización generacional entre los militantes de Jóvenes PRO. *VIII Jornadas e Sociología*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, La Plata.

Grassi, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Grassi, E. (1989). *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.

Grondona, A. (2011). “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. (Tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder:(o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Heredia, M. (2012). La ciencia global en el Gabinete Nacional. El singular ascenso del ministerio de Economía. *Revista Polhis*, 5, 291-300.

Heredia, M. (2006). La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín en Pucciarelli, Alfredo (comp.) *Los años de Alfonsín* (153-198). Buenos Aires: Siglo XXI.

Heredia, M. (2004). El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático en la Argentina en Pucciarelli, Alfredo (comp.) *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar* (313-382). Buenos Aires: Siglo XXI.

Hudson, Juan Pablo (2017). “Continuidad en los parches”, *Revista Crisis*. Recuperado en <https://revistacrisis.com.ar/notas/continuidad-en-los-parches>

Inácio, M. (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, 41-67.

Joignant, A. (2004). Profesionalización de la política y política de calidad: Elementos de análisis. *Colección ideas*, 4, 43.

Krook, M. L. y O’Brien, D. Z. (2012). All the president’s men? The Appointment of female cabinet ministers worldwide. *The journal of politics*, 74 (3), 840-855.

Lagroye, Jacques y Michel Offerlé (dirs.) (2010), *Sociologie de l'institution*. Paris, Belin.

Lagroye, Jacques (dir.) (2003), *La politisation*. Paris, Belin.

Landau, M. y Annunziata, R. (2018). La campaña cara a cara. ¿Qué hay de nuevo en el timbreo? *Revista Anfibia*, recuperado el 26 de junio de 2019 <http://revistaanfibia.com/ensayo/que-hay-de-nuevo-en-timbreo/>.

Landau, M. (2018). *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, política y sociedad, del Siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Landau, M. (2016). Las carreras políticas de los legisladores porteños: profesionales, líderes partidarios y militantes periféricos. *10º Congreso Asociación Brasileña de Ciencia Política*, Belo Horizonte.

Landau, M. (2015a). Campo político y elencos legislativos en la Ciudad de Buenos Aires (1997-2011): un análisis sobre la renovación legislativa y política local. *Congreso Internacional Élités y liderazgo en tiempos de cambio*, Salamanca, España.

Landau, Matías (2015b). No sólo de globos vive el PRO. *Revista de la Facultad de ciencias Sociales/UBA*, (87), 74-79. Recuperado en <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/14.-SOCIALES-87-D-LANDAU.pdf>

Landau, M. (2008). *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Lascurain, M. C. (2018). *Partido, identidad y representación en el peronismo santafesino (1991-1995)*. (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Levitsky, S. (2005). *Transformación del Justicialismo: Del Partido Sindical al Partido Clientelista*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Lipsky, M. (1983). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.

Longa, F. (2019). “Fuimos leales pero no obsecuentes”. La cooptación de los movimientos sociales vista desde el Movimiento Evita (2005-2015). *Studia Politicae*, (46), 69-101.

Longa, F. (2018). El barrio, la gestión y las movilizaciones: la experiencia del Movimiento Evita en un municipio bonaerense (2004-2015). *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (31), 343-363.

Lorenc Valcarce, F. (2011). Estado, elites y política. Lineamientos para un programa de investigación sociológica en Pérez, Germán, Aelo, Oscar y Salerno, Gustavo (comps.) *Todo aquel fulgor (241-251)*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

Luci, F. (2016). *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas del país*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Lvovich, D. y Suriano, J. (2006). *Las Políticas Sociales en Perspectiva Histórica. 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Malagamba, R. (2009). Expertos en Ciudadanía. La emergencia de la Fundación Poder Ciudadano y las transformaciones en las formas de la política en la Argentina (1988-1992). (Tesis de maestría), FLACSO.

Mallimaci, F., Giorgi, G. I. (2016). Santiago de Estrada, entre el Estado y la institución católica: La trayectoria de un dirigente católico desde Onganía a Macri. *Revista de Ciencias Sociales (Quilmes)*, 8 (29), 115-134.

Mallimaci, F. (1992). El catolicismo argentino desde el liberalismo integral a la hegemonía militar. *500 años de cristianismo en Argentina*, 197-365.

Mallimaci, F. (1988). *El catolicismo integral en la Argentina (1930-1946)* (Vol. 35). Buenos Aires: Biblos.

Manzano, V. (2007). De La Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete: etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social. (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Argentina.

Martínez Gallardo, C. (2012). Out of the cabinet: what drives defections from the government in presidential systems?. *Comparative Political Studies*, 45(1), 62-90.

Martínez, R. (2017). Institucionalidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

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

Mattina, G. (2015). De “Macri” a “Mauricio”. Una aproximación a los mecanismos de constitución pública del liderazgo político en la Argentina contemporánea” en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (org.), *Hagamos equipo” PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (71-110). Buenos Aires, UNGS.

Mauro, S., Ortiz de Rozas, V. O., y Paratz, M. (2016). La política subnacional en Argentina. *Enfoques y problemas. Buenos Aires: UBA*.

Mauro, S. y Brusco, P. (2016). Nuevos actores del sistema político argentino y la disputa subnacional. Las estrategias electorales del PRO en la Provincia de Buenos Aires (2005-2015). *Pasado Abierto, Revista del CEHis*, (3), 43-64.

Mauro, S. (2015). La transformación del sistema político argentino y sus nuevos actores. La construcción propuesta republicana como partido político. *Analecta política* 5 (9), 407-430.

Mauro, S. (2008). Coaliciones sin partidos políticos en la Argentina post-crisis. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003-2007). *Revista Debates Latinoamericanos*, 10.

Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Michels, R. (1991). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.

Midaglia, C., Castillo, M. y Fuentes, G. (2010). El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Chilena de Administración Pública*, 15-16, 123-154.

Morresi, S. y Vommaro, G. (org.) (2015). *Hagamos equipo. PRO y la construcción de una nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

Morresi, S. (2015). “Acá somos todos democráticos”. El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina” en Morresi, S. y Vommaro, G. (org.),

Hagamos equipo” PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina (162-202). Buenos Aires, UNGS.

Mosca, G. (1996). *La clase política*. México: FCE.

Natalucci, A. (2010). Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008. *Laboratorio*, (23), 90-108.

Neiburg, F. y Plotkin, M. (comps.) (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Niedzwiecky, S. y Pribble, J. (2017). Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, vol. 59 (3), 72-97.

Niosi, J. (1974). *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Noya Iglesia, N. B. (2016). Los diputados de la ciudad de Buenos Aires: análisis de perfiles y trayectorias durante el periodo 2007-2015, *Question*, 1 (50), 352-369.

Offerle, M. (2004). *Los partidos políticos*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Offerlé, M. (2011). Los oficios, la profesión y la vocación de la política. *PolHis*. 7, 84-100.

Ollier, M. (2007). El peronismo bonaerense: inserción nacional y liderazgos. *Revista SAAP*, Vol. 3, (1), 157-184.

Osuna, M. F. (2017). *La intervención social del Estado. El Ministerio de Bienestar Social ente dos dictaduras (Argentina, 1966 – 1983)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Osuna, M. F. (2016). *La intervención social del Estado argentino entre dos dictaduras. Un estudio de los proyectos, las políticas y los actores del Ministerio de Bienestar Social/Acción Social de la Nación (1966-1983)* (Tesis doctoral), Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

Osuna, M. F. (2012). Católicos y Tecnócratas: Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura. *Páginas (Rosario): Revista Digital de la Escuela de Historia*, 4(6), 101-121.

Pareto, Vilfredo (1987). *Escritos sociológicos*. Madrid: Alianza Editorial.

Pautassi, L., Arcidiácono, P., & Straschnoy, M. (2014). Condicionando el cuidado. La asignación universal por hijo para la protección social en Argentina. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (50), 61-75.

Perelmiter y Paura (2019). Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión en Canelo, P y Heredia, M. (Comps). *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires, UNSAM Edita.

Perelmiter, L. y Marcalle, M. (2019). Gestión social y política en tiempos de ajuste económico. Sobre el funcionariado social de Cambiemos en el gobierno nacional. XIV *Congreso Nacional de Ciencia Política*. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín, San Martín.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Perelmiter, L. (2012). La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio 'de la pobreza' en la Argentina reciente. *Polhis - Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa Buenos Aires Historia Política*, (9), 309-318.

Pereyra, E. (2016). Burocracias especializadas en el nivel subnacional: el equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007). (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Perissinotto, R., y Leite, F. (2017). Ganancias y pérdidas analíticas de la autonomía disciplinar: la relación entre ciencia política y sociología política en Brasil en Vommaro, G. y Gené, M. (comps) *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*, 313-337. Los Polvorines, Ediciones UNGS.

