



UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



## *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 para optar por el título de Magíster en Ciencia Política

Instituto de Altos Estudios Sociales

Universidad Nacional de San Martín

*Autor: Lic. Agustín Salerno*

*Directora: Dra. Paula Canelo*

*Codirector: Dr. Matías Landau*

Buenos Aires

Mayo 2018

## Índice

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Agradecimientos</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>Introducción</b> .....  | <b>5</b>  |
| Presentación del problema .....  | 5         |
| Estado de la cuestión .....  | 7         |
| Justificación y aportes de esta tesis .....  | 16        |
| Marco teórico.....   | 18        |
| Metodología, técnicas y fuentes.....   | 22        |
| Organización de los capítulos .....  | 25        |
| <b>Capítulo 1.</b> .....   | <b>27</b> |
| <b>De la inestabilidad política al recorte presupuestario: la cartera estatal de las políticas sociales desde la autonomía de la ciudad de Buenos Aires hasta el 2015.</b> ..... | <b>27</b> |
| 1.1. Desnacionalizando la ciudad. La sanción de la autonomía local y la reconfiguración de la política porteña. ....   | 28        |
| 1.2. Nuevas instituciones para demandas históricas: la creación del área de las políticas sociales a partir de la autonomía. ....  | 32        |
| 1.3. Perfiles heterogéneos: los secretarios del área de Desarrollo Social antes de la llegada del macrismo.....  | 36        |
| 1.4. Permanencias breves en los máximos cargos públicos del área de Desarrollo Social. ....  | 39        |
| 1.5. Construyendo una ciudadanía porteña sin memoria: el Ministerio de Desarrollo Social de Buenos Aires durante la gestión PRO (2007-2015).....                                 | 44        |
| 1.6. Menos personal y presupuesto: el gasto social PRO. ....   | 49        |
| Conclusiones del capítulo 1. ....  | 54        |
| <b>Capítulo 2.</b> .....   | <b>55</b> |
| <b><i>Evitismo</i> liberal: voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA.</b> .....  | <b>55</b> |
| 2.1. Mujeres jóvenes y universitarias: la construcción de una conducción PRO para el área de Desarrollo Social. ....   | 56        |
| 2.2. Reclutamiento de funcionarios: la importancia de ser gobierno en la ciudad de Buenos Aires. ....  | 63        |
| 2.3. La influencia del <i>larretismo</i> y del Grupo Sophia en el área de las políticas sociales. ....   | 67        |
| 2.4. Contactos y redes: el rol relacional de las ONGs. ....  | 71        |

|   |            |
|---|------------|
| 2.5. <i>Libertad, filantropía y expertise</i> : valores y atributos claves en la construcción de un perfil PRO. ....                                      | 75         |
| 2.6. “Nosotros nunca vamos a estar en cultura, nunca nos va a tocar el glamour”: los peronistas del Ministerio de Desarrollo Social de Buenos Aires. .... | 78         |
| Conclusiones del capítulo 2. ....   | 85         |
| <b>Capítulo 3. ....</b>   | <b>86</b>  |
| <b>Una nueva derecha <i>embarrada</i>: libertad, objetividad y cercanía .....</b>   | <b>86</b>  |
| 3.1. Las gestiones de Vidal y de Stanley: la construcción de una nueva <i>época</i> en el área de Desarrollo Social. ....                                 | 87         |
| 3.2. El territorio en la nueva derecha. Cercanía en la gestión de políticas sociales individuales. ....   | 92         |
| 3.3 A los políticos tradicionales oponemos una fórmula tradicional: mujeres en la gestión <i>social</i> . ....  | 97         |
| 3.4. Libertad y lealtad: valores complementarios en el área de Desarrollo Social.....   | 101        |
| 3.5. El Operativo Frío y la búsqueda de igualdad ministerial.....   | 104        |
| 3.6. <i>Expertos, Conversos y Puras</i> : perfiles y tiempo de permanencia de los funcionarios en los cargos públicos. ....                               | 107        |
| Conclusiones del capítulo 3. ....   | 112        |
| <b>Capítulo 4. ....</b>   | <b>115</b> |
| <b>“Crear dos, tres...muchas Vidal, esa es la consigna”. Trayectorias de los funcionarios luego del paso por el MDS-CABA. ....</b>                        | <b>115</b> |
| 4.1. Políticos porteños: la ciudad de Buenos Aires como escenario de la profesionalización política entre 2007 y 2015. ....                               | 116        |
| 4.2. El <i>larretismo</i> se afianza en el Ministerio de Desarrollo Social. El escenario local luego del 2015. ....                                       | 120        |
| 4.3. El cambio dentro del cambio. El <i>vidalismo</i> y la potencia electoral de la proximidad. ....  | 124        |
| 4.4. Las y los <i>vidalistas</i> . Dirigentes leales y cercanos en territorio peronista.....  | 130        |
| 4.5. Mauricio Macri 2015: el desembarco del <i>larretismo</i> en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. ....                                    | 134        |
| Conclusiones del capítulo 4. ....   | 138        |
| <b>Conclusiones generales.....</b>  | <b>140</b> |
| <b>Fuentes y bibliografía.....</b>  | <b>145</b> |
| Fuentes primarias .....   | 145        |

Bibliografía ..... 146

## **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 de la maestría en Ciencia Política.

Gracias a mis directores Paula Canelo y Matías Landau por el compromiso y el apoyo de todos estos años, fundamentales para la realización de este trabajo.

Quiero agradecer a Mariana Gené, Noelia Noya, José Moreno, Cecilia Lascurain, Emilia Val, Cristian Acosta, Mariana Cané, Esteban Serrani, Martin Hornes, Gabriel Noel y Sebastián Giménez por los comentarios puntillosos y constructivos que me hicieron en varias oportunidades. A Esteban Pérez por el apoyo técnico-digital y a Julia Gentile por la ayuda permanente.

Gracias a Flavia del CEDOM y a los funcionarios y trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires entrevistados sin cuyo tiempo esta tesis sería imposible.

Gracias Santiago Hormanstorfer, Federico González y Santiago Pérez por leer y apoyar este proceso un poco caótico de escritura.

Este trabajo se nutrió de los aportes de compañeros de cursada y profesores del IDAES, de becarios, de amigos de la oficina 12, del verde, de la 89 de liniers, de futsal, amigos y familia. 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.

Gracias a mis viejos, a mis hermanos, cuñadas, cuñados, sobrinos y sobrinas por acompañarme en todos estos años de formación profesional. Gracias lechón por haberme transmitido la pasión por la política y el valor del estudio.

Gracias Barby y bondio por tanto amor. Su compañía cotidiana es el motor de este laburo.

## Introducción

### Presentación del problema

A pesar de ser el distrito más rico de la Argentina, la Ciudad de Buenos Aires convivió con problemáticas sociales de alta relevancia entre 2007 y 2015. Entre ellas, se destacaron el descenso lento de los índices de mortalidad infantil y de hogares particulares con NBI, y problemas habitacionales graves que incluyeron un aumento del porcentaje de hogares en condiciones de hacinamiento (Chorny, García y Paura, 2016).

El vínculo entre el PRO y los sectores más vulnerables de la ciudad de Buenos Aires estuvo mediado, en parte, por la acción del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MDS-CABA). A lo largo de este trabajo nos preguntaremos por las características que tuvo la profesionalización política en aquellos funcionarios del PRO que ocuparon cargos públicos en el MDS-CABA entre los años 2007 y 2015 con el objetivo de comprender algunas particularidades de la relación entre sectores populares y una nueva fuerza de centro derecha que surgió al calor del 2001.

El área de Desarrollo Social ha cobrado interés en diversos estudios recientes de las ciencias sociales (Giorgi, 2014; Gomes, 2011; Osuna, 2016; Perelmiter, 2016) que la han abordado desde múltiples perspectivas en diferentes momentos de nuestra historia para analizar algunos problemas históricos de la sociología política: el vínculo entre Estado y sociedad, la construcción de autoridad estatal, las concepciones sobre la pobreza o los vínculos entre elites y sectores populares, entre otros temas importantes. Estos estudios han analizado a nivel nacional las diversas procedencias de quienes ocuparon altos cargos gubernamentales en áreas “sociales” —mundo católico, movimientos sociales, expertos, *outsiders*, entre otros—; sus estrategias para intervenir en la definición y la implementación de las políticas sociales; los perfiles que se jerarquizaron, donde se destacó la presencia de mujeres en cargos públicos; la potencialidad política de dicha cartera estatal, que permitió la construcción de diferentes tipos de carreras políticas; entre otras cuestiones relevantes.

En esta tesis, analizamos los perfiles y las trayectorias de quienes ocuparon altos cargos públicos<sup>1</sup> del MDS-CABA entre 2007 y 2015, a través del estudio de las procedencias, atributos y concepciones que se jerarquizaron en la cartera en esos años. Utilizamos la noción de “trayectoria” de Giorgi (2014b) 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” (2014b: 21). Para el análisis de los perfiles y las trayectorias realizamos entrevistas a un subsecretario, a cuatro directores generales y a cinco trabajadores del área y analizamos boletines oficiales, diarios, revistas y trabajos especializados.

Nos enmarcamos en una tradición de la sociología política que se interesa por los modos de ejercicio de esta actividad, e intentaremos realizar un aporte a la temática a través del análisis de las disputas que se dan entre los propios funcionarios por definir a un tipo de profesional de la política que pasó por el área de las políticas sociales en el gobierno PRO.

¿Qué atributos y concepciones de gobierno jerarquizó el PRO en la gestión de la cuestión social? ¿Qué significó ser un funcionario político del MDS-CABA entre 2007 y 2015? Nuestras preguntas de investigación buscan ampliar el conocimiento sobre lo que sucedió en la cartera local de las políticas sociales dado que allí no sólo se puso en juego el vínculo entre el PRO y los sectores populares, sino que se formaron profesionales de la política que ejercieron de una manera particular su rol al frente del ministerio. Por allí pasaron figuras importantes, como la actual ministra de Desarrollo Social de la Nación, Carolina Stanley, y la gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal.

El protagonismo de Vidal en el escenario político actual nos invita a (re)pensar el vínculo entre la cartera de Desarrollo Social (en la cual Vidal construyó un estilo de gestión propio) y la representación político-electoral. En tiempos donde la proximidad (Annunziata, 2012) se consolida como una variable fundamental de la relación entre autoridades estatales y ciudadanos, su trayectoria en un área de gobierno particularmente preocupada por esta cuestión luego del 2001 (Perelmiter, 2016) nos parece relevante para

---

<sup>1</sup> Cuando nos referimos a cargos públicos en el MDS-CABA durante la gestión PRO hacemos mención a quienes ocuparon puestos con rango de Ministros, Subsecretarios y Directores Generales.

profundizar el análisis del vínculo entre el ministerio de Desarrollo Social y el éxito electoral de una de las referentes del área social del PRO.

### **Estado de la cuestión**

En el marco de nuestro estudio particular sobre las características que asumió la profesionalización política en el MDS-CABA durante la gestión PRO (2007-2015), optamos por construir nuestro estado de la cuestión a partir del análisis agregado de tres tipos de trabajos: sobre profesionalización política nacional e internacional; sobre reclutamiento, perfiles y trayectorias de quienes ocupan altos cargos públicos ministeriales; y sobre el área de Desarrollo Social, prestando especial atención a las concepciones de gobierno, a los vínculos con actores sociales y a las formas de circular por el Estado que allí se observan.

#### *Antecedentes sobre profesionalización política nacional e internacional.*

Inscribimos nuestra investigación en el marco de un conjunto de trabajos de las ciencias sociales que han realizado un aporte para comprender los fenómenos políticos estudiando particularmente los perfiles sociales y las trayectorias de un conjunto de funcionarios en distintos momentos de la historia.

Diferentes trabajos internacionales y nacionales han buscado comprender cómo un conjunto de personas hace de la política una profesión. ¿Qué es ser un político en un determinado momento de la historia y en un lugar específico?

Sobre elites europeas, se destacaron los estudios clásicos de Weber (2008) y de los elitistas italianos (Michels, 1991; Mosca, 1996; Pareto, 1987), quienes se preocuparon por las características sociales de la minoría gobernante en diferentes momentos de la historia y su circulación por diversos ámbitos de poder. En esta tradición de la sociología política encontramos trabajos que analizaron los altos funcionarios públicos a partir del estudio de su reclutamiento político y de la construcción de carreras políticas en distintos países de Europa (López Nieto, 1997; Offerlé, 2011).