Phélippeau, E. (1997). Sociogenése de la professionnalisation politique en Garrigou, Alan y Lacroix Bernard (directores) *Norbert Elias, la politique et l'histoire (239-265)*. Paris: La Découverte.

Plotkin, M. y Zimmerman, E. (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhesa.

Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Abdala, M. B. (2014). Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, 138.

Ramacciotti, K. (2009). *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

Retamozo, M. (2009). Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales. *Cinta de moebio*, (35), 110-127.

Rodríguez, L. G. (2011). *Católicos, nacionalistas y políticas educativas durante la última dictadura (1976-1983)*. Rosario: Prohistoria.

Romero, J. (2016). *La construcción de lo femenino en la vida partidaria de la Argentina reciente: el caso de las mujeres PRO*. (Tesis de licenciatura) Instituto de Desarrollo Humano, UNGS, Los Polvorines.

Rougier, M. y Pampin, G. (2015). Orígenes y esplendor de la industria en el Gran Buenos Aires en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (195-224)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Salerno, A. (2018). Las que mandan. Perfiles y trayectorias del alto funcionariado del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO (2007-2015). (Tesis de Maestría). Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín.

Sawicki, F. (2011). Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas. *Revista de sociología*, 25, 37-53.

Scherlis, G. (2013). Presidentes y partidos en América Latina: la excepcionalidad del peronismo en el contexto latinoamericano. *Politai*, 4(7), 29-50.

Segura, R. (2015). La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (129-158)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Simón, J. (2006). *Entre la ciencia y la política: los think tanks y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina*. (Tesis de maestría). FLACSO, Argentina.

Schuttenberg, M. (2017). La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO. *Desafíos*, 29(2), 277-311.

Semán, P. (2015). La vida religiosa de los sectores populares del Gran Buenos Aires en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (579-604)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Slimovich, A. (2017). La ruta digital a la presidencia argentina. Un análisis político e hipermediático de los discursos de Mauricio Macri en las redes sociales. *Dixit*, (26), 24-43.

Soldano, D. y Costa, M. (2015). El conurbano bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (433-464)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Soldano, D. (2009). El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía en Frederic, Sabina y Soprano, Germán (comps.) *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina (235-254)*. Los Polvorines: UNGS-Prometeo.

Soprano, G. (2010). "Haciendo Inspección". Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1930)", en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (comps.) *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (85-119)*. Buenos Aires, Prometeo-UNGS.

Southwell, M. (2015). La escolarización en el Gran Buenos Aires en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (465-490)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Suriano, J. (comp.) (2000). *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). Entre la ruta y el barrio. *La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Székely, Miguel (2015). "Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos", Nota Técnica, N° 810, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Szlechter, D. (2015). *Consentir y resistir: las contradicciones del mundo del management de empresas transnacionales en la Argentina*, Buenos Aires, UNGS.

Svampa, M. (2015). La irrupción piquetera. Las organizaciones de desocupados del conurbano bonaerense en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (401-432)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Vargas, P. y Viotti, N. (2013). "Prosperidad y espiritualismo para todos". Un análisis sobre la noción de emprendedor en eventos masivos de Buenos Aires. *Horizontes Antropológicos*, (40), 343-364.

Viotti, N. y Funes, M. (2015). La Política de la nueva era: El Arte de Vivir en Argentina. *Debates do NER*, 16 (28).

Vommaro, G. y Gené, M. (2019). Party-building and Supporting Coalitions: construction of the Political Bases for a Promarket Program in Argentina (2015-2018). REPAL.

Vommaro, G., y Armesto, M. (2015). ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Pasado Abierto*, 1(2), 110-132.

Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A (2015). *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires, Planeta.

Vommaro, G. (2017a) “Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política” en Vommaro, G., & Gené, M. (Eds.). *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política*. Ediciones UNGS, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Vommaro, G. (2017b). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Vommaro, G. (2015a). El mundo político del conurbano en la democracia reciente en Kessler, Gabriel (Director) *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires (365-400)*. Buenos Aires, Unipe: Editorial Universitaria, Edhasa.

Vommaro, G. (2015b). Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO en Morresi, S. y Vommaro, G. (org.), “*Hagamos equipo*” *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*, (111-161). Buenos Aires, UNGS.

Vommaro, G. (2011). Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia” en Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (Comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina (79-134)*. Buenos Aires, UNGS-Prometeo.

Weber, M. (2008). *El político y el científico*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.

Wright Mills, C. (1963). *La élite del poder*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Notas periodísticas

Ámbito.com, “Los “sin tierra” de PRO rindieron examen para penetrar distritos PJ”, 30/10/2018.

Arias, Marian, “Carolina Stanley: la honestidad de María Eugenia Vidal es incuestionable”, *La Nación*, 1/8/2018.

Castro, Ángeles, “Se duplicó el número de los sin techo”, *La Nación*, 6/8/2009.

Clarín, “La pelea por el 99: Bloque justicialista. La pelea Menem-Duhalde hace olas en diputados”, 6/8/1998.

Clarín, “La transición: la herramienta social de la era Alfonsín”, 15/11/1999.

Clarín, “La situación social. Cifras del INDEC para octubre de 2002”, 1/2/2003.

Clarín, “Elecciones 2015. Macri y Vidal, de campaña por Moreno”, 9/5/2015.

Clarín, “Un café en Clarín. María Eugenia Vidal. “Me siento muy cerca de los ideales de Eva y Perón”, 30/5/2015.

Clarín, “Polémica propuesta en plena campaña presidencial. Sanz propone dividir en tres a la provincia de Buenos Aires”, 15/7/2015.

Clarín, “Un café en Clarín. María Eugenia Vidal. “La gente ve a Anibal, me ve a mí y sabe quién puede sacar a sus hijos de la droga”, 10/9/2015.

Clarín, “Inundaciones. Vidal: las inundaciones se resuelven con obras que tiene que hacer la provincia”, 12/8/2015.

De los Reyes, Ignacio, “La abrupta devaluación del peso argentino de más del 30% en un solo día”, *BBC Mundo*, 17/12/2015.

Diario Jornada, “Anunciaron el nuevo plan social ‘Hacemos Futuro’”, 26/2/2018.

Diario Lo Nuestro, “Vidal se despega de Macri, convoca a los docentes”, 12/4/2017.

Di Marco, Laura, “Un hombre clave de Macri se prepara para volver”, *La Nación*, 22/2/2019.

Doman, Fabián, “Cristina Kirchner vs. Scioli”, *Infobae*, 16/8/2015.

Diariocuartopoder, “De “Pinochos” de la política, un “cheto” del PRO en Villa 9 de Julio y una función de títeres”, 4/1/2018.

Economis, “Chucho Acasuso funcionario de Vidal: “Siempre me gustó la política y creo en los cambios”, 4/10/2017.

Fuentes, Soledad, “Jóvenes PRO: Piter Robledo y el clientelismo cheto”, *Laizquierdadiario*, 21/9/2016.

Gamallo, Gustavo, “Sobre el “nuevo” Ministerio de Desarrollo Social”, *Nuevo Papeles*, 8/9/2018.

Grabois, Juan ““Por qué los movimientos populares vuelven a las calles”, *Infobae*, 13/3/2019.

Infobae, “Suma críticas la decisión del Indec de no medir la pobreza”, 7/4/2015.

Infobae, “Mauricio Macri hizo campaña con María Eugenia Vidal y lanzó nuevos spots”, 26/9/2015.

Info Ban, “Nueva entrega de escrituras en José C. Paz”, 11/9/2018.

Jueguen, Francisco, “Duras críticas de la ONU al Indec”, *La Nación*, 26/12/2011.

Infocielo, “Se instaló la polémica: organizaciones cuestionan al Gobierno por los cambios en los planes sociales”, 27/2/2018.

Infocielo, “Vidal encabezó un timbreo de Cambiemos en territorio bonaerense”, 25/8/2018.

Infocielo, “Vidal prepara la batalla contra Baradel: diagrama Mesas Educativas distritales sin gremios”, 28/1/2019.

La Capital, “Vidal se despega de Macri por el protocolo de las fuerzas de seguridad”, 7/12/2018.

Lanata, Jorge, “Ni todos CEO, ni todos militantes”, *Clarín*, 15/10/2016.

La Nación, “El plan alimentario llegará a 30000 hogares porteños”, 15/7/2008.

La Nación, “Campaña contra el dengue en villas”, *La Nación*, 27/09/2009.

La Nación “Trabajo con menores en las villas”, *La Nación*, 23/9/2009.

La Nación “Inauguran un lactario público”, *La Nación*, 24/11/2009.