En relación con las elites latinoamericanas, encontramos diversos estudios que buscaron explicar los procesos de profesionalización política de los funcionarios públicos. Observamos la primacía de dos perspectivas generales: en primer lugar, una serie de trabajos “institucionalistas”<sup>2</sup> (Bottinelli, 2005; Serna, 2006) preocupados por el vínculo entre trayectorias e instituciones políticas (partidos políticos y poderes ejecutivo y legislativo).

En segundo lugar, estudios menos normativos, que se enfocaron en los procesos de reclutamiento político y la construcción de carreras políticas (Marengo y Serna, 2007). Los autores mostraron que partidos políticos de distintos países y con diferentes reglas institucionales tuvieron reclutamientos similares, a la vez que partidos del mismo país y con iguales normas asumieron reclutamientos distintos.

En Argentina, los primeros trabajos de Sociología sobre los procesos de profesionalización de la política han buscado comprender la composición social de las elites (Cantón, 1964; de Ímaz, 1964). En Cantón (1964), esta pregunta se vinculaba a las teorías de Lipset (1992) sobre el vínculo entre democracia y desarrollo económico a partir de la cual el autor intentaba rastrear los procesos de modernización en las características sociodemográficas de las distintas generaciones políticas parlamentarias. José Luis de Ímaz (1964) analizó las características socioeducativas y laborales de quienes ocuparon cargos representativos jerárquicos de nuestra sociedad entre 1936 y 1961, incluyendo aquí no sólo a quienes lo hicieron en el Estado sino también a quienes formaron parte de otras organizaciones que nucleaban dirigentes, como la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina y la Iglesia Católica, entre otras.

Consideramos estos trabajos significativos en dos sentidos. Por un lado, porque pusieron la mirada en “los que mandan” (de Ímaz, 1964), perspectiva que en la actualidad es recuperada por diversos trabajos sobre elites económicas (Castellani, 2016; Gaggero, Schorr y Wainer, 2014), religiosas (Donatello, 2011; Mallimacci, 1988, 1992) y políticas (Canelo, 2016; Gené, 2012, 2014; Giorgi, 2014b). En relación con estas últimas, encontramos una serie de investigaciones que abordan lo que sucede con los procesos de

---

<sup>2</sup> 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 internas.

profesionalización política en casos subnacionales (Aelo, 2004; Frederic y Mason, 2006; Ortiz de Rozas, 2011). En general, analizaron en distintas provincias argentinas formas de reclutamiento político y nuevas formas de representación política, preguntándose por aquellas cualidades que habilitan el ejercicio profesional de la política.

Por otro lado —y particularmente en el caso de de Ímaz—, consideramos relevantes estas investigaciones porque se orientaron al estudio de los procesos de socialización y de creación de normas, valores y círculos sociales hacia el interior de cada élite, prestando especial interés a las dinámicas de articulación y enfrentamiento que allí se observaban.

Ambas cuestiones fueron sintetizadas por estos investigadores pioneros en un conjunto de preguntas sociológicas en las que nos inspiramos para pensar la construcción de un determinado perfil de funcionario PRO en el MDS-CABA. Creemos que recuperar los trabajos históricos de la sociología política sobre los elencos políticos legislativos y ejecutivos nos permitirá comprender los perfiles que reclutó el PRO para el área de Desarrollo Social y las dinámicas que se observaron en los recorridos de los mismos a lo largo de casi diez años de gestión.

La trascendencia que asumieron las mujeres en el MDS-CABA nos invitó a re pensar la pregunta por las elites políticas en términos de género, en un área del Estado con historia de encumbramiento femenino (Giorgi, 2014b). En el área social del PRO, “las que mandaron” fueron mujeres formadas en fundaciones liberales que vienen trabajando con Horacio Rodríguez Larreta en diferentes áreas del Estado. Sus atributos, prácticas y concepciones de gobierno estructuraron las jerarquías ministeriales y la división del trabajo político.

En nuestro país, las elites políticas no sólo fueron analizadas por la sociología política sino que la ciencia política y la historia también se encargaron de ellas. Los trabajos de ciencia política hicieron hincapié en la dimensión institucional del análisis abordando las características del sistema político argentino y el funcionamiento de sus partidos políticos (Aznar, 2009; Almaraz, 2010).

Desde la Historia, se destacan los trabajos de Ferrari (2005) sobre los procesos de profesionalización política de los parlamentarios argentinos durante la república radical (1916-1930), analizando el pasaje de la “política de notables” al predominio de los

“hombres de partido”, y una serie de estudios sobre élites políticas en la ciudad de Buenos Aires.<sup>3</sup> El trabajo de Halperín Donghi (2005) constituye una referencia teórica que permite enmarcar los antecedentes de la construcción de una élite política en el Río de la Plata luego de la revolución de 1810. Los trabajos de González Bernaldo (2003) y Myers (1999) analizan particularmente la conformación de las élites porteñas en la primera mitad del siglo XIX, prestando atención a los nuevos modos de sociabilidad que las constituían como grupo social. Para un período posterior, que va desde 1860 a 1890, son relevantes los aportes de D’amico (1977) y de Sábato (1998). En lo concerniente a los primeros años del siglo XX, se destaca la investigación reciente de Losada (2007) sobre la estructura social de las clases altas de la ciudad entre 1880 y 1930 y la de Botana (1977) sobre el régimen político y la distribución de poder político en Argentina. En cuanto a los funcionarios públicos, es de interés el libro de Luna (1985) sobre las trayectorias de tres intendentes de Buenos Aires (Anchorena, Cantilo y de Vedia y Mitre).

En relación con los procesos de profesionalización política ocurridos desde la autonomía de la ciudad de Buenos Aires (1996) hasta la actualidad encontramos una serie de trabajos sociológicos entre los que se destacan los de Landau (2015, 2016) y Noya (2016) por estudiar las transformaciones del campo político y las trayectorias de los legisladores de la ciudad de Buenos Aires.<sup>4</sup>

Respecto a los trabajos sobre profesionalización política en el PRO en la ciudad de Buenos Aires hallamos poca bibliografía que diferenciamos en dos grupos. En primer lugar, las investigaciones de Vommaro y Morresi (2015), las de Belloti, Vommaro y Morresi (2015) y la de Vommaro (2017) sobre la historia del partido y la dinámica interna

---

<sup>3</sup> Para la ciudad de Buenos Aires encontramos algunos trabajos significativos, pero tenemos que aclarar que la preocupación de la Academia por la política porteña era parte de una pregunta más general por las características de la política nacional, cuyas instituciones y principales dirigentes se ubicaban en Buenos Aires, ciudad que no sólo era la Capital Federal sino que tenía un intendente nombrado directamente por el presidente de los argentinos (Landau, 2008). En nuestro caso, el concepto de “autonomía” tiene un doble carácter que procuraremos problematizar a lo largo de este trabajo. Por un lado, nos permite inscribir nuestra investigación en una vasta tradición de estudios preocupados por la autonomía de la política respecto de otros espacios sociales como la economía o los círculos culturales de la clase alta porteña. Por otro lado, la autonomía refiere en la ciudad de Buenos Aires a su vínculo histórico con la política nacional, reconfigurado a partir de 1996 luego de la constitución de instituciones políticas propias y de la elección directa del jefe de gobierno porteño.

<sup>4</sup> Para analizar la coyuntura política previa a la llegada del macrismo utilizaremos los trabajos de Mauro (2008) y Brill Mascarenhas (2007).

del mismo a partir de un análisis de los distintos perfiles que conforman dicha fuerza. En segundo lugar, trabajos orientados al estudio de dirigentes del PRO de la ciudad de Buenos Aires abordando distintas dimensiones de análisis como la generacional (Grandinetti, 2014), la ideológica (Arriondo, 2015) o el liderazgo político (Frederic, 2008; Mattina, 2015).

Si bien encontramos en estos trabajos sobre el PRO un análisis pormenorizado de perfiles y trayectorias en el marco de una sociología política preocupada por los procesos de socialización previos y posteriores a la creación del partido, ninguno de ellos aborda los procesos de profesionalización política en los funcionarios del MDS-CABA durante la gestión PRO en la ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015.

*Antecedentes sobre reclutamiento, perfiles y trayectorias de quienes ocupan altos cargos públicos ministeriales.*

En vínculo con los estudios sobre la profesionalización política, encontramos una serie de investigaciones preocupadas por lo que sucede a nivel de los ministerios. La importancia de los ejecutivos en la democracia argentina hace que los estudios sobre la conformación de los elencos ministeriales cobren mayor relevancia (Gené, 2014) en tanto lugares propicios para vivir de la política (Weber, 2008). Debemos decir que este tipo de trabajos se orienta particularmente a abordar la cuestión a nivel nacional, resultando casi nula la producción para casos subnacionales.

Inspirados en trabajos europeos que estudiaron lo que sucedía en regímenes parlamentaristas, las investigaciones de este tipo 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. Estos estudios se enmarcaron, en su mayoría, en una pregunta más general sobre las características de los gobiernos coalicionales y sus diferencias con los gobiernos de partido único. En esta línea de investigación ubicamos fundamentalmente los trabajos de ciencia política donde se destacan los estudios de Rodríguez Teruel (2009) para el caso español, Leiras (2009) y Carrizo (2011) para Argentina, los de Buquet, Chasquetti y Cardarello (2013) para el caso uruguayo, entre otros.

Ahora bien, la preeminencia del sistema presidencial en la región impulsó —incluso en países donde se conformaron gobiernos de coalición— el surgimiento de una serie de trabajos que han venido profundizando preguntas de otro tipo, buscando comprender los perfiles y las trayectorias político-partidarias, educativas y profesionales de esos altos funcionarios públicos.

Los trabajos sobre funcionarios de ministerios se han enriquecido con preguntas clásicas de disciplinas diversas como la Sociología, la Historia y la Antropología, incorporando nuevas dimensiones al análisis. En este sentido, Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2009), Krook y O'Brien (2011), Canelo y Castellani (2017) y Canelo y Lascurain (2017) estudian la presencia femenina en los gabinetes y concluyen que hay patrones de género en el reclutamiento de los gabinetes en América Latina que vinculan las áreas sociales de gobierno al género femenino. Este tipo de preguntas resultan relevantes a los fines de nuestro trabajo, ya que el área de Desarrollo Social privilegia históricamente el encumbramiento del género femenino y nos interesa conocer qué sucedió cuantitativa y cualitativamente en el caso del PRO en la ciudad de Buenos Aires.

Encontramos distintas dimensiones de análisis en una amplia variedad de estudios, que van desde aquellos que buscan complementar los trabajos de ciencia política más “institucionales” con análisis sociológicos preocupados por los procesos de socialización de los funcionarios (Celedón, 2005; González Bustamante y Olivares, 2016; Inácio, 2013) hasta los estudios que abordan fundamentalmente las características sociales de los elencos políticos (Avendaño, Davila y Olivares Lavados, 2013).

El análisis de los perfiles y de las trayectorias de los elencos ministeriales han sido utilizados por los investigadores como herramientas principales para indagar procesos más amplios como la circulación público privada y los fenómenos de “puerta giratoria” (Canelo y Castellani, 2017; Maillet, Gonzalez-Bustamante y Olivares, 2016) o la llegada de *outsiders* a la política institucional, como Fujimori a la presidencia de la nación peruana (Carreras, 2013).

Respecto al caso argentino, como bien explica Giorgi (2013), las ciencias sociales han producido una gran cantidad de trabajos que se proponen analizar los gabinetes nacionales

estudiando no sólo lo que sucede en un determinado gobierno, sino también aquello que ocurre en un ministerio en particular a lo largo de un período significativo de tiempo.

La presencia de una “escuela historiográfica sobre el Estado” (Giorgi, 2014b: 75) posiciona a la Historia como una de las disciplinas principales en este tipo de estudios. Anclados en lo que sucedió en la primera mitad del siglo pasado, los historiadores analizaron el funcionamiento de las burocracias estatales nacionales en las áreas sociales de salud pública (González Leandri, 2010; Ramacciotti, 2009), políticas laborales (Suriano, 2000; Soprano, 2010), políticas sociales (Lvovich y Suriano, 2006) y estadística pública (González Bollo, 2004; Daniel, 2012). Varios trabajos analizaron la participación de intelectuales y expertos en el Estado (Frederic, Graciano y Soprano, 2010; Neiburg y Plotkin, 2004), mientras que otros se especializaron en agencias estatales (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Plotkin y Zimmerman, 2012).