La Nación “El 12% de los sin techo son cartoneros”, *La Nación*, 24/3/2010.

La Nación, “Soy tan macrista como cualquier dirigente de PRO”, 14/5/2011.

La Nación, “Macri retomó su campaña a puro timbrazo”, 20/7/2011.

La Nación, “Vidal, de campaña y “cerca de Perón y Evita”, 1/6/2015.

La Nación, “Los nuevos spots de campaña de Mauricio Macri, a menos de un mes de las elecciones presidenciales”, 26/9/2015.

La Nación+, entrevista a Carolina Stanley, *Conversaciones La Nación*, 22/8/2018.

La Política Online, “El PRO lanzó los nuevos spots de campaña de Macri y Vidal”, 26/9/2015.

La Política Online, “Vidal quiere que la seguridad sea un eje de campaña y manda a los diputados a recorrer distritos”, 21/4/2019.

Lanoticial.com, “La pobreza en el Conurbano bonaerense creció al 35,9 y están en esa condición más de 4,3 millones”, 28/3/2019.

Lazzaro, Olivia, “¿Cómo son los encuentros de Horacio Rodríguez Larreta con los vecinos?”, *La Nación*, 22/1/2016.

Letra P, “Larreta abre el “Tablero de control” para que vecinos sigan el estado de las obras”, 2/11/2017.

Letra P, “El ministro que Vidal “ascendió” y quiere como intendente”, 30/9/2018.

Los Andes, “Con duras críticas al Indec, Macri lanzó su propio Índice de Precios”, 31/5/2013.

Lucesole, María José, “Almuerzo en Olivos: Macri y Vidal refuerzan la campaña bonaerense en distritos opositores”, *La Nación*, 12/4/2019.

Marketing registrado, “Pablo Fuentes, Buenos Aires: es importante que utilicemos el deporte para incluir a los que menos posibilidades tienen”, 6/2/2018.

Mayol, Federico, “El Gobierno sigue con preocupación la conflictividad social y hay temor a que se adelante diciembre”, *Infobae*, 22/8/2018.

Mayol, Federico, “Los movimientos sociales se concentran hoy en Atlanta y definen las protestas durante la cumbre del G20”, *Infobae*, 27/11/2018.

Ortelli, Ignacio, “Fracasó la reunión con el Gobierno y los movimientos sociales trazan “un plan de lucha”, *Clarín*, 1/9/2017.

Panorama Buenos Aires, “Van Tooren encabezó entrega de escrituras en Echeverría”, 18/9/2017.

Perfil, “Mega-timbreo bonaerense: Vidal sacará 700 funcionarios a recorrer la provincia”, 5/4/2017.

Perfil, “María Eugenia Vidal: la pelea contra las mafias se va a ver condicionada si no ganamos”, 20/7/2017.

Perfil, “Larreta elimina el Ministerio de Modernización porteño”, 29/3/2018.

Perfil, “Intendentes del PJ bonaerense buscan declarar la emergencia económica y social”, 13/9/2018.

Política y Medios, “Ante la creciente crisis, la provincia amplió el diálogo y convocó a intendentes peronistas”, 18/11/2018.

Portal Pergamino, “Provincia capacitó a dirigentes deportivos de nuestra ciudad”, sin fecha.

Pozzo, Estefanía, “Así quedó el gabinete, tras el decreto con los nuevos ministerios”, *El cronista*, 5/9/2018.

Provincianoticias.com.ar, “Pisan tierra peronista: Cesar Torres y Evert Van Tooren recorren obras en Echeverría”, 23/4/2018.

Que pasa, “Se entregaron más de 250 escrituras a vecinos de San Martín”, 18/5/2018.

Rivas, Tomás, “Anibal Fernández vs. Julián Domínguez: así terminó la feroz interna del kirchnerismo”, *La Nación*, 10/8/2015.

Robles, Micaela, “¿Qué es la ley de barrios populares?”, *Filo.news*, 19/10/2018.

Rosemberg, Jaime, “Macri-Vidal, la fórmula de PRO”, *La Nación*, 14/05/2011.

Rosemberg, Jaime, “La campaña de los “sin tierra” en un conurbano espinoso”, *La Nación*, 23/7/2017.

Rosemberg, Jaime, “Carolina Stanley levanta el perfil y gana terreno como posible candidata en 2019”, *La Nación*, 23/4/2018.

Struminger, Brenda, “El nuevo gabinete de Mauricio Macri: Carolina Stanley ganó poder de cara a 2019 y tendrá un rol clave”, *La Nación*, 3/9/2018.

Tarricone, Manuel, “En los últimos dos años, el programa Argentina Trabaja aumentó un 63% la cantidad de beneficiarios”, *Chequeado.com*, 22/1/2018.

Télam, “Movimientos sociales llevaron reclamos a la ministra Stanley”, 21/11/2016.

TN, “Se duplicó la indigencia en la Capital Federal en tres años y ya alcanza a 200 mil personas”, 28/1/2019.

TV Pública, programa Cada Noche, entrevista de Graciela Fernández Meijide a Carolina Stanley, 15/10/2018

Urdinez, Micaela, “Noches de la Caridad, para atender a los más desamparados”, *La Nación*, 26/8/2013.

Anexos

1. Listado de entrevistas

	Entrevistado/a	Cargo de mayor rango que ocupó en las carteras socio-asistenciales	Duración de la entrevistas en minutos	Distrito de ingreso al área socio-asistencial del PRO/Cambiamos
1	Pablo Alfredo Pucciarelli	Director General de Ciudadanía Porteña	67	CABA
2	Claudio Romero	Secretario de Tercera Edad	45	CABA
3	Marcela Rumi	Directora General de Servicios Sociales y Zonales	67	CABA
4	Fernando Cid	Director General de Promoción y Servicios	67	CABA
5	Soledad López	Trabajadora del MHDH-CABA y del MDSN	33	CABA
6	Marina Lavena	Directora de Recursos de Protección en MDS-PBA	107	CABA (donde fue previamente trabajadora)
7	Hugo Villareal	Trabajador de Ciudadanía Porteña y delegado de Sutecha	54	CABA
8	María Pilar Molina	Secretaria de Niñez y Adolescencia del MDS-PBA	70	CABA
9	Ignacio O'Donnell	Director del Programa de Intervención Asistencial Comunitaria del MHDH-CABA	60	CABA
10	Roberto Cannay	Director del Observatorio de Políticas Sociales del MHDH-CABA	59	CABA
11	Esmeralda Lervasi	Trabajadora de Ciudadanía Porteña en MHDH-CABA	39	CABA

12	Mariano Marin	Trabajador de la Dirección General de Inclusión de MHDH-CABA	61	CABA
13	Christian Krom	Gerente Operativo en la Subsecretaria de Hábitat e Inclusión de MHDH-CABA	45	CABA
14	Juan Martín Ramirez Bolaña	Trabajador de la Dirección General de Inclusión de MHDH-CABA	42	CABA
15	López Medrano	Ministro de Desarrollo Social de PBA	60	CABA
16	José Luis Acevedo	Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario del MHDH-CABA	34	CABA
17	Nicolás Meyer	Subsecretario de Economía Popular en MDSN.	46	NACIÓN
18	Gabriela Real	Directora Nacional de Políticas Integradoras del MDSN	46	NACIÓN
19	Belén Maggi	Jefa de Gabinete de la Dirección Nacional de Políticas Integradoras del MDSN	50	NACIÓN
20	Federico Seitún	Director Nacional de Gestión de Cooperativas del MDSN	32	NACIÓN
21	Alejandra Sánchez Cabezas	Directora Nacional de abordaje Territorial del MDSN	38	NACIÓN
22	Fatima Ochoa Ehul	Directora Nacional de Promoción de la Comercialización del MDSN	42	NACIÓN
23	María Victoria Berruti	Trabajadora de Servicios Sociales Zonales de CABA y trabajadora en Centros de Referencia de MDSN	58	CABA
24	Agustín Bastanchuri	Director Nacional de Fomento a la Producción del MDSN	66	NACIÓN