La Sociología viene produciendo numerosos estudios sobre los gabinetes y, específicamente, sobre los procesos de profesionalización política en los mismos, analizando particularmente los perfiles y las trayectorias de los funcionarios desde una perspectiva preocupada por el vínculo entre Estado y sociedad. Diferenciamos aquí dos tipos de trabajos: los que estudian los gabinetes y aquellos que abordan un ministerio en particular. Entre los primeros, se destacan estudios que abordaron lo que sucedió en dictaduras militares (Canelo, 2012b, 2014, 2016; Giorgi, 2014a, 2014b) de aquellos que se preocuparon por la conformación de los gabinetes desde la vuelta de la democracia (Camerlo, 2013; Giorgi, 2014a; Pomares, Leiras, Page, Zárate y Abdala, 2014, Canelo y Castellani, 2017). En todos los casos, observamos un interés de los autores por el lugar de los acuerdos políticos en los nombramientos ministeriales y las disputas de poder hacia adentro de los gobiernos.

Entre los segundos podemos distinguir diferentes abordajes: sobre el ministerio de Educación (Rodríguez, 2011; Dalbosco, 2005), de Economía (Dalbosco, 2005, Heredia, 2012, 2015), de Obras Públicas (Dalbosco, 2005; Ballent, 2005), de Defensa (Canelo, 2008, 2016), y de Interior (Gené, 2012, 2014). Las preguntas que han primado refieren a las trayectorias profesionales y sociales de los funcionarios de las respectivas áreas, poniendo el foco en los saberes y recursos que se valorizaron en las distintas carteras en

diferentes momentos de nuestra historia. Los perfiles y las trayectorias de los funcionarios son complementados en los estudios con la reconstrucción de los escenarios institucionales de los distintos ministerios. Esto nos permite ubicar espacial e históricamente las racionalidades que orientan las intervenciones del ministerio, los criterios de legitimidad estatal hacia adentro y hacia afuera y la estructura organizativa, entre otras cuestiones relevantes.

Retomamos muchas de las preguntas que han venido elaborando los estudios sobre ministerios para pensar la historia institucional en la cual se insertó el PRO en 2007, incorporando al análisis los saberes que se valorizaron en el área antes y después de la llegada del PRO al gobierno. Además, nos preguntamos por las disputas de poder al interior de la cartera, estudiando particularmente los distintos tipos de perfiles que habitaron el MDS-CABA, las trayectorias educativas, profesionales y políticas y su vínculo con miembros encumbrados del partido.

*Antecedentes sobre concepciones de gobierno, vínculos con actores sociales e itinerarios ministeriales en el caso del área de Desarrollo Social.*

En el caso particular que a nosotros nos interesa y que refiere específicamente al área de Desarrollo Social, encontramos una serie de trabajos enfocados en el estudio de dicho ministerio y de sus funcionarios a nivel nacional. En este sentido, son fundamentales los aportes de Malimacci y Giorgi (2012), Giorgi (2014a), Gomes (2011) y Osuna (2016, 2017) en tanto estudian lo que sucede con la creación del Ministerio de Bienestar Social durante la dictadura de Onganía (1967-1973).

Estos estudios nos permiten comprender tramas institucionales y trayectorias de funcionarios (Giorgi, 2014a; Malimacci y Giorgi, 2012), las estructuras administrativas y los espacios de reclutamiento de funcionarios (Gomes, 2011) y las estrategias de intervención del ministerio (Osuna, 2016). Los autores resaltan la importancia que asumen en el área agentes provenientes de organizaciones católicas y nacionalistas, quienes intentan llevar adelante políticas públicas con una matriz comunitarista.

Además, analizan los cambios en los funcionarios ministeriales, incorporando al estudio las dinámicas políticas y las disputas de poder dentro del ministerio. En el tercer

capítulo de nuestra tesis, buscamos incorporar este tipo de preguntas, rastreando la permanencia de los funcionarios PRO por distintos cargos públicos de la cartera.

A estos trabajos se suman dos estudios recientes: los trabajos de Perelmiter (2016) y Giorgi (2014b), quienes analizaron lo que sucedió en los últimos 20 años en la secretaría de Desarrollo Social de Nación, jerarquizada al rango de ministerio desde 1999.

Perelmiter (2016) investigó la cultura institucional que construyó el kirchnerismo en el área de las políticas sociales a nivel nacional, analizando cómo determinadas técnicas de gobierno construyeron un tipo de burocracia que buscaba recrear todo el tiempo una promesa de proximidad. A diferencia de Perelmiter, nosotros no hablaremos de las prácticas de quienes forman parte de las burocracias estatales y de sus funcionarios intermedios, sino de aquellos que ocupan cargos públicos en el ministerio de CABA.

Por su parte, Giorgi (2014b) estudió los mecanismos sociales por los cuales determinados individuos ocuparon altos cargos gubernamentales en el MDSN entre 1994 y 2011. Desde una perspectiva que privilegió el análisis de historias de vida y la reconstrucción de trayectorias de encumbramiento, el autor construyó cuatro perfiles emergentes: los funcionarios, los expertos<sup>5</sup>, los portavoces y los recién llegados. Para Giorgi, las posibilidades de encumbramiento dependieron menos de las carreras políticas en partidos que de los entramados profesionales, religiosos, familiares y de otro tipo a los que fueron perteneciendo los agentes a lo largo de sus trayectorias. Nos interesa esta perspectiva social del espacio político, aunque no nos enfocamos en una cartera estudiando gobiernos de distintos signos políticos, sino que estudiamos un gobierno en particular. Buscamos especificidades que nos permitan observar si existió un “perfil PRO” en el MDS-CABA.

Para la ciudad de Buenos Aires un antecedente relevante es el de Golbert (2004), ya que realizó una investigación sobre la gestión de la secretaría de Promoción Social durante la gestión de Fernando De la Rúa, prestando especial interés a los programas

---

<sup>5</sup> Si bien nuestro trabajo no aborda la bibliografía específica referida a las políticas sociales en Argentina, es significativo destacar el trabajo realizado por Vommaro (2010, 2011) sobre expertos y pobreza desde la vuelta de la democracia donde el estudio de trayectorias no sólo se vinculó al MDSN sino también al mundo más amplio de las políticas sociales en donde se cruzaron universidades, Estado y organismos internacionales.



implementados, a la nueva estructura administrativa y a las relaciones entre las dinámicas ministeriales y la política en el partido de gobierno. Este trabajo aparece como una excepción en los estudios del área de las políticas sociales en la ciudad de Buenos Aires donde se destacan investigaciones sobre políticas públicas específicas (Aschieri, 2004; Pojomovsky, 2008; Bonaldi, 2007; Maceira, 2008; Ramos; 2004) pero no sobre procesos de profesionalización política.

Desde los trabajos pioneros (de Ímaz, 1964) hasta los estudios más actuales (Canelo y Castellani, 2017; Giorgi, 2014b; Perelmiter, 2016; Vommaro, 2017; entre otros), las investigaciones sobre perfiles sociales y trayectorias de funcionarios han enfatizado 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 nos permitan comprender los perfiles de quienes ocupan altos cargos estatales. Nuestro trabajo busca inscribir las racionalidades de los agentes en los distintos contextos políticos e institucionales en los que se desenvuelven, teniendo en cuenta la porosidad de un partido político nuevo como el PRO y la breve historia de las instituciones políticas locales a partir de la reciente autonomía local.

En este sentido, analizamos la configuración del alto funcionariado en el caso del MDS-CABA durante la gestión PRO entre los años 2007 y 2015, rastreando sus vínculos con otros actores sociales, las formas de *habitar* (Abad y Cantarelli, 2010) el Estado y las dinámicas de construcción de carreras políticas. Creemos que trazando un puente entre las preguntas que los estudios sobre la profesionalización política y las investigaciones sobre ministerios se han venido formulando podremos explicar qué fue ser un político PRO en el MDS-CABA entre los años 2007 y 2015.

### **Justificación y aportes de esta tesis**

El área de Desarrollo Social fue analizada por las Ciencias Sociales a partir de diversas preguntas que constituyen el núcleo de las indagaciones de la sociología política. Perfiles y trayectorias de los funcionarios, memorias institucionales del ministerio, el

funcionamiento de las burocracias, fueron algunos de los ejes temáticos investigados por estos trabajos.

El caso del Ministerio Desarrollo Social es particularmente relevante por varias cuestiones. La importancia del área de las políticas sociales y la consolidación del PRO en el nuevo escenario político local y nacional nos invita a pensar el vínculo entre esta nueva fuerza de centroderecha y los sectores más vulnerables de la ciudad de Buenos Aires entre 2007 y 2015. Retomamos el interés histórico de los estudios sociales por el vínculo entre las derechas y los sectores vulnerables para pensar el caso particular del MDS-CABA durante la gestión PRO.

Nos interesa indagar las diferencias de género en política, buscando conocer los perfiles y las características de la profesionalización política en el área de Desarrollo Social, que privilegia a nivel nacional el encumbramiento del género femenino (Giorgi, 2014b). En el MDS-CABA durante la gestión PRO las mujeres ocuparon cargos públicos en los rangos ministeriales más altos. Por allí circularon figuras importantes como María Eugenia Vidal y Carolina Stanley, quienes personificaron —desde un estilo de gestión propio— la histórica diferencia de género en política que asocia lo femenino a áreas “sociales”.

Analizamos el reclutamiento de un ministerio social teniendo en cuenta que a nivel nacional, Desarrollo Social reclutó cuadros de distintas procedencias —entre las que se destacan el mundo católico y los movimientos sociales— que llevaron adelante diversas estrategias para intervenir en el diseño y la implementación de este tipo de políticas públicas.

Por otro lado, esperamos inscribir el estudio en las investigaciones más generales sobre carreras políticas, estudiando específicamente lo que sucede en el área de las políticas sociales, por donde circularon a nivel nacional figuras históricas, algunas ligadas a la *expertise* en políticas sociales, como el caso gerencial de Eduardo Amadeo (Perelmiter, 2016), y otras asociadas al mundo político electoral, como Juan Domingo Perón, Francisco Manrique y Ramón “Palito” Ortega, y que encuentra en el PRO un caso paradigmático como el de María Eugenia Vidal. La trayectoria de Vidal nos invita a reflexionar sobre el vínculo entre el área de Desarrollo Social y lo político-electoral. Esta relación histórica abordada por otros trabajos de las ciencias sociales (Giorgi, 2014;

Osuna, 2016) presenta en la actual gobernadora de la provincia de Buenos Aires un nuevo caso en el marco de una democracia de proximidad (Annunziata, 2012).

Los escasos trabajos existentes sobre el PRO y sobre los perfiles profesionales, sociales y políticos que caracterizan a sus elencos gobernantes operan como una dificultad para conocer este nuevo fenómeno político. Al mismo tiempo, hay pocos estudios que abordan las lógicas ministeriales que subyacen a la circulación de funcionarios por la alta gestión pública y es allí donde realizaremos un aporte en el caso específico del MDS-CABA.

Como complemento de los trabajos que se han enfocado en el partido (Vommaro y Morresi, 2015), buscamos analizar cómo el PRO ocupó el Estado, específicamente en el caso del MDS-CABA, poniendo especial atención a los espacios de reclutamiento de funcionarios y a la importancia que el paso por la gestión local tuvo en las trayectorias de quienes transitaron por allí. Esperamos que este trabajo sea de utilidad para que futuros estudios aborden otras áreas de gestión del PRO tanto a nivel local como nacional permitiéndonos comparaciones sustantivas sobre los procesos de profesionalización política de esta nueva fuerza política.

### **Marco teórico**

La investigación se inscribe dentro de los estudios sobre la “profesión política”, a través de un caso novedoso, como es el del MDS-CABA durante la gestión PRO. Los trabajos sobre la “profesión política” tienen una larga historia inspirada en la teoría clásica de Max Weber (2008) preocupada por el modo en que la política se convierte y se transforma en una “profesión”, destinada a aglutinar a aquellas personas que poseen una capacidad socialmente reconocida para gobernar, en base a diversos criterios históricamente delimitados.

Retomamos los aportes de los estudios clásicos sobre las élites políticas (Michels, 1991; Mosca; 1996; Pareto, 1987) que despertaron una serie de preguntas por abordar sistemáticamente la cuestión de las élites, al tiempo que recuperamos el trabajo pionero de de Ímaz (1964) quien analiza las características de “los que mandan”, o sea del conjunto de individuos que ocupan las “más altas posiciones institucionalizadas” del ámbito

gubernamental. Creemos que la histórica relevancia que los estudios clásicos sobre las minorías gobernantes le brindaron a las cualidades subjetivas de los funcionarios se debe complementar con una perspectiva diacrónica que analice las mismas a partir de la trama histórica que le da sentido.