25	Pablo Garofalo	Trabajador de Servicios Sociales Zonales de CABA y trabajador en Centros de Referencia de MDSN	34	CABA
26	Victoria Morales Gorleri	Subsecretaria de Responsabilidad Social del MDSN	57	NACIÓN
27	Camila Quian	Trabajadora del área de Economía Social del MDSN	40	NACIÓN
28	Santiago Sueiro	Subsecretario de Herramientas para la Economía Social del MDSN	80	NACIÓN
29	Juan Merlino	Director Nacional de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil del MDSN	40	NACIÓN
30	Matías Kelly	Secretario Nacional de Economía Social del MDSN	56	NACIÓN
31	Verónica Centenaro	Directora General de Ciudadanía Porteña del MHDH-CABA	68	CABA
32	María Eugenia Clouet	Directora Nacional de Ejecución de Proyectos Sociales, Integrales y Cooperativos del MDSN	70	NACIÓN
33	Andres Satriano	Asesor en la Dirección Nacional de Ejecución de Proyectos Sociales, Integrales y Cooperativos del MDSN	65	NACIÓN
34	Damian Vaghi	Director de línea de Manos a la Obra en el MDSN	60	NACIÓN
35	Juan Mora y Araujo	Director Nacional de Economía Popular en MDSN	66	NACIÓN
36	Florencia Nigro	Jefa de Gabinete en la Secretaria de Integración Socio Urbana del MDSN	48	NACIÓN

37	Joaquín Simón Padros	Director Nacional de Promoción de la Comercialización en MDSN	70	NACIÓN
38	Enrique Lois	Trabajador del área de Monotributo social en MDSN	71	NACIÓN
39	Sebastian Welisejko	Secretario Nacional de Integración Socio- Urbana en MDSN	47	NACIÓN
40	Pablo Fuentes	Subsecretario Provincial de Deportes en MDS-PBA	60	PBA
41	Ignacio Do Rego	Director Provincial de Torneos y Eventos Deportivos en MDS- PBA	43	PBA
42	Gabriel Mercuri	Subsecretario provincial de Fortalecimiento Familiar y Comunitario en MDS-PBA	58	PBA
43	Stella Maris Pérez	Trabajadora del área de discapacidad del MDS-PBA	42	PBA
44	Diego Garcia	Director de Gestión Escrituraria en MDS- PBA	42	PBA
45	María Fernanda Ferella	Trabajadora de niñez en MDS-PBA	60	PBA

2. Máximos funcionarios del área socio-asistencial de la ciudad de Buenos Aires desde la autonomía hasta la llegada del macrismo (1997-2007), años de gestión y motivos de sus salidas.

Período	Jefe de Gobierno	Funcionario	Período de gestión	Motivo de salida
1997-2000	Fernando De la Rúa	Rafael Kohanoff	1996-1998	Circula hacia nación con la victoria de De la Rúa
	Fernando De la Rúa	María Cecilia Felgueras	1998-1999	Circula hacia nación con la victoria de De la Rúa
	Enrique Olivera	Lidia Elsa Satragno	1999-2000	Renuncia luego de la victoria de Ibarra
2000-2005	Anibal Ibarra	Justo Daniel Figueroa	2000-2001	Renuncia en el marco de la crisis de 2001 y de su vínculo con la anterior gestión radical
	Anibal Ibarra	Gabriela Marta González Gass	2001-2003	Renuncia luego del impacto que tiene la alianza entre el ibarrismo y Néstor Kirchner

	Anibal Ibarra	Rafael Edgardo Romá	2003-2004	Renuncia por motivos personales
	Anibal Ibarra	Jorge Telerman	2004-2005	Asume como jefe de gobierno porteño
2005-2007	Jorge Telerman	Sergio Beros	2005-2006	Se retira con la llegada del nuevo gabinete de Telerman
	Jorge Telerman	Gabriela Cerruti	2006-2007	Exigen su renuncia luego de su apoyo al candidato Daniel Filmus
	Jorge Telerman	Omar Abboud	2007	Renuncia tras la llegada del macrismo

Fuente: elaboración propia.

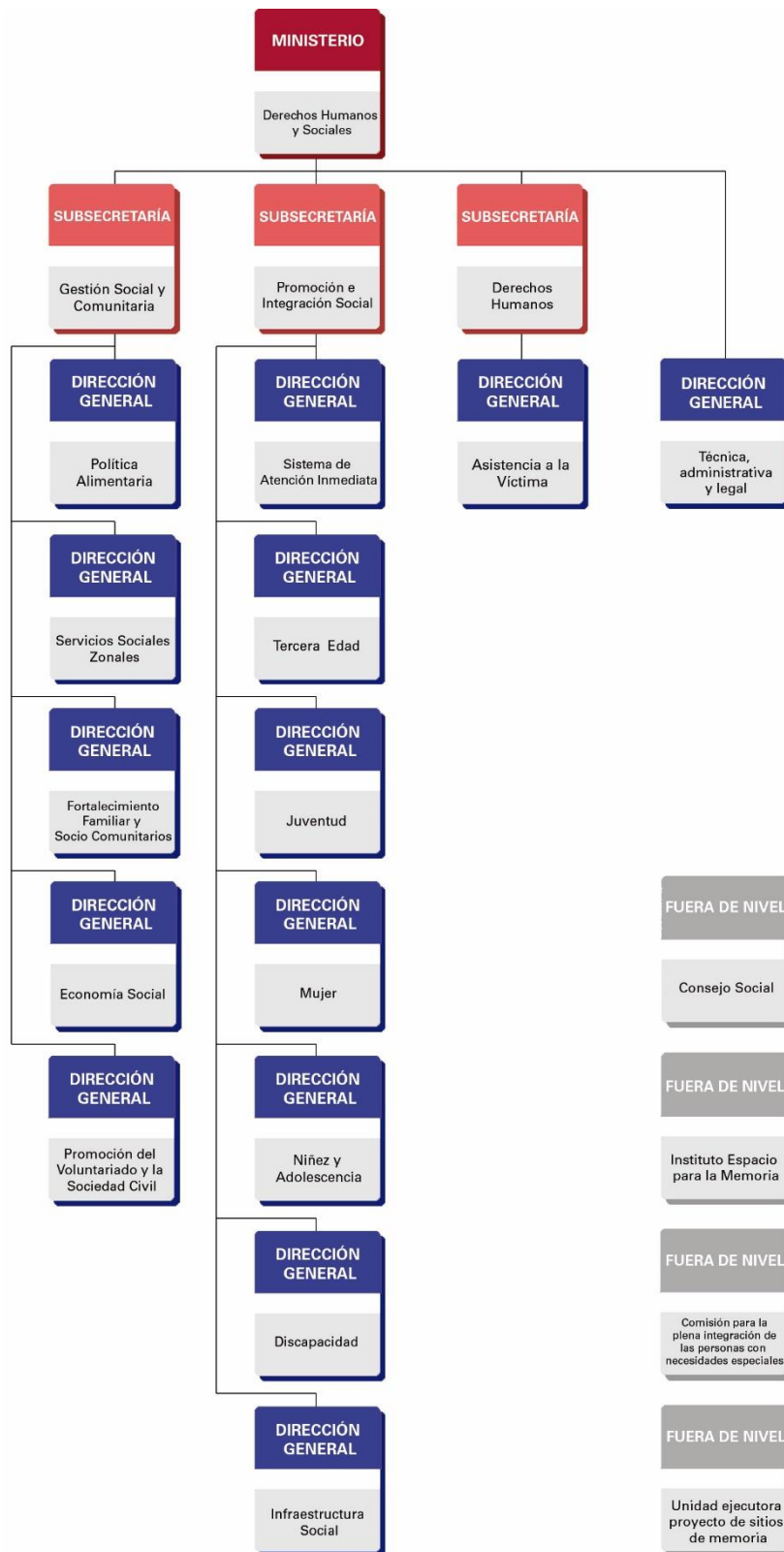
3. Gobernadores y ministros del área socio-asistencial en la provincia de Buenos Aires (1988-2015)

Período	Gobernador	Denominación del área	Ministro
1988-1991	Antonio Cafiero	Acción Social	Rafael Edgardo Romá
2003-2004	Felipe Solá	Desarrollo Humano y Trabajo	Juan Pablo Cafiero
2004-2005	Felipe Solá	Desarrollo Humano	Juan Pablo Cafiero
2005-2007	Felipe Solá	Desarrollo Humano	Jorge Rubén Varela
2007-2009	Daniel Scioli	Desarrollo Social	Daniel Arroyo
2009-2011	Daniel Scioli	Desarrollo Social	Baldomero Álvarez
2011-2014	Daniel Scioli	Desarrollo Social	Martín Ferré
2014-2015	Daniel Scioli	Desarrollo Social	Eduardo Aparicio

Fuente: base de datos de elaboración propia.

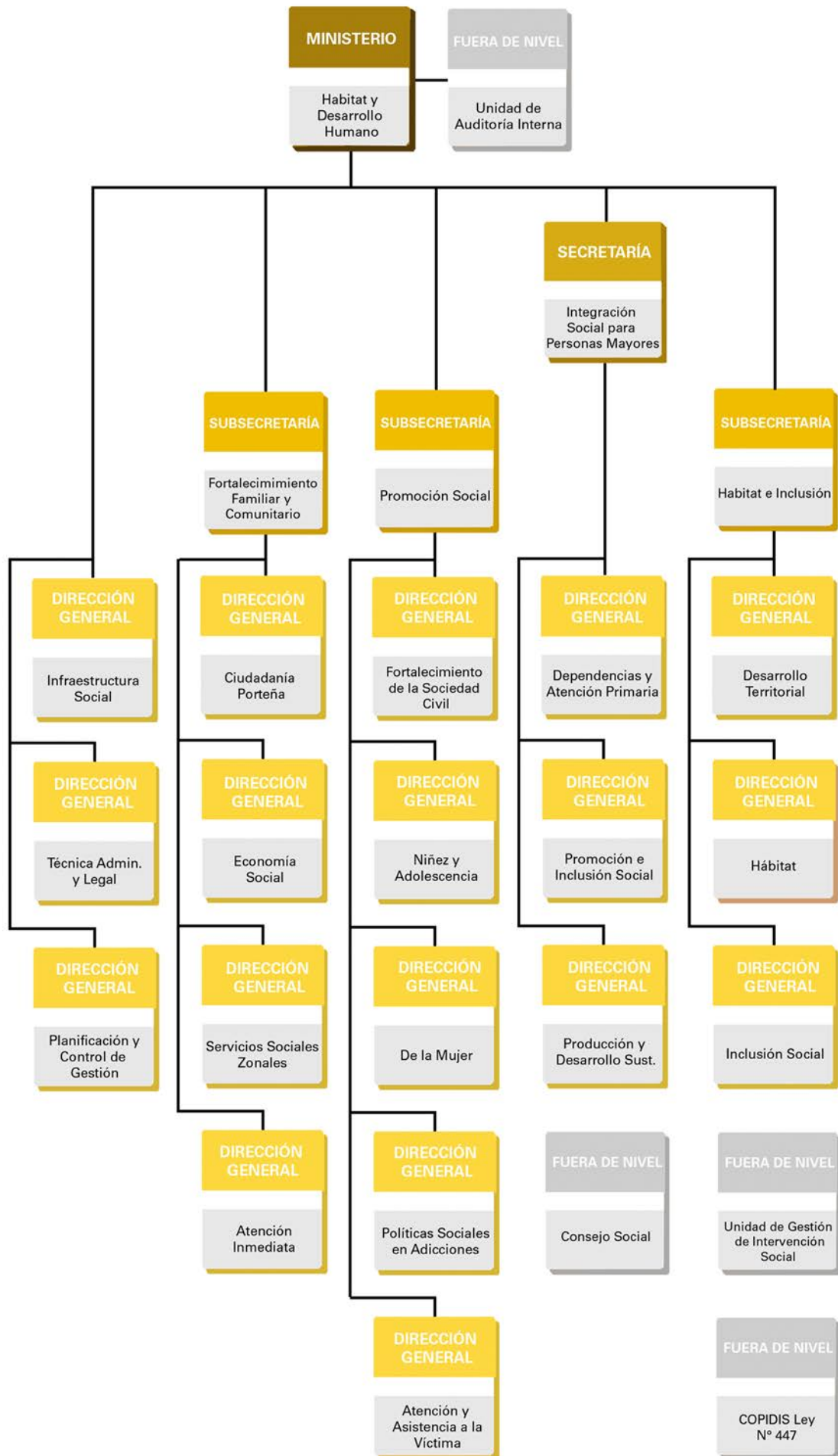
4. Organigramas ministeriales

Organigrama del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales en el año 2006



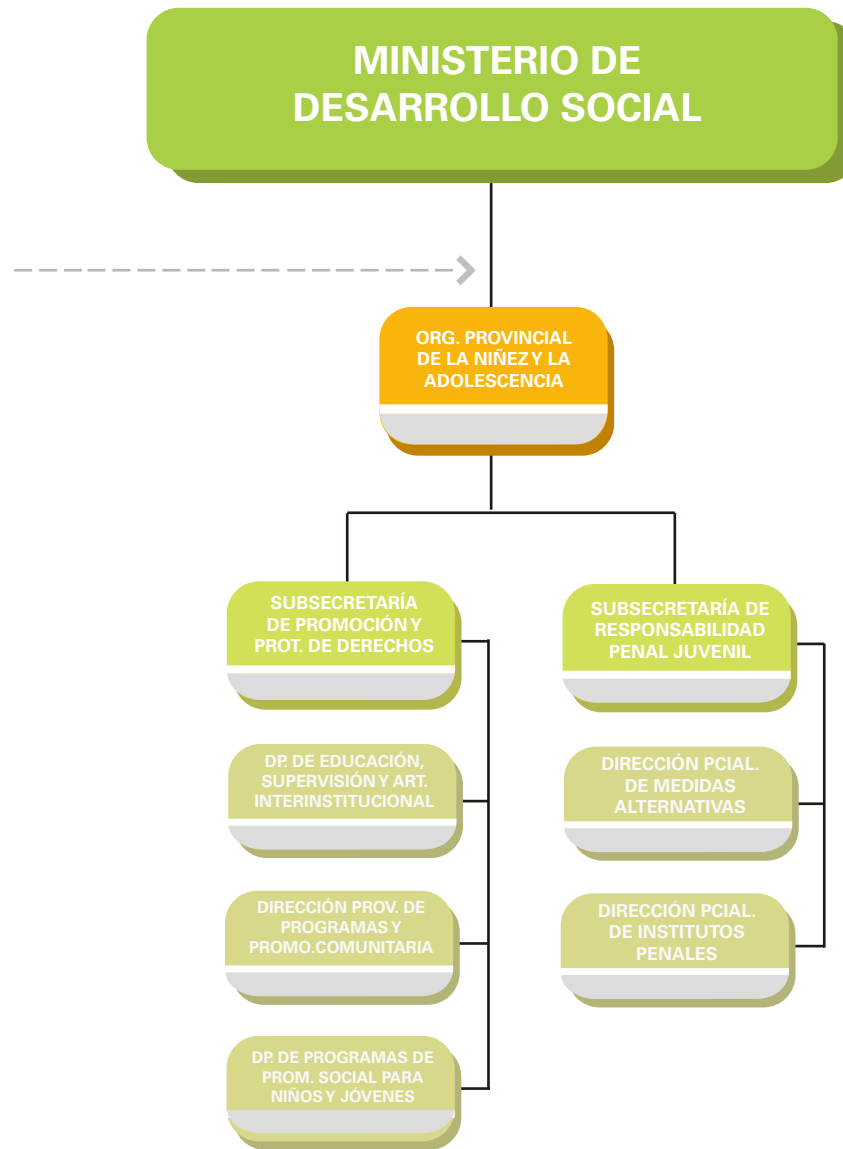
Fuente: Decreto N° 350/06. [<http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>] Disponible el 7/7/2017.

Organigrama del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano de CABA en 2018



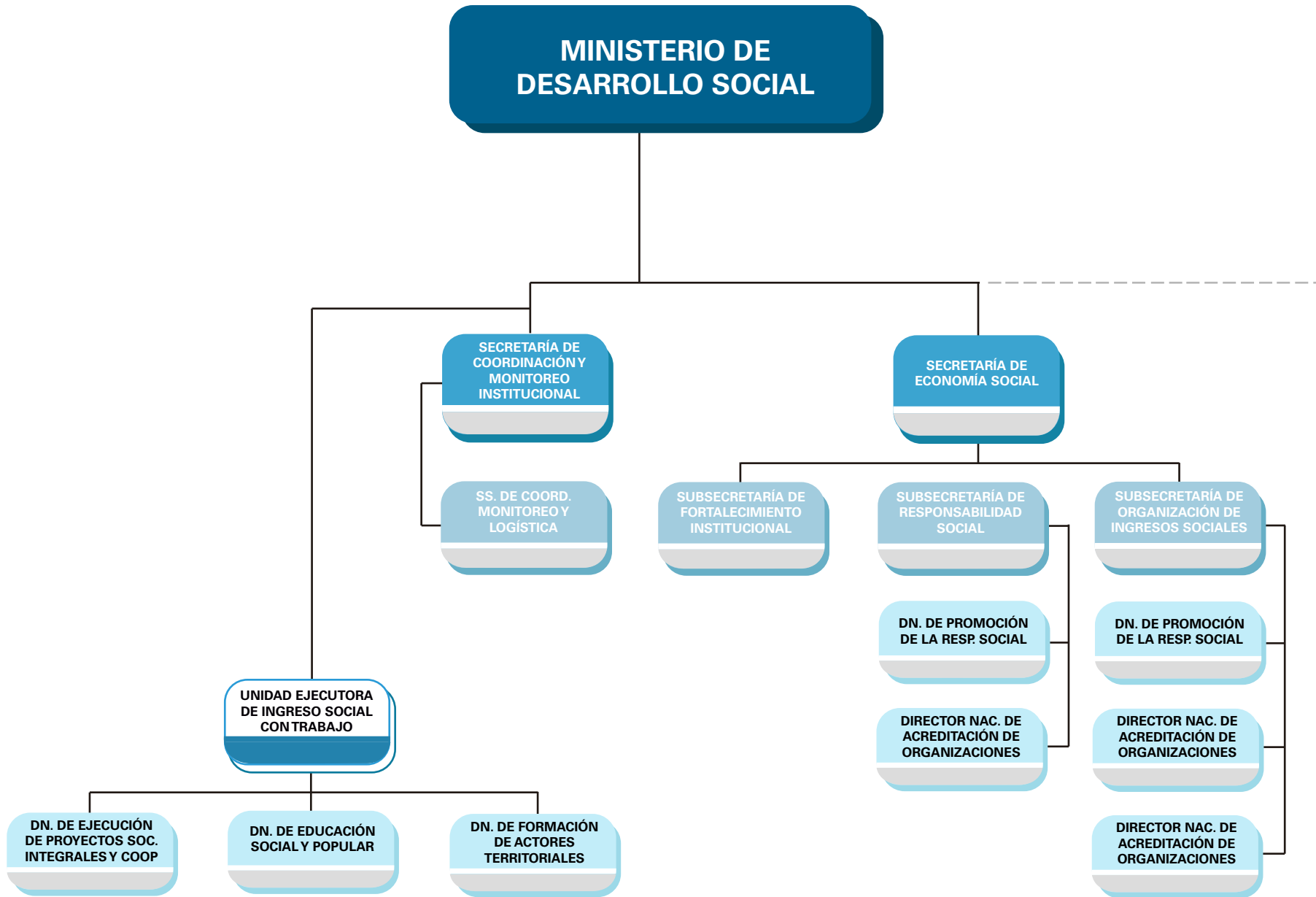
Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires en 2018