Nos inspiramos en una tradición de la sociología política preocupada por los modos de ejercicio de la actividad política y los diferentes estándares para evaluarla indagando “los criterios múltiples e históricamente situados que pesan sobre la toma de decisiones, las jerarquías que las atraviesan, las prácticas que se consolidan y que adquieren sentido en determinados contextos de interacción y no en otros” (Gené, 2017: 133).

En nuestro caso, la cartera estatal de las políticas sociales de CABA ocupa un lugar central por ser el escenario en el cual se desenvuelven diversos modos de ejercer la profesión política. Buscamos reactivar la pregunta pionera de de Ímaz (1964) por el vínculo entre profesionalización política y poder estatal, y decidimos realizarla en nuestro caso particular al conjunto de funcionarios del PRO del GCBA que pasaron por el Ministerio de Desarrollo Social. ¿Puede darse un proceso de profesionalización política en un partido que no conduce alguna dimensión del Estado? Puesto que los partidos de centroderecha en Argentina han tenido dificultades para obtener éxitos electorales por la vía democrática a nivel nacional (Morresi, 2015), nos preguntamos si en el caso de este nuevo partido el acceso a cargos ejecutivos locales operó como una clave fundamental para que este conjunto de funcionarios analizados logre desarrollar en diez años distintos tipos de carreras políticas.

Inspirados en los trabajos de Offerlé (2004, 2011), creemos que el interés de la Sociología está en los márgenes y 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 profesional de la política que pasó por el área de las políticas sociales en el gobierno PRO. ¿Qué significó ser un político del MDS-CABA durante la gestión PRO entre 2007 y 2015? Al poner el foco en el interior de una fuerza política abordaremos las disputas que distintos agentes dotados de atributos (propiedades y capacidades diversas) llevaron adelante para determinar quién tenía legitimidad para ocupar posiciones jerárquicas dentro del ministerio.

Consideramos que es importante analizar cómo se fueron construyendo en esos diez años de gestión local distintos perfiles de funcionarios PRO en el área de las políticas sociales, inscribiendo las diversas trayectorias en la historicidad del área y en las experiencias concretas de gestión. Retomamos la noción de trayectoria de Giorgi (2014b) y la entendemos 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” (2014b: 21). La dimensión estática de la noción de perfil (asociada fundamentalmente a características sociodemográficas) es complementada con el análisis diacrónico que incorpora la definición de trayectoria escogida.

Creemos que es fundamental considerar a ese conjunto de individuos con esas características como el producto de un proceso dinámico y en constante reelaboración, y no como algo dado y homogéneo (Offerlé, 2004: 53).

Nos proponemos insertar a los funcionarios PRO en su trama social, indagando el rol preponderante que distintos aspectos de sus trayectorias tuvieron en su llegada a la cartera estatal. Creemos que la pregunta por las trayectorias previas debe formar parte de una pregunta más general por las características que asumen los procesos de profesionalización política, sin dar por supuesta una ruptura con momentos previos a la ocupación de un cargo público. 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. (Offerlé, 2011: 95)

Recurrimos a las críticas que realizaron varios autores a la noción de “campo” de Bourdieu (King, 2000; Giorgi, 2014b) para pensar instituciones políticas poco estructuradas como las de la ciudad de Buenos Aires. Con esto último nos referimos fundamentalmente a dos entramados organizacionales: al Partido Propuesta Republicana (PRO) como partido político nuevo que surge al calor de la crisis de 2001, y al MDS-CABA como agencia estatal creada hace pocos años, luego de la autonomía de la ciudad (1996) y de la nueva Ley de Ministerios (2005).

En este marco, las redes previas y las trayectorias sociales y profesionales aparecen como claves para comprender no sólo la llegada al ministerio sino también “las formas concretas de asumir los roles políticos por parte de los profesionales” (Offerlé, 2011: 93). Este enfoque nos permite pensar las relaciones que se dan entre lo que sucede en el partido y lo que acontece en otras organizaciones, de las cuales el PRO recluta militantes, valores, visiones del mundo y modos de acción (Vommaro, 2015).

Nos enfocaremos en los entramados relacionales e informales en los cuales llevan adelante sus prácticas los funcionarios, analizando la circulación de la autoridad, los roles legítimos de ejercer la profesión política en el MDS-CABA y las expectativas que pesan sobre esos roles (Gené, 2017). Nos interesa la forma en la que se construye la autoridad estatal en la cartera, no sólo teniendo en cuenta la dimensión de gobierno sino también la representativa. Retomamos la definición que realiza Landau (2008) sobre la constitución de la autoridad estatal. Según el autor, esta última se edifica sobre dos dimensiones: la gubernamental y la representativa. En la primera, la autoridad estatal desarrolla diversas gestiones de gobierno a partir de la movilización de una racionalidad política específica. En la segunda, la autoridad estatal articula múltiples demandas, erigiéndose como la representante del interés común.

Utilizaremos el término “funcionario” 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 denominar a aquellas personas que son designadas directa o indirectamente por las autoridades políticas electas en las más altas posiciones del ministerio. En nuestro caso, conforman este grupo aquellos individuos posicionados al frente del ministerio, de las subsecretarías y de las direcciones generales. En todos los casos nos referimos a funcionarios políticos.

Además, buscamos comprender las dinámicas de salida y reconversión luego del paso de los funcionarios por el ministerio con el objetivo de analizar la importancia que el tránsito por la gestión tuvo en las distintas trayectorias abordadas. Identificamos distintos tipos de carreras, no en el sentido de “carrerismo”, sino como una sucesión de posiciones de distinto tipo en diferentes niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) y en

diversas áreas (Offerlé, 2011). Recuperamos la crítica que realiza Giorgi (2014) a la idea de carrerismo que supone una antropología del actor racional y calculador. Nos interesan las condiciones sociales de las decisiones que frecuentemente responden a variables que escapan al control y a la conciencia de los agentes.

### **Metodología, técnicas y fuentes**

A lo largo de la tesis utilizamos fundamentalmente una estrategia metodológica cualitativa. En ese sentido, el análisis de caso es la estrategia metodológica que ponemos en práctica, a partir del estudio específico del alto funcionariado del MDS-CABA durante la gestión PRO (2007-2015). Para esto, implementamos una serie de técnicas, entre las que se destacan la observación y el análisis de datos (boletines oficiales, diarios, revistas y trabajos especializados) y la realización de diez entrevistas semi-estructuradas y en profundidad a trabajadores del ministerio y a funcionarios políticos de la cartera. Los resultados de las entrevistas se analizaron utilizando distintas técnicas de análisis interpretacional a partir de las cuales buscamos identificar elementos que nos permiten construir explicaciones de los fenómenos analizados.

¿Qué características asumió la profesionalización política en aquellos funcionarios del PRO que ocuparon cargos públicos en el Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires entre los años 2007 y 2015? Para responder nuestro problema de investigación decidimos construir seis objetivos específicos: 1) realizar una socio historia del área de Desarrollo Social de CABA desde la autonomía hasta el 2015; 2) describir los perfiles sociales, políticos y profesionales de las Ministras, Subsecretarios y Directores Generales del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires; 3) indagar las trayectorias de los funcionarios considerando las inserciones dentro del ministerio y los recorridos previos y posteriores a dicha inserción; 4) analizar los espacios de socialización que fueron relevantes para explicar la llegada y los distintos lugares que ocuparon los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA; 5) estudiar los atributos y las concepciones de gobierno que se jerarquizaron en la gestión del MDS-

CABA; 6) identificar diferentes tipos de recorridos o carreras vinculadas a la política luego del paso por la alta gestión pública en el área “social” del GCBA.

La investigación se enmarca dentro de los estudios sobre grupos sociales, específicamente aquellos que realizan dicho análisis a través de una técnica prosopográfica, a partir del seguimiento de los perfiles, las trayectorias y las concepciones de los individuos que conforman el universo de estudio.

Como bien explica Ferrari, 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 (2010: 530).

Nuestra perspectiva encuentra en la crítica realizada por Bourdieu al uso del “nombre propio” (Bourdieu, 1997) una inspiración que pretende sobrepasar la idea de una continuidad identitaria de los individuos, que constituiría una linealidad a lo largo de su vida. Además, eludimos el análisis biográfico que, como plantea Passeron, pretende encontrar en cada pequeño dato de la historia de los individuos un dato relevante. Como plantea el autor francés, la “utopía biográfica” (Passeron, 1990: 5), que se funda sobre el presupuesto de que nada de lo acontecido en una vida es insignificante, conduce a olvidar la problemática teórico-conceptual que guía al investigador. No obstante, tampoco pretendemos realizar un análisis donde, en búsqueda de propiedades estructurales presentes en los casos analizados, el individuo se convierta en una ejemplificación de rasgos “típicos” de un “ejemplar socio-gráfico” (Passeron, 1990: 14), perdiendo así su singularidad.

En suma, buscamos articular estas teorías, pretendiendo hacer del estudio de los perfiles y las trayectorias un medio para comprender a la vez aspectos singulares y estructurales. Si bien consideramos que los actores son centrales, no intentamos realizar una biografía aislada de ellos, sino que se busca explicar cómo se desenvuelven los mismos en un espacio relacional, a partir de su vinculación con otras posiciones y no sólo con aquel por el cual han sido seleccionados.



A pesar de comprender las diferencias sustanciales entre el nivel nacional y el subnacional de gobierno, debido a la escasez de datos sobre el área de Desarrollo Social en la ciudad de Buenos Aires consideramos necesario utilizar trabajos sobre ministerios nacionales con el objetivo de ilustrar las particularidades de la profesionalización política en el MDS-CABA.

A los fines de responder a nuestras líneas de indagación de la investigación realizamos diversas actividades:

Para la realización de una socio historia del ministerio indagamos en boletines oficiales, diarios, revistas y trabajos especializados, que nos permitieron reconstruir la historia, los principios de autoridad, las propiedades y acciones de sus ocupantes, las diferentes atribuciones del área, las dinámicas internas y los vínculos con otras carteras del GCBA desde la sanción de la autonomía en 1996 hasta el año 2015. Buscamos complementar el análisis de los actores con el estudio del escenario institucional en el cual se insertan y por el cual circulan los mismos (Gené, Heredia y Perelmiter, 2012). Reconstruimos la información a través de la realización de entrevistas a informantes clave.

Para el análisis de los perfiles y las trayectorias, realizamos una descripción de las principales características sociales, políticas y profesionales de las ministras de Desarrollo Social, de los cuatro subsecretarios (de las áreas de Tercera Edad, de Promoción Social, de Administración y de Fortalecimiento Familiar y Comunitario) y de todos los directores generales. A diferencia del trabajo de Vommaro y Morresi (2015), en donde se decide analizar a los cuadros dirigentes del partido considerando a quienes ocupan cargos superiores a subsecretarios, decidimos ampliar el estudio de cuadros dirigentes políticos, no burocráticos, del área de Desarrollo Social incluyendo también a los directores generales, quienes forman parte del organigrama oficial del MDS-CABA. En los casos en los que los puestos hayan sido ocupados por diversos funcionarios, estudiaremos a todos los que hayan pasado por el mismo.

En los 37 funcionarios que ocuparon cargos públicos en el MDS-CABA indagamos los siguientes atributos: a) aspectos socio-profesionales (estudios cursados, universidad, cursos de capacitación); b) año de ingreso a la gestión pública; c) permanencia previa en la alta gestión pública al momento de la llegada al gobierno; d) en el caso de que sea un

“recién llegado” que no haya ocupado previamente cargos públicos, trayectoria laboral previa; e) cargos públicos ocupados y actividad posterior a la ocupación del cargo público en el MDS-CABA. Para ello, utilizamos diversas fuentes documentales que permitieron reconstruir los perfiles: notas periodísticas, libros o artículos escritos por los candidatos, documentos oficiales, documentos partidarios, etc. Hicimos entrevistas en profundidad a un subsecretario, a cuatro directores generales y a cinco trabajadores del área.

En cuanto al estudio del reclutamiento político, de los atributos jerarquizados en el MDS-CABA y de las carreras políticas, decidimos analizar los espacios sociales y laborales previos y posteriores a la inserción de los funcionarios en el MDS-CABA, prestando especial atención a las propiedades de los actores desarrolladas antes y después de su ingreso a la gestión pública en el PRO. Nos interesa conocer que atributos de los agentes fueron valorados en estos años y jerarquizados en el área. Con atributos nos referimos, por ejemplo, a la *expertise* en políticas sociales o al compromiso político con el partido de gobierno.

Para esto, hicimos entrevistas en profundidad a un subsecretario, a cuatro directores generales y a cinco trabajadores del área. En estos casos, la información recabada fue complementada con información secundaria (prensa política, prensa partidaria, autobiografías, notas de opinión, entrevistas publicadas en medios gráficos, etc.).

### **Organización de los capítulos**

Esta tesis cuenta con 4 capítulos organizados históricamente de acuerdo con las líneas de indagación propuestas. En el capítulo 1 realizamos una socio historia del área de Desarrollo Social desde la autonomía (1996) hasta el año 2015. Para esto, en primer lugar hicimos un breve repaso por la sanción de la autonomía para luego describir lo que sucedió en la política porteña hasta la llegada del macrismo (2007). Analizamos la estructura organizativa de la secretaría de Desarrollo Social en estos años (1996-2007) y observamos el aumento presupuestario del área año a año y la incorporación de las políticas de memoria en la cartera estudiada en el año 2006. Antes de la llegada del PRO, una heterogeneidad de perfiles ocupó el máximo cargo de Desarrollo Social, donde se destacó

la presencia de mujeres en la cima del área (40%), reproduciendo una división histórica del trabajo político que vincula lo “social” a lo femenino.

Además, en el primer capítulo estudiamos la nueva trama organizacional que construyó el PRO entre 2007 y 2015, analizando presupuestos y algunas políticas sustanciales. En contraposición con la etapa previa, en los años de gestión PRO analizados el MDS-CABA mantuvo una tendencia presupuestaria y de personal decreciente. Para el año 2014 Desarrollo Social descendió al quinto ministerio en importancia presupuestaria, como contracara del crecimiento observado en los ministerios de Ambiente y Espacio Público y de Justicia y Seguridad.

En el capítulo 2 describimos los perfiles de los funcionarios PRO retomando algunas clásicas preguntas de la sociología política (De Ímaz, 1964; Cantón, 1964) que tienen como objetivo conocer la composición social de quienes ocupan altos cargos gubernamentales. Al mismo tiempo, estudiamos las trayectorias previas, analizando los espacios de reclutamiento y los acuerdos políticos que permitieron la consolidación de un conjunto de funcionarios en el área de Desarrollo Social.

Utilizamos la noción de *evitismo* liberal para referirnos a la recuperación que el PRO hace en el MDS-CABA de dos tradiciones que conviven en la cartera: la de las fundaciones liberales y la evitista que es reactualizada de una manera particular por un sector del peronismo para pasar a ocupar cargos de gobierno en el área de Desarrollo Social durante la gestión PRO.

En el capítulo 3 estudiamos los atributos jerarquizados en los cargos públicos del MDS-CABA durante la gestión PRO, prestando especial interés a los perfiles y concepciones que se ponderaron en estos años. Este análisis nos permitió construir tres perfiles típicos de gestión: las *PRO puras*, los *expertos* y los *conversos*.

Entre 2007 y 2015 se buscó complementar una perspectiva “objetivista” de las políticas sociales, característica del modelo gerencial, con un discurso de cercanía, afín a las particularidades que asume la nueva democracia de proximidad (Annunziata, 2012). Funcionarias objetivas pero *embarradas*, sensibles al sufrimiento de los sectores más desfavorecidos de la ciudad, ocuparon el máximo cargo del área.

En el capítulo 4 estudiamos las trayectorias posteriores de los funcionarios luego de su paso por la cartera con el objetivo de analizar distintos tipos de carreras políticas. Antes de 2015, cuando todavía el PRO no podía extender su predominio a otros distritos, la ciudad de Buenos Aires les permitió a muchos funcionarios desarrollar y consolidar un perfil propio en el área de las políticas sociales, al mismo tiempo que les permitió transitar hacia otras carteras de la gestión local. Luego de las victorias conseguidas a nivel nacional, provincial y municipal en el año 2015, el perfil de gestión PRO en el área social se “exportó” hacia otros niveles del Estado, permitiéndonos observar una multiplicidad de carreras políticas en el marco de una nueva estructura de oportunidades políticas altamente favorable.

En las reflexiones finales, por último, articulamos los argumentos de los diferentes capítulos para analizar las características que tuvo la profesión política en el MDS-CABA durante la gestión PRO. Además, presentamos líneas de indagación complementarias para futuros trabajos de investigación.

## **Capítulo 1.**

### **De la inestabilidad política al recorte presupuestario: la cartera estatal de las políticas sociales desde la autonomía de la ciudad de Buenos Aires hasta el 2015.**

A lo largo de este primer capítulo realizamos una socio historia del MDS-CABA con el objetivo de comprender los antecedentes institucionales en los que se insertó el PRO desde una perspectiva diacrónica. A partir de esta última, analizamos la historia del área

de Desarrollo Social en los sucesivos momentos que atraviesa la política local desde la autonomía de la ciudad de Buenos Aires (1996) hasta el 2015.

El estudio en el tiempo de la construcción de instituciones políticas locales nos posibilita vincular el recorrido y los discursos del macrismo que analizaremos más adelante con la historia previa de la cartera estudiada (Vommaro y Morresi, 2015). En ese sentido, utilizamos el primer capítulo para describir algunas particularidades que caracterizaron la dependencia de las políticas sociales antes y después de la llegada del macrismo al GCBA. Nos interesa no sólo analizar la consolidación de nuevos entramados institucionales sino también comparar las decisiones que afectaron las asignaciones presupuestarias y de personal en relación con lo que sucedió en otros ministerios del GCBA durante los años estudiados.

### **1.1. Desnacionalizando la ciudad. La sanción de la autonomía local y la reconfiguración de la política porteña.**

Lo que Mauro (2008) denominó la “desnacionalización de la ciudad”, que incluyó entre otros puntos relevantes la sanción de una nueva Constitución local y la construcción de un nuevo espacio político con relativa autonomía, no apareció como el único cambio relevante que atravesó la historia reciente de la política porteña. La etapa posterior a la autonomía<sup>6</sup> estuvo caracterizada por la presencia de diversas coyunturas críticas, entre las cuales destacamos cuatro que consideramos fundamentales a los fines de nuestro trabajo: la elección en 1999 del jefe de gobierno Fernando De la Rúa como presidente de la nación Argentina; la crisis social, política y económica del año 2001 que tuvo en la ciudad de Buenos Aires uno de los epicentros de las protestas sociales; la suspensión y posterior destitución en el año 2005 del jefe de gobierno Aníbal Ibarra luego de la tragedia de Cromañón donde murieron 194 personas; y las victorias electorales que el PRO consiguió en varios distritos del AMBA, en la provincia de Buenos Aires y en la nación en 2015.

---

<sup>6</sup> Luego de la modificación de la Constitución Argentina en 1994, Buenos Aires se convirtió en una ciudad autónoma. A partir de ese proceso y de la sanción de una Constitución local en 1996, los ciudadanos de la ciudad comenzaron a elegir directamente al jefe de gobierno porteño, anteriormente designado por el presidente de la república.

Observamos en estos hechos una redefinición de la histórica relación entre la nación y la ciudad de Buenos Aires (aunque el 2015 también nos invitó a pensar el vínculo entre esta última y la provincia de Buenos Aires). La crisis de 2001 expresó la relevancia política que la ciudad siguió ocupando a nivel nacional, posicionándose como un espacio de referencia para las protestas nacionales. La destitución del jefe de gobierno Anibal Ibarra puso en evidencia de manera contundente el funcionamiento de una nueva institucionalidad a nivel local que mostró la relevancia de construir un armado propio en la legislatura porteña para garantizar gobernabilidad en el ámbito municipal. Por último, la elección de dos jefes de gobierno porteños como presidentes de todos los argentinos en sólo 20 años de vida autónoma nos invitó a pensar el nuevo rol que ocupó (y ocupa) la ciudad de Buenos Aires en la política nacional donde, lejos de la vieja dependencia, la gestión local se presentó como una plataforma privilegiada de cara a las elecciones presidenciales (y de otros distritos cercanos como la provincia de Buenos Aires).

La cartera de las políticas sociales en la ciudad de Buenos Aires se fue formando en un contexto caracterizado por la construcción de nuevas instituciones políticas locales con relativa autonomía, que redefinieron la relación entre la política local y la nacional. Entre la autonomía (1996) y la llegada del macrismo (2007) la política en la ciudad de Buenos Aires estuvo marcada por la inestabilidad y una serie sucesiva de crisis que afectaron fuertemente la composición de las nuevas instituciones políticas (Brill Mascarenhas, 2007). En el período de tiempo que abarcaron tres elecciones ejecutivas (1997, 2000 y 2003) se sucedieron cuatro jefes de gobierno distintos: Fernando De la Rúa, Enrique Olivera, Anibal Ibarra y Jorge Telerman.

En 1996 los porteños eligieron por primera vez de manera directa un jefe de gobierno. El vencedor fue el candidato radical Fernando De la Rúa, quien logró imponer su candidatura en un contexto de crisis del bipartidismo argentino y de surgimiento de una nueva fuerza política nacional denominada Frente País Solidario (FREPASO), conformada por dirigentes peronistas críticos, partidos de centro-izquierda y diversos sectores del progresismo.

A los pocos meses y en un contexto de fuertes cuestionamientos al gobierno nacional, estas fuerzas opositoras construyeron una nueva coalición denominada ALIANZA que no

sólo buscó confluir en diferentes distritos electorales sino que se propuso como una alternativa a nivel nacional. Fernando De la Rúa ganó la interna nacional de dicha coalición y fue electo por el conjunto de la ciudadanía como presidente de los argentinos en 1999, dejando su cargo en la ciudad al vice-jefe de gobierno Enrique Olivera.

En las elecciones del año 2000, el FREPASO se consolidó en la ciudad de Buenos Aires y una de sus máximas figuras, Aníbal Ibarra, fue elegido como candidato a jefe de gobierno representando a la ALIANZA. Luego de su trayectoria judicial y de su paso por la legislatura porteña, la victoria electoral le permitió ocupar el máximo cargo ejecutivo local por primera vez en su carrera política.

El contexto de fuerte crisis económica, política y social que vivía la Argentina a fines de 2001 tuvo en la ciudad de Buenos Aires uno de los epicentros centrales de las protestas sociales y de los reclamos contra la clase política en general.

A nivel nacional, Fernando De la Rúa renunció a su cargo iniciando un proceso de crisis política que concluyó en 2003 con la elección de Néstor Carlos Kirchner como presidente de la República. Por su parte, en la ciudad de Buenos Aires, Ibarra logró sortear esos años difíciles y fue reelegido en 2003 como jefe de gobierno porteño luego de vencer a Mauricio Macri en el ballottage, con el apoyo tácito del nuevo presidente de la nación, Néstor Kirchner. La estrategia reeleccionista de Ibarra se vio beneficiada no sólo por el hecho de que varios competidores se dieron de baja producto de su inserción en el gabinete nacional (Daniel Scioli, Rafael Bielsa y Gustavo Béliz) sino también por la instalación de un clima de “cambio de época” progresista que le permitió presentarse como parte de la renovación política con un nuevo sello político como Fuerza Porteña (Mauro, 2008).

Ibarra sobrevivió a las protestas que reclamaban la renuncia del presidente Fernando De la Rúa (ALIANZA) y la ciudad de Buenos Aires comenzaba a mostrar su autonomía relativa respecto a la política nacional.

Sin embargo, la situación de Ibarra se complicó en los años siguientes. Su incapacidad para consolidar su fuerza política en la ciudad en el marco de un escenario de fragmentación de los bloques y de fluctuación de los posicionamientos políticos operó como un factor fundamental para explicar su destitución luego de la muerte de 194 personas en el boliche República Cromañón durante diciembre de 2004 (Mauro, 2008).

En ese contexto, Macri unificaba las 4 listas que lo habían apoyado en 2003<sup>7</sup>, consolidándose a nivel local, incorporando nuevos actores como la fuerza de Ricardo López Murphy (RECREAR) al nuevo Partido Propuesta Republicana (PRO) y logrando su segunda victoria en las elecciones legislativas de 2005 (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015).

En esa coyuntura de debilidad del ibarrismo y de fortaleza del macrismo, en 2006 la legislatura destituyó a Aníbal Ibarra como jefe de gobierno porteño, modificándose el tablero político de cara a las elecciones de 2007 (Landau, 2015). Luego del juicio político, el vice-jefe de gobierno, Jorge Telerman, asumió el ejecutivo local buscando construir una candidatura propia que le permitiese ganar las elecciones el año siguiente. Para esto, Telerman articuló desde la cima del Estado local una propuesta política con un perfil progresista independiente ofreciendo cargos públicos municipales a múltiples sectores “en disponibilidad” (Mauro, 2008: 9).