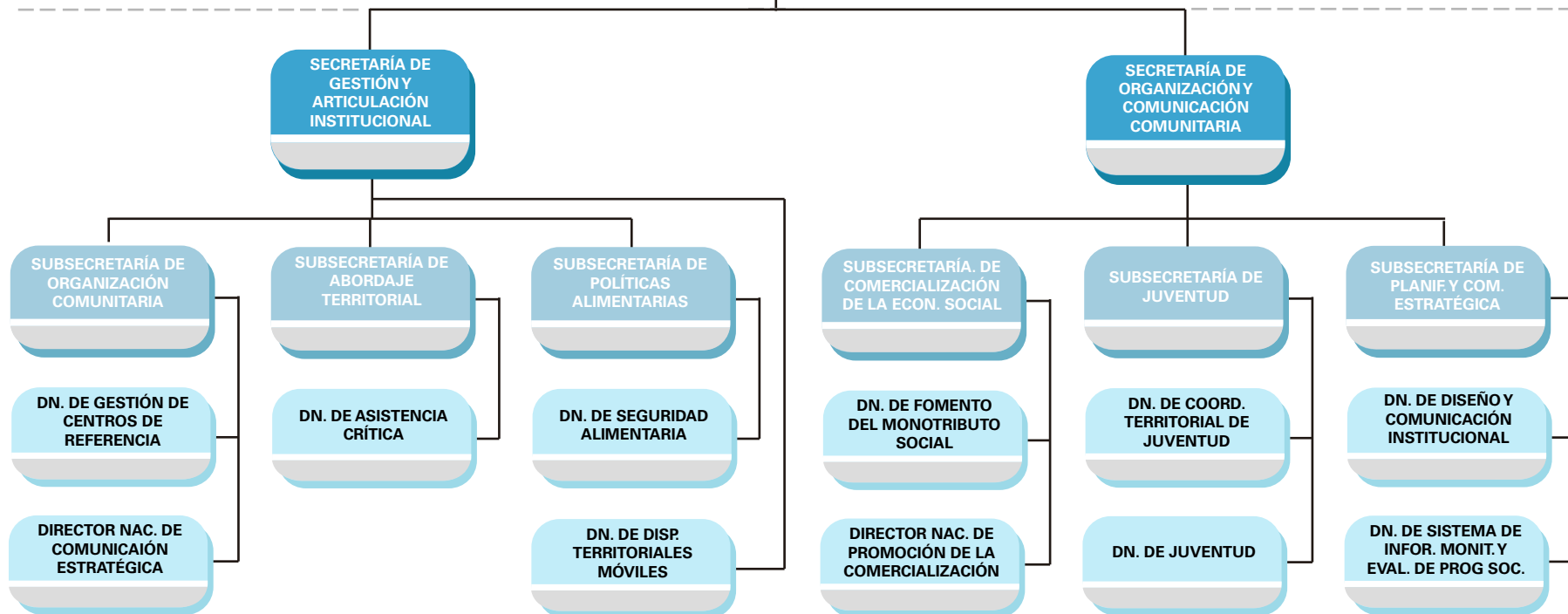


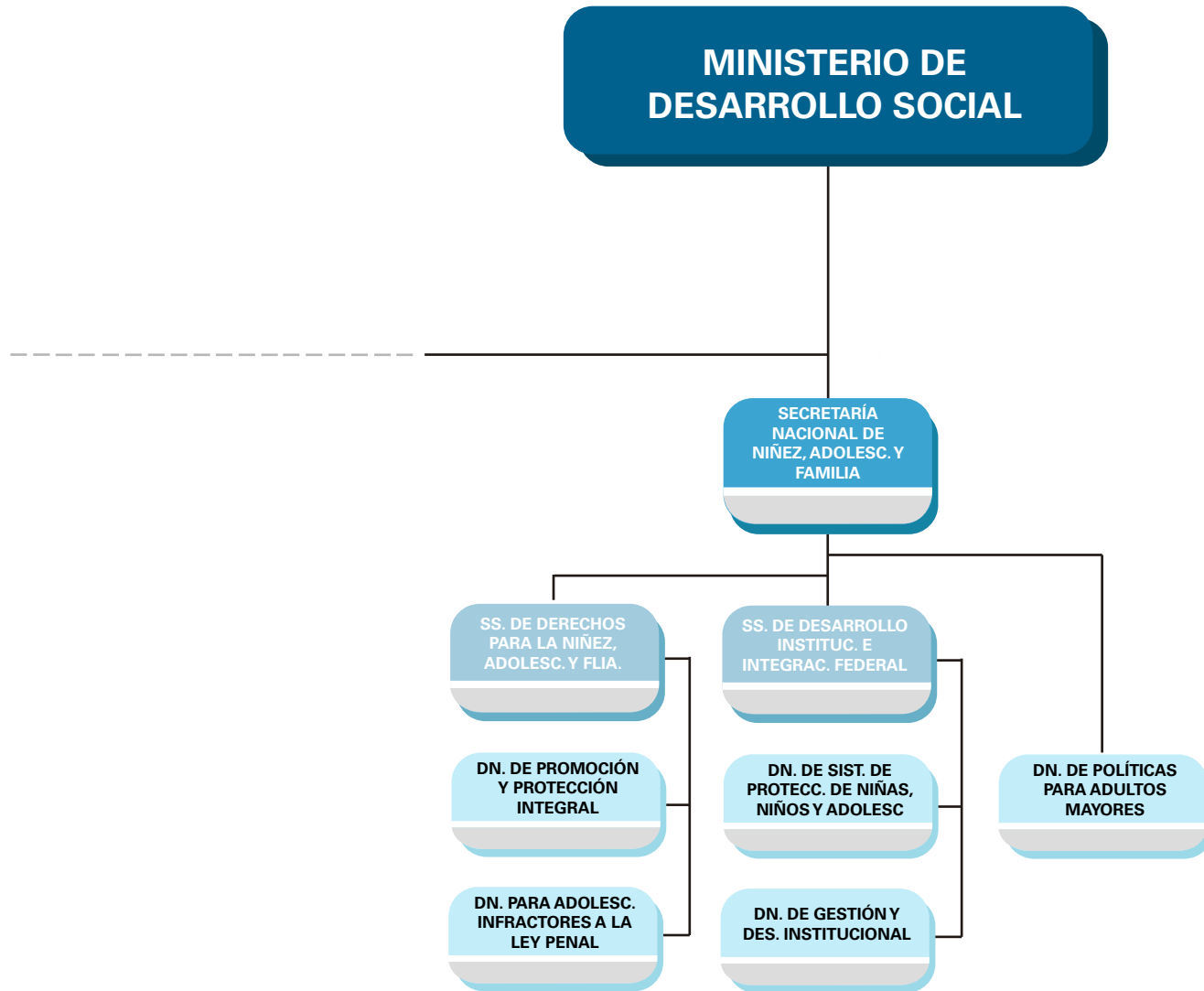
Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación del año 2017





MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

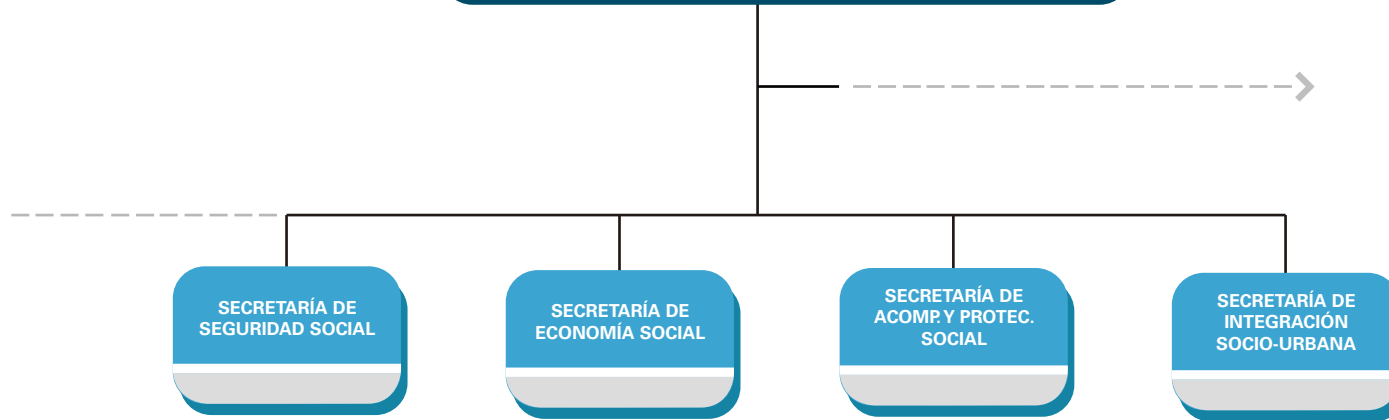




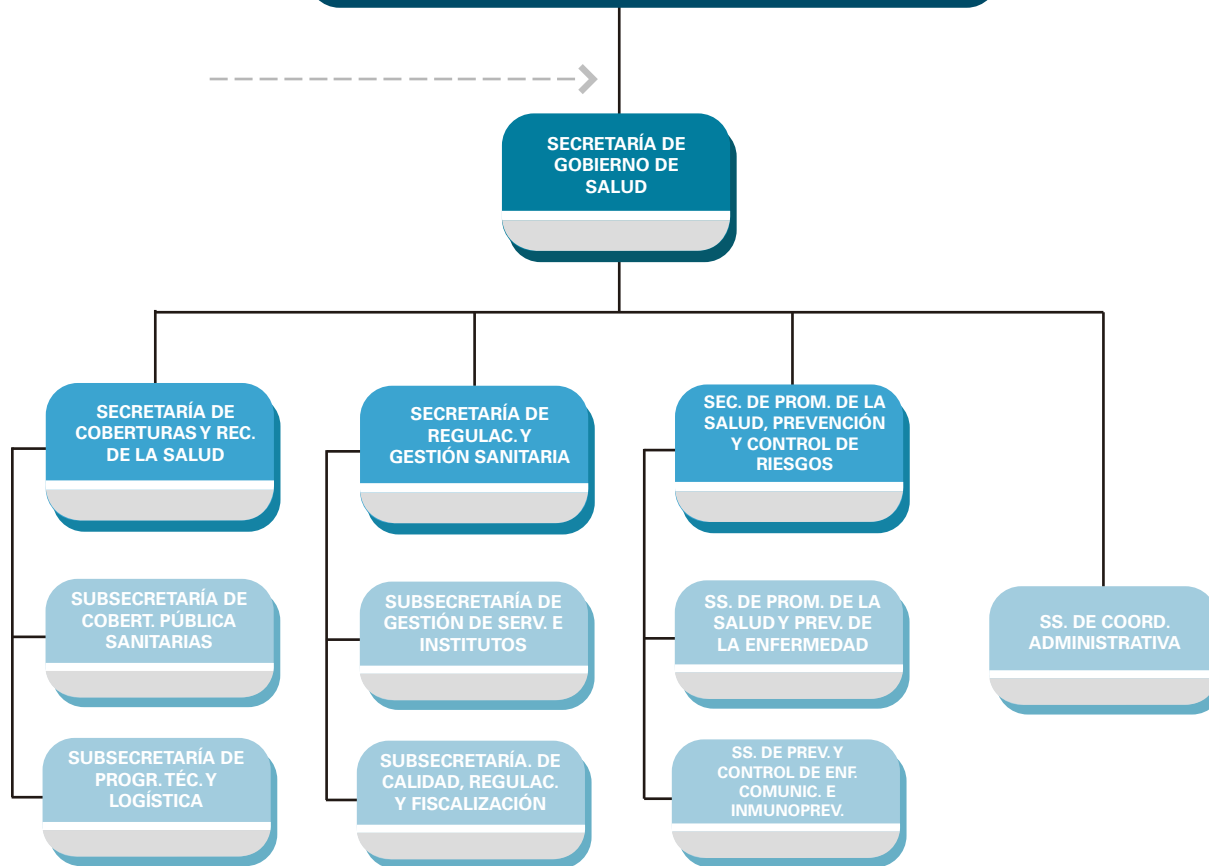
Organigrama del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación del año 2019



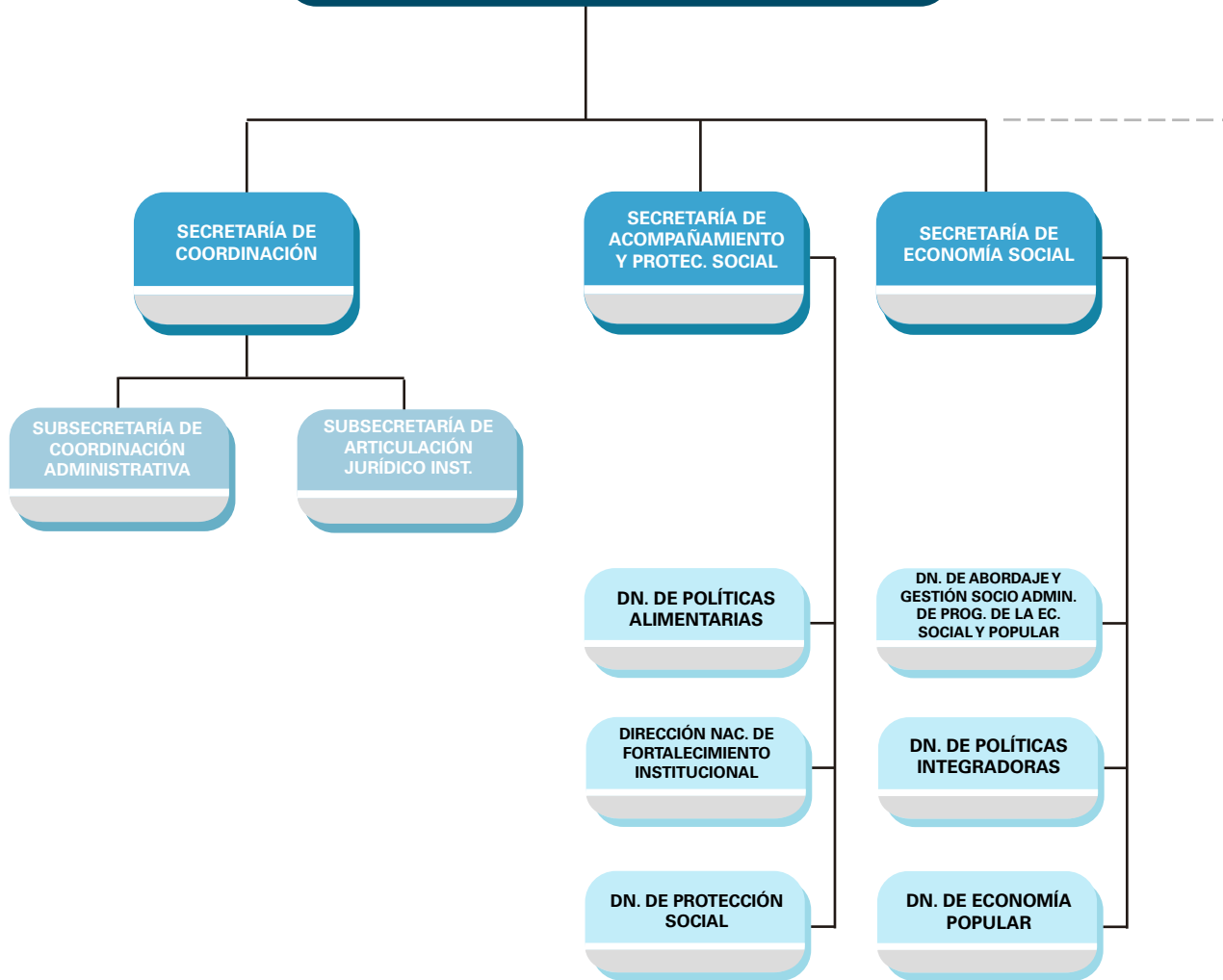
MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL



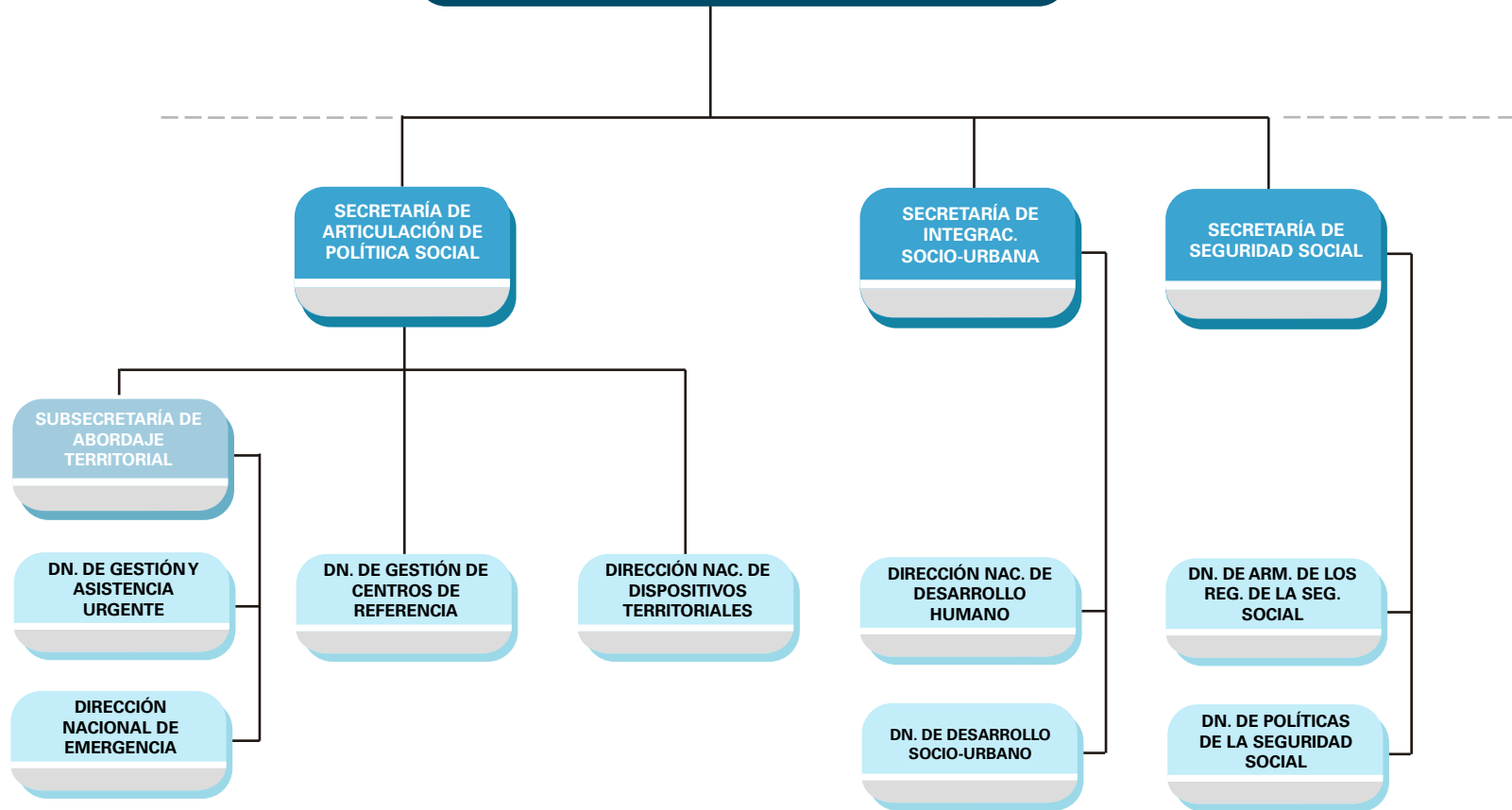
MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL



MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

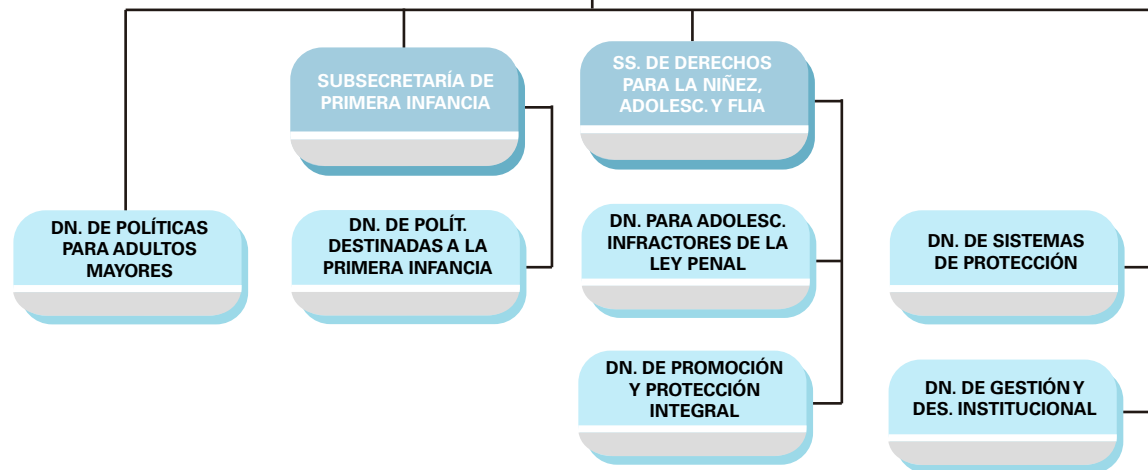


MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL



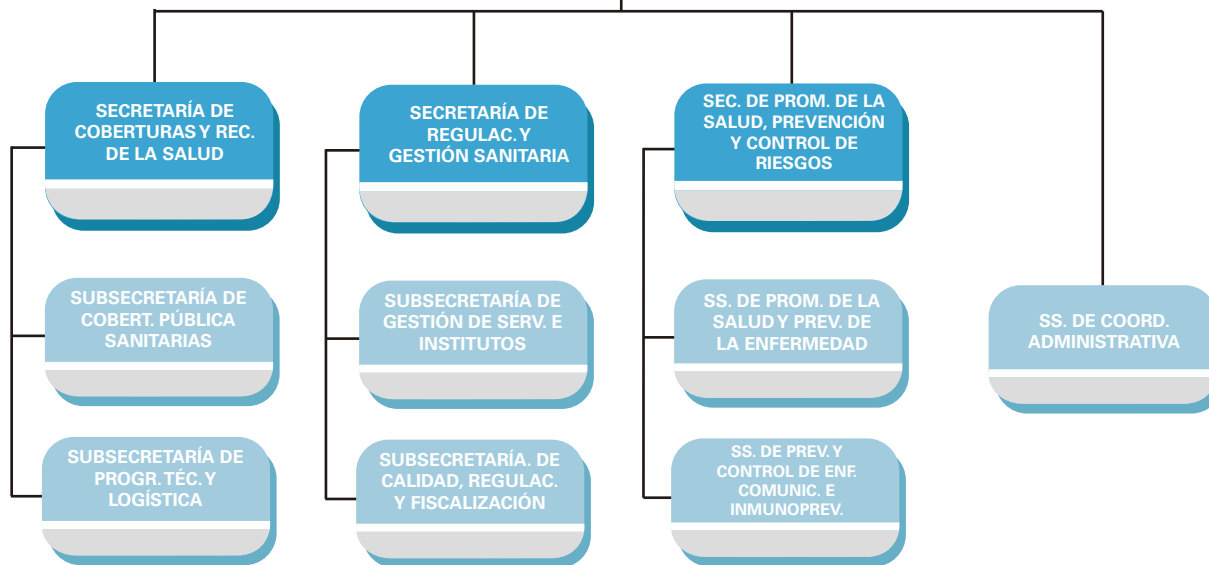
MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

SECRETARÍA NAC.
DE NIÑEZ, ADOL. Y
FAMILIA



MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

SECRETARÍA DE GOBIERNO DE SALUD



MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