En ese marco, el kirchnerismo comenzó a construir por primera vez un candidato a jefe de gobierno propio y el elegido fue Daniel Filmus. Luego de que Néstor Kirchner apoyara informalmente la fórmula de Ibarra en 2003, buscaban ganar un distrito esquivo para el peronismo como la Capital Federal con el sello del FPV.

Sin embargo, el electorado porteño ratificó el apoyo que le había otorgado a la fuerza política de Mauricio Macri en 2003 y 2005 pero ahora de manera contundente. En 2007 el PRO consiguió el 45% de los votos y el 60% en la segunda vuelta, comenzando una senda de victorias en la ciudad de Buenos Aires que se repiten hasta la actualidad.

---

<sup>7</sup> Encontramos aquí la lista oficial de Compromiso para el Cambio; la lista del Frente de la Esperanza Porteña que incluía peronistas y dirigentes de derecha; la lista del Movimiento Generacional Porteño que estaba compuesta por peronistas; y la lista de la Alianza de Centro que agrupaba a los partidos de centro derecha. Para un detalle de la composición de las mismas leer Belloti, Vommaro y Morresi (2015).



## **1.2. Nuevas instituciones para demandas históricas: la creación del área de las políticas sociales a partir de la autonomía.**

Una nueva institucionalidad se creó luego de la autonomía y los primeros gobiernos construyeron distintos organigramas en esa inestable coyuntura<sup>8</sup>. En el área de las políticas sociales, lo que en 1996 comenzó como la Secretaría de Promoción Social se modificó a lo largo del tiempo, no sólo en sus denominaciones, sino también en sus funciones y prácticas institucionales. Desde 1997 hasta 2001 la Secretaria de Promoción Social era la encargada de llevar adelante las políticas sociales de la ciudad. En el año 2001 dicha área pasó a denominarse Secretaría de Desarrollo Social del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

En este último año de alta conflictividad social el gasto en Desarrollo Social representaba un 3,62% del total<sup>9</sup>. El presupuesto del área venía sosteniendo aumentos anuales, en un contexto de conflictividad social creciente<sup>10</sup>.

Esta tendencia de crecimiento se mantuvo durante la etapa previa a la llegada del PRO. Desde la autonomía hasta el 2007 observamos que el GCBA aumentó año a año su gasto en Desarrollo Social respecto al presupuesto total llegando a un máximo en el último año de 6,33%<sup>11</sup>.

### **Gráfico 1. Porcentaje de gasto en Desarrollo Social sobre total gasto GCBA. Años seleccionados.**

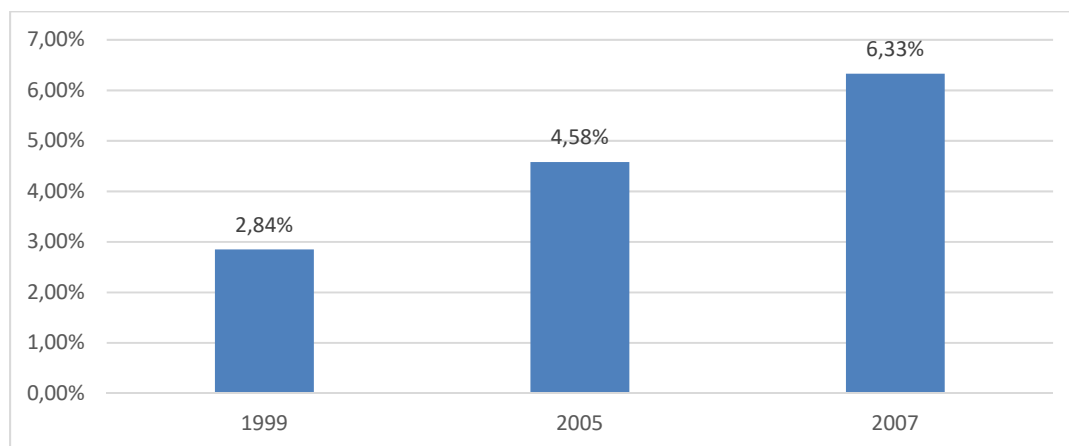
---

<sup>8</sup> En relación a la etapa previa a la autonomía, encontramos un momento de ruptura en el área de las políticas sociales 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 Secretaria 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.

<sup>9</sup>Boletín Oficial N° 1113. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 de enero de 2001. En el año 2001 la ciudad de Buenos Aires fue uno de los epicentros de las protestas sociales en el marco de una crisis política y social de envergadura nacional.

<sup>10</sup> En 1999 el presupuesto en la cartera de las políticas sociales había sido de 2,84%, mientras que en el año 2000 aumentó a 3,33%. Ley 149 y Boletín Oficial 866.

<sup>11</sup>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.



12

**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 pasaron por la cartera pasó de 13 a 19, para mantenerse en dicho número con la reorganización del organigrama luego del año 2006<sup>13</sup>.

En general estos números ubicaron a Desarrollo Social 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 Salud que se mantuvieron como las dependencias de mayor peso presupuestario y de personal total<sup>14</sup>.

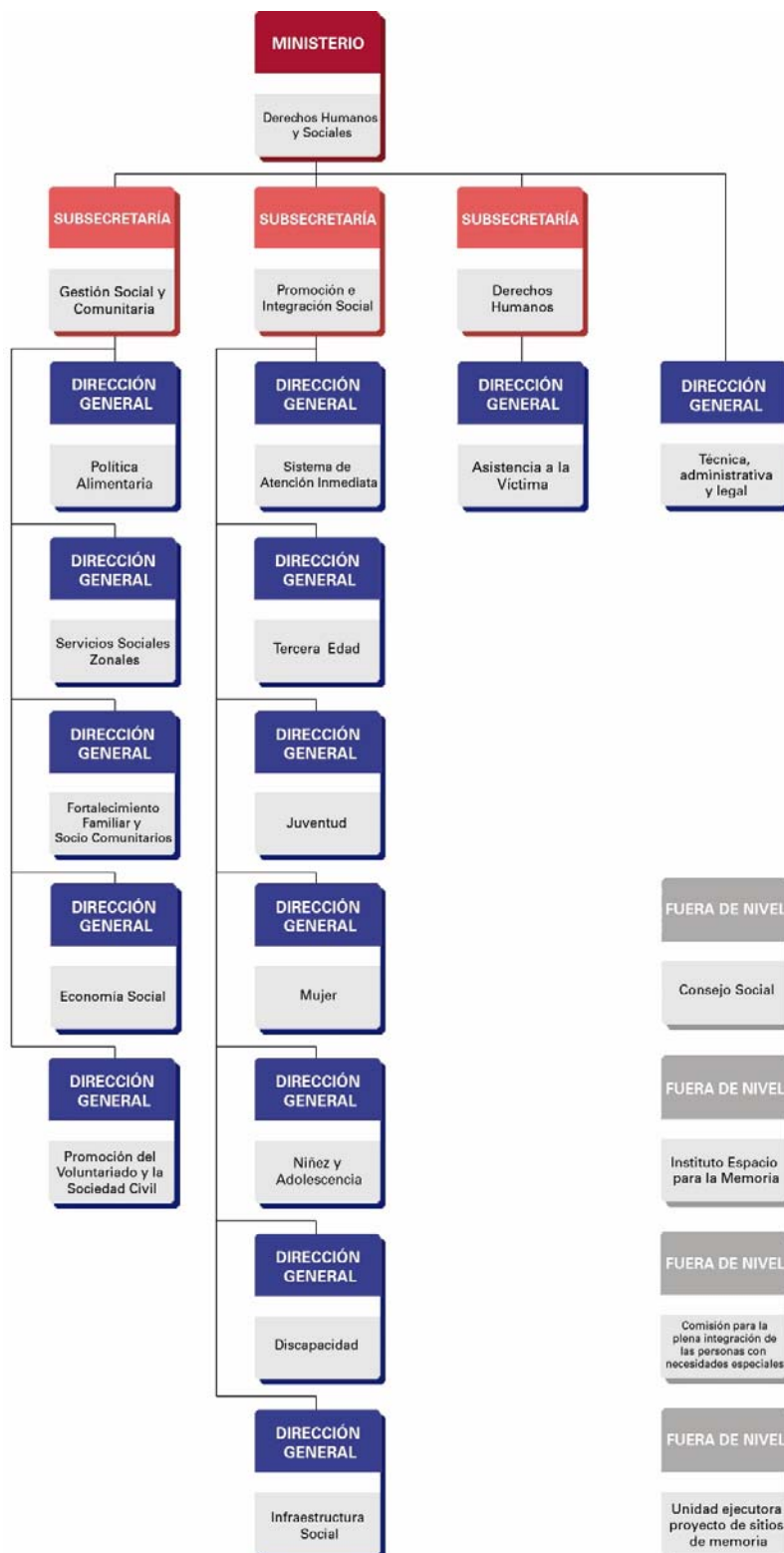
En 2006, en el marco del gobierno de Jorge Telerman (2006-2007), se aplicó la ley N° 1925 de ministerios y se creó el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales. A partir de este momento comenzó una reestructuración a nivel ejecutivo que construyó una nueva trama organizacional compuesta por 11 ministerios y 3 secretarías dependientes del jefe de gobierno. El organigrama del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales quedó conformado de la siguiente manera:

<sup>12</sup> Se toman como referencias los últimos años de las gestiones de De la Rúa, Ibarra y Telerman.

<sup>13</sup> Cuando hablamos de autoridades superiores nos referimos a los cargos públicos del ministerio: ministros, secretarías, subsecretarías y directores generales.

<sup>14</sup> 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.

**Gráfico 2. 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.

En el área de las políticas sociales asumió como ministra Gabriela Cerruti y se consolidaron las transformaciones institucionales previas, produciendo al mismo tiempo algunas modificaciones de importancia como consecuencia de la incorporación de las políticas de DDHH al área<sup>15</sup>. En este sentido, cabe destacar la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos y los organismos fuera de nivel “IEM – Instituto Espacio y Memoria” y UEPSM – Unidad Ejecutora Proyectos Sitios de Memoria cuyo responsable adquirió el rango de Subsecretario.

El presupuesto del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales en 2006 representaba el 5,61% del total. Contaba con 2265 empleados y el porcentaje de personal del área respecto al total del personal del GCBA se posicionaba en el 2%. Los funcionarios del área ascendían a 19 personas que ocupaban distintos cargos públicos en el nuevo ministerio<sup>16</sup>.

Durante la etapa inmediatamente anterior a la llegada del macrismo caracterizada por la creación de los ministerios a nivel institucional, tomamos como referencia el año 2007 y observamos que las áreas de Educación y de Salud seguían siendo las de mayor peso en el presupuesto total (25,5% y 21,8%) y en la cantidad de empleados (68272 y 27346)<sup>17</sup>, mientras que los ministerios de Gestión Pública y Descentralización y el de Producción tenían los presupuestos más bajos representando un 0,9% y 1,46%, respectivamente.

### **1.3. Perfiles heterogéneos: los secretarios del área de Desarrollo Social antes de la llegada del macrismo.**

Desde la autonomía hasta la llegada del macrismo, una heterogeneidad de perfiles ocuparon el máximo cargo del área de las políticas sociales de la ciudad de Buenos Aires. Los estudios sobre Desarrollo Social a nivel nacional mostraron la relevancia del área

---

<sup>15</sup> Esta decisión llevada adelante en el gobierno de Telerman se realizó en una coyuntura de ascenso de este tipo de políticas de memoria a nivel nacional. En agosto de 2003, se promulgó la ley 25.779 que anulaba las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida y se sancionó un fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaraba la invalidez e inconstitucionalidad de ambas leyes. De esta manera, se habilitaba el avance de las causas judiciales por los delitos cometidos durante la dictadura militar.

<sup>16</sup> Boletín Oficial 2354.

<sup>17</sup> El presupuesto en ambos casos estaba destinado mayoritariamente al pago de salarios. En el caso de Salud el gasto en personal representaba el 66,5% mientras que en Educación el 70,7%.

desde sus orígenes (Giorgi, 2014b; Osuna, 2016; Perelmiter, 2016). No sólo fueron significativos los diferentes públicos que se constituyeron en distintos momentos históricos como los destinatarios de las políticas sociales sino que observamos en estos trabajos la importancia del área para diversos actores que ocuparon sus más altas posiciones institucionales. A partir de su paso por la cartera, los agentes intervinieron en el diseño y la implementación de este tipo de políticas públicas al tiempo que construyeron carreras políticas extensas.

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) mostraron una serie de indicadores que se presentaron como problemas sociales relevantes, entre los que se destacaban los siguientes: un descenso lento, en relación al ritmo nacional, de los índices de mortalidad infantil y de Hogares particulares con NBI; una tasa de desocupación que alcanzó en el año 2001 casi un 20% de la población económicamente activa; y un problema habitacional serio que se manifestaba, entre otras variables, en un aumento del porcentaje de hogares en condiciones de hacinamiento y en el incremento del porcentaje de inquilinos sin régimen de tenencia de propiedad.

**Cuadro 1. Evolución de indicadores claves de la cuestión social en CABA y total país. 2001-2010.**

| Indicador | CABA |      | NACIÓN |      |
|-----------|------|------|--------|------|
|           | 2001 | 2010 | 2001   | 2010 |
|           |      |      |        |      |

|  |      |     |      |      |
|--|------|-----|------|------|
| Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)    | 9,1  | 6,7 | 16,3 | 11,9 |
| Tasa de desocupación                                   | 18,9 | 4,3 | 14,7 | 3,9  |
| Hogares particulares con NBI                           | 7    | 6   | 14,3 | 9,1  |
| % Hogares en condiciones de hacinamiento               | 8    | 8,6 | 14,2 | 14,6 |
| %Hogares Inquilinos s/Régimen de Tenencia de Propiedad | 22,2 | 30  | 11,7 | 16,1 |

Fuente: censos nacionales 2001 y 2010, Chorny, Garcia y Paura (2016).

Durante la etapa anterior al macrismo (1997-2007) diez personas ocuparon el máximo cargo del área de Desarrollo social, presentando diversos perfiles y trayectorias en la gestión local. La cartera asumió el rango de ministerio en el año 2006 con la implementación de la Ley de Ministerios durante la gestión Telerman.

Respecto a los perfiles, observamos que un 40% de las personas que ocuparon el máximo cargo del área de las políticas sociales eran mujeres y un 60% hombres. Aunque todavía minoritario, el porcentaje de mujeres ocupando altos cargos públicos fue alto respecto a lo que sucedió en gabinetes nacionales en distintos momentos de la historia donde se consolidan abrumadoras mayorías masculinas en los cargos públicos (de Ímaz, 1964; Giorgi, 2013; Gené, 2014; Canelo y Castellani, 2017, entre otros), aunque reproduce una tendencia histórica del área de Desarrollo Social observada por diferentes

investigadores a nivel nacional donde las mujeres ocupan las áreas “sociales” del gobierno (Canelo y Castellani, 2017; Giorgi, 2014; Perelmiter, 2016). Esta división del trabajo político expresa diferencias de género en política que analizaremos a lo largo de todo nuestro estudio.

El promedio de edad al asumir el cargo era de aproximadamente 49 años. Entre las profesiones se observaron tres periodistas y tres abogados, además de un ingeniero, un médico y una licenciada en historia. Si bien en el campo de las políticas sociales desde 1983 la histórica carrera de trabajo social vio disputada su hegemonía por un nuevo conjunto de profesiones de las ciencias sociales (sociología, ciencias políticas, economía) preocupadas por el nuevo campo de la “lucha contra la pobreza” (Vommaro, 2011) no encontramos en estos años y en nuestro caso subnacional la preeminencia de ninguna de estas profesiones en quienes ocuparon los cargos de secretarios/ministros del área. Esto nos muestra las similitudes del área respecto a la cartera nacional, donde no es posible encontrar una profesión en particular, y la diferencia respecto a otras carteras como justicia donde una profesión (abogacía) opera como un primer cierre social para acceder a cargos públicos.

#### **1.4. Permanencias breves en los máximos cargos públicos del área de Desarrollo Social.**

En relación a la permanencia de los secretarios de Desarrollo Social en la cartera entre 1996 y 2007, observamos que en todos los casos las designaciones y posteriores alejamientos del área estuvieron fuertemente influenciadas por sus pertenencias político partidarias y por la inestabilidad política de esa coyuntura (Brill Mascarenhas, 2007; Mauro, 2008). Los realineamientos al interior de las fuerzas políticas gobernantes o los cambios de gobierno se presentaron como variables relevantes para comprender los ingresos/egresos de los secretarios del área estudiada. A continuación, analizamos en tres sub períodos (1997-2000; 2000-2005; 2005-2007) las designaciones y las salidas de los máximos responsables del área de Desarrollo Social antes de la llegada del macrismo.

Durante la gestión de Fernando De la Rúa y de Enrique Olivera (1997-2000) tres personas diferentes ocuparon la Secretaria de Promoción Social: Rafael Kohanoff, María



Cecilia Felgueras y Lidia Elsa Satragno, conocida popularmente como Pinky. Los tres tenían perfiles bien distintos (científico, política y actriz, respectivamente), con escasa trayectoria en el campo de las políticas sociales.

Los secretarios de este período se mantuvieron por un breve tiempo, los primeros dos individuos producto de la victoria presidencial de Fernando De la Rúa y la posibilidad de ocupar cargos a nivel nacional, y en el caso de Pinky debido al éxito electoral de Aníbal Ibarra en la ciudad de Buenos Aires y a la renovación política que propuso dicho dirigente respecto a la anterior gestión radical. Los cambios políticos de ese momento histórico y la victoria nacional del jefe de gobierno aparecieron como variables explicativas relevantes para comprender la permanencia corta de los funcionarios en el máximo cargo del área.

Durante los cinco años de Ibarra al frente del ejecutivo porteño (2000-2005) se sucedieron cuatro titulares de la cartera: Justo Daniel Figueroa, Gabriela Marta González Gass, Rafael Edgardo Romá y Jorge Telerman. En este caso encontramos personas con extensas trayectorias partidarias, en el caso de Telerman y de Romá en el PJ y en el de Figueroa y González Gass en el radicalismo porteño (esta última era hija de un histórico dirigente alfonsinista y en 1987 fue la primera mujer en ocupar un cargo en la municipalidad porteña donde se desempeñó como secretaria de Gobierno).

Este período estuvo particularmente marcado por la crisis política, económica y social de 2001, que tuvo a la ciudad de Buenos Aires como uno de los epicentros de las protestas, y por el juicio político al entonces jefe de gobierno Aníbal Ibarra.

Ninguno de los cuatro secretarios/ministros estuvo más de dos años en el máximo cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Daniel Figueroa había sido funcionario en la secretaria de Promoción Social desde la gestión De la Rúa y logró mantenerse ocupando el máximo cargo entre 2000 y 2001. En el contexto de crisis social (donde CABA llegó a tener un 20% de desocupados) fue removido y reemplazado por otra persona de origen radical como Gabriela Marta González Gass. La dirigente radical no sólo tenía una extensa trayectoria en la política local (fue dos veces concejal y secretaria de gobierno en la ciudad) sino que además en los años previos había sido parte de la interna radical acompañando a Rodolfo Terragno y venciendo al “delarruismo” en alianza con el

FREPASO. La victoria en las internas del radicalismo le permitió desplazar a un funcionario ligado a quien por entonces era presidente de la nación.

En el año 2003, el “ibarrismo” pretendió abrirse a otros actores políticos luego de la caída del gobierno de Fernando de la Rúa y de la crisis política que vivió la Argentina hasta la asunción de Néstor Kirchner. En este contexto, Ibarra le ofreció a Rafael Romá, el ex vice-gobernador de Duhalde que por ese entonces militaba en el ARI, la secretaría de Desarrollo Social. Tras la renuncia de este último por motivos personales<sup>18</sup>, asumió de manera provisoria y breve Jorge Telerman, quien por ese entonces era vice-jefe de gobierno.

En la gestión de Ibarra no sólo observamos inestabilidad<sup>19</sup> en el área sino también una amplia heterogeneidad en los perfiles de los máximos funcionarios del área, donde aparecía como primordial para sus designaciones sus trayectorias político-partidarias en el marco de coyunturas claves como el 2001 o las elecciones de 2003<sup>20</sup>.

En la gestión de Telerman (2005-2007) ocupó la secretaria Sergio Beros y luego condujeron el nuevo ministerio de Derechos Humanos y Sociales, Gabriela Cerruti y Omar Abboud. Las tres eran personas de confianza del jefe de gobierno. Beros ocupó tres cargos en dos años de gestión y lo hizo en tres áreas completamente diferentes (Ministro de Hacienda, Secretario Legal y Técnico y Secretario de Desarrollo Social)<sup>21</sup>.

Con la asunción en 2006 del nuevo gabinete de Telerman que expresaba una línea propia del jefe de gobierno en sus aspiraciones a disputar las elecciones de 2007, Gabriela Cerruti fue designada como nueva ministra de Derechos Humanos y Sociales de la ciudad. Se había desempeñado previamente como Jefa de Gabinete de la vicejefatura de Gobierno, construyendo una fuerte cercanía con Jorge Telerman.

---

<sup>18</sup>“Romá se fue y llegó Jorge Telerman”, Página 12, 31/7/2004. [<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-39019-2004-07-31.html>], disponible el 11/11/2017.

<sup>19</sup> Con inestabilidad nos referimos a la permanencia de los funcionarios en el cargo. Los secretarios/ministros de Desarrollo Social previos al macrismo (1997-2007) estuvieron en todos los casos menos de dos años en las posiciones más altas del área.

<sup>20</sup> La heterogeneidad de perfiles en el área es algo que también caracterizó la cartera nacional de las políticas sociales en diferentes momentos de su historia (Perelmiter, 2012). Es difícil identificar la preeminencia, por ejemplo, de una profesión en el área nacional, caracterizada por cambios permanentes.

<sup>21</sup> Mariana Gené (2016) utiliza el concepto de “ministro comodín” para hacer referencia a aquellos individuos que circularon por distintas carteras de gobierno y no tenían vinculación alguna con esas áreas de gobierno antes de ocuparlas. Menciona los casos de Erman González y Eduardo Bauzá que ocuparon 4 y 3 ministerios respectivamente durante la presidencia de Carlos Menem.

Sin embargo, las elecciones del 2007 marcadas por la consolidación del PRO y por la presentación de un candidato propio por parte del kirchnerismo en la ciudad generaron una nueva coyuntura con realineamientos particulares de cara al ballottage. La decisión de la ministra Cerruti de apoyar explícitamente a Filmus en la segunda vuelta del 2007 produjo el pedido de renuncia por parte de Telerman luego de la victoria de Macri. Abboud fue nombrado luego de la victoria del macrismo por su cercanía a algunos dirigentes del PRO, donde terminó siendo electo legislador en 2015.

**Cuadro 2. Máximos funcionarios del área de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires, 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.**

En sólo diez años de gobierno pasaron por el máximo cargo del área de las políticas sociales diez funcionarios distintos. El promedio de duración de los secretarios/ministros de Desarrollo Social anteriores al macrismo desde la autonomía fue menor a los dos años

(1,22) y vemos que los criterios de permanencia en sus cargos están fuertemente condicionados por las fluctuaciones políticas de esos años.

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.

### **1.5. Construyendo una ciudadanía porteña sin memoria: el Ministerio de Desarrollo Social de Buenos Aires durante la gestión PRO (2007-2015).**

En 2007 el PRO asumió la jefatura de gobierno local y se convirtió en el partido de mayor peso electoral en la ciudad<sup>22</sup>. Con escasos 4 años de vida, en este período que se extiende hasta la actualidad se consolidó como fuerza de gobierno local mostrando capacidad a partir de 2015 de extender su predominio hacia otros distritos electorales, entre los que se destacaron la provincia de Buenos Aires y la nación.

Con la llegada del PRO al GCBA, en el área de las políticas sociales los cambios respecto a las gestiones anteriores incluyeron no sólo nombramientos de funcionarios sino también algunas modificaciones organizacionales de importancia. El Ministerio de Derechos Humanos y Sociales se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Social, denominación que perduró hasta fines de 2015, donde el gobierno del nuevo jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta (PRO) lo convirtió en el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> El PRO ganó todas las elecciones desde 2003, perdiendo únicamente el ballottage de ese año frente a Aníbal Ibarra. En 2003 sacó el 37,5%, en 2005 el 31,3%, en 2009 el 30,2%, en 2011 el 46%, en 2013 el 32% y en 2015 el 45,6%. En todas estas elecciones el partido fue elegido como primera fuerza política de la ciudad.

<sup>23</sup> En 2015 el Ministerio de Desarrollo Social pasó a denominarse Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano. De esta manera la cartera se propuso incorporar las políticas de vivienda 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, 2014b).

Desde 2007 se suprimió la subsecretaría de DDHH que pasó a depender de la vice jefatura de gobierno. Cuando se creó el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales en 2006 se había planteado como objetivo respecto a los DDHH “Promover el conocimiento y la preservación de la memoria sobre los crímenes y hechos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos por el terrorismo de Estado”<sup>24</sup>. Luego de su pase a la vice jefatura de gobierno durante la gestión PRO, la política de Derechos Humanos modificó la línea de trabajo previa y se propuso “Implementar las acciones y programas para la promoción y preservación de la defensa de los derechos humanos, en toda su dimensión, incluyendo la atención y asistencia a las víctimas de los delitos relacionados con la trata, la explotación infantil y el abuso de poder, entre otros.”<sup>25</sup>

En esta decisión encontramos dos rupturas significativas respecto a la etapa previa iniciada en el año 2006. Por un lado, se observó un claro corrimiento en la política de DDHH, la cual ya no se propuso fundamentalmente construir memoria respecto a los crímenes de lesa humanidad cometidos por el terrorismo de Estado. Por otro lado, hay una circulación particular de la subsecretaría de DDHH por el Estado local que en 2007 pasó a la vice jefatura de gobierno, en 2011 era controlada por el jefe de ministros, y que en 2014 acordó con el kirchnerismo el pase a nación de la administración del predio de la ex ESMA y de otros cuatro ex centros, disolviendo el Instituto Espacio para la Memoria (IEM) y creando un nuevo Consejo Asesor en Políticas Públicas de la Memoria.<sup>26</sup>

Nuestro análisis institucional durante la gestión macrista se complementa con el estudio realizado por Morresi (2015) donde se demuestra que un porcentaje alto de cuadros PRO consultados (61%) estaba de acuerdo con la idea de que en DDHH “hay que mirar hacia adelante y no hacia atrás” (2015: 189) corriendo el eje de este tipo de políticas, alejándolas

---

<sup>24</sup>[<http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1925.html>]. Disponible el 12/05/17.

<sup>25</sup>[<http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2506.html>]. Disponible el 12/05/17.

<sup>26</sup>“El traspaso de los espacios de memoria”, Página 12, 9/5/2014. [<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-245843-2014-05-09.html>]. Disponible el 15/11/2017.

“Legislatura aprobó traspaso de la ex ESMA a nación”, ámbito.com, 8/5/2014. [<http://www.ambito.com/739994-legislatura-aprobo-traspaso-de-la-ex-esma-a-nacion>]. Disponible el 16/11/2017.

del objetivo de la construcción de memoria respecto a los delitos de lesa humanidad del terrorismo de Estado.

Como contracara de lo que sucedió con las políticas de memoria, en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social creado en 2007 asumió el rango de subsecretaria las políticas de Tercera Edad y se mantuvieron la gran mayoría de las direcciones generales<sup>27</sup>. Este dato 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 Vidal<sup>28</sup>, habían trabajado en ANSES y en el PAMI durante el menemismo y el aliancismo, acercándose al mundo de la Tercera Edad desde el ámbito nacional.<sup>29</sup> Como explicaba un subsecretario, estos antecedentes operaron positivamente para comprender la jerarquización de dicha área:

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.

(Subsecretario, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

Además, se suprimió la dirección de Discapacidad y se creó en el año 2009, luego del arribo de María Eugenia Vidal al máximo cargo del ministerio, la dirección general de Políticas Sociales en Adicciones. La Subsecretaria de Deportes, que aparecía en un principio ligada a Desarrollo Social pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Económico, a pesar de que Francisco Irrazaval, nuevo subsecretario del área de deportes, llegó con un discurso de fomento al deporte “social”.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Decreto N° 650/11.

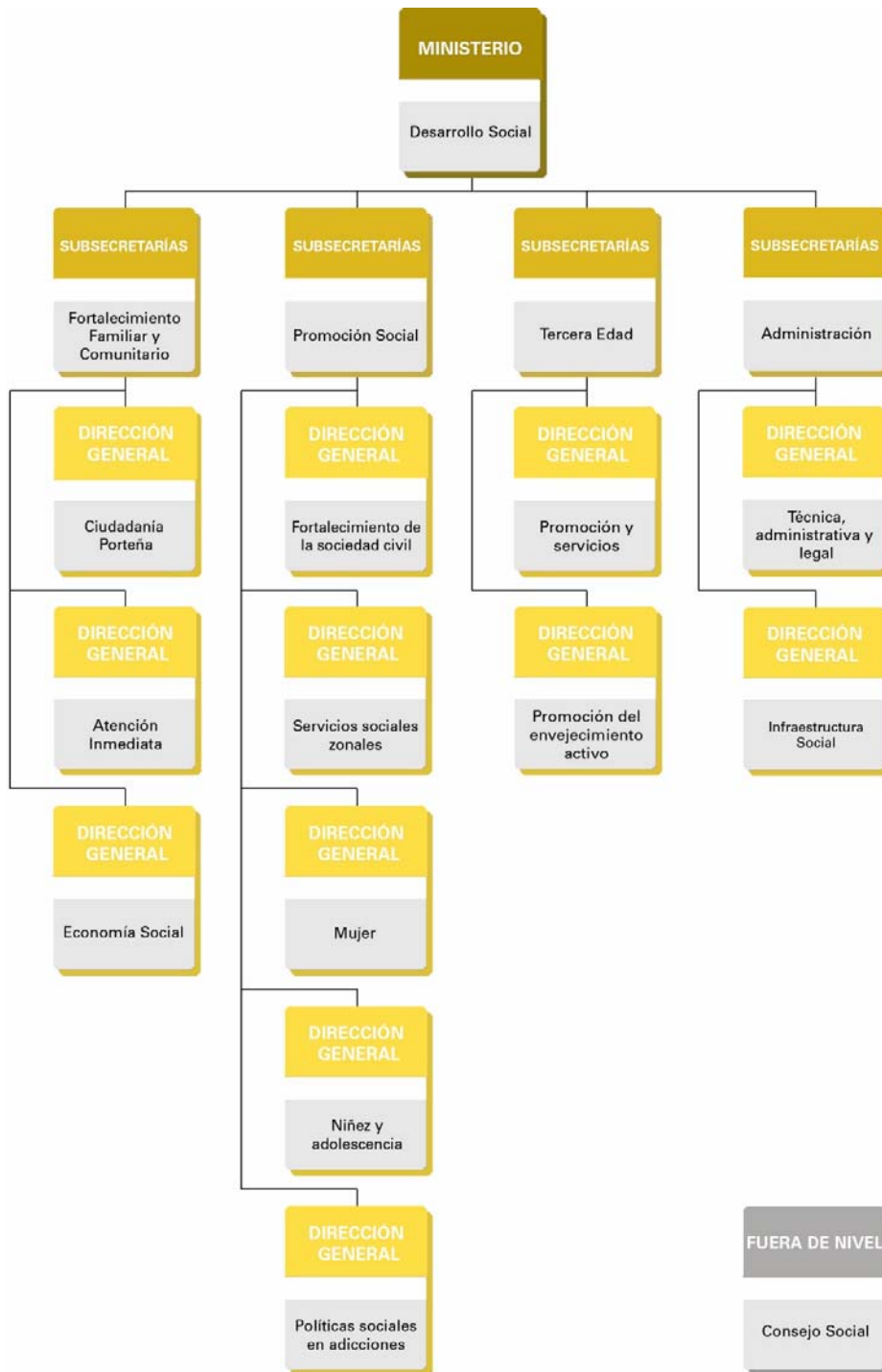
<sup>28</sup> Como veremos en el capítulo siguiente, Vidal fue ministra del MDS-CABA entre 2008 y 2011 mientras que Rodríguez Larreta se afianzó desde 2007 como un hombre fuerte del ministerio por su estrecho vínculo con varias dirigentes importantes del área.

<sup>29</sup> El vínculo de Larreta con el área de Desarrollo Social será desarrollado en el capítulo 2 de esta tesis. Su relación con el área de Tercera Edad se remonta a mediados de la década de los 90 cuando fue designado en el año 1995 como gerente general de la ANSES. Además, en el año 2000 asumió como interventor del PAMI y en el 2001 como presidente del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de Carlos Ruckauf.

<sup>30</sup> “Un ex Puma será subsecretario de Deporte de Macri”, Perfil, 31/10/2007. [<http://www.perfil.com/politica/Un-ex-Puma-sera-subsecretario-de-Deporte-de-Macri-20071031-0042.html>]. Disponible el 18/11/2015.

**Gráfico 3. Organigrama del Ministerio de Desarrollo en el año 2011.**





Fuente: Decreto N° 650/11.

\*La Dirección General Red Integral de Protección Social no aparece todavía en el decreto N° 650/11.

Vidal no sólo apostó a las políticas de Tercera Edad sino que también consolidó el programa Ciudadanía Porteña y la dirección general en la que se encontraba este programa<sup>31</sup>. Así lo explica un funcionario:

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.

(Director general, 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 siguiente capítulo, la preocupación por la “objetividad” de los datos será retomada de una forma particular por los funcionarios PRO del MDS-CABA.

### **1.6. Menos personal y presupuesto: el gasto social PRO.**

A contracara de lo que sucedió con el MDSN durante la gestión kirchnerista (Perelmiter, 2016), en los años de gestión PRO el MDS-CABA mantuvo una tendencia presupuestaria y de personal decreciente. En 2010, ocupaba el cuarto lugar presupuestario (5,93%), por debajo de los ministerios de Educación, de Salud y del crecientemente importante ministerio de Ambiente y Espacio Público. Para el año 2014, Desarrollo Social descendió al quinto puesto debido al proceso de ascenso que experimentó el recientemente creado ministerio de Justicia y Seguridad.

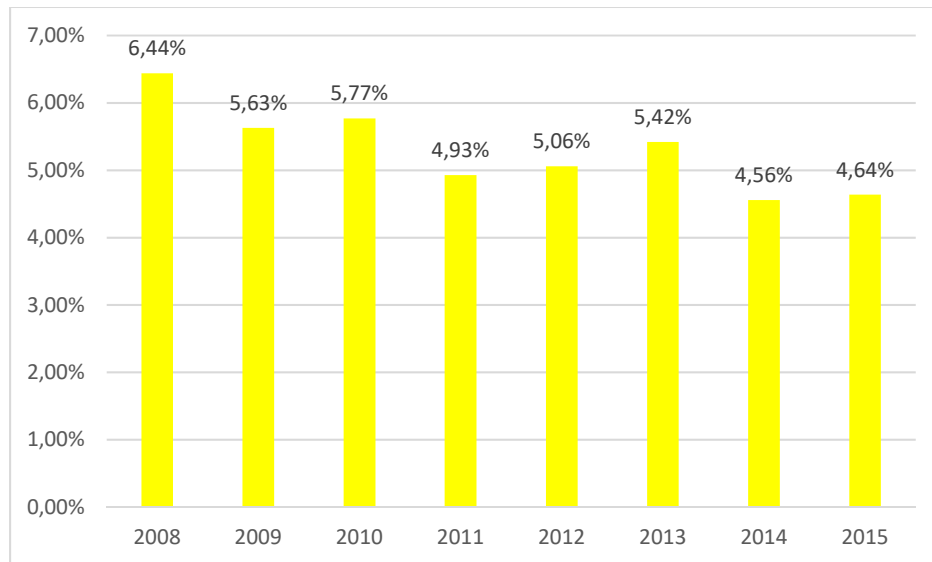
---

<sup>31</sup> La Dirección General de ciudadanía porteña se creó en el año 2006. Ciudadanía Porteña era 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.

En relación a la evolución de la dotación del personal, se produjo un descenso de 1,24% respecto del total de trabajadores del GCBA (Gráfico N° 3). Se destaca para nuestro trabajo sobre los procesos de profesionalización política del ministerio la reducción porcentual (3,79%) de los funcionarios políticos del MDS-CABA respecto del total de autoridades superiores del GCBA. Los datos de presupuesto y personal nos muestran como la dependencia fue perdiendo lugar institucional dentro del aparato estatal local, ocupando un lugar residual en el mismo.

En relación al presupuesto del MDS-CABA durante los años PRO (2007-2015), observamos un promedio de participación de la cartera respecto del presupuesto total de un 5,31%. El pico se dio en el año 2008 con una tendencia irregular pero decreciente hasta el último presupuesto analizado (2015). Esto contrasta con lo que sucedió en el MDSN durante la primera etapa del kirchnerismo, donde la cartera concentró la asistencia afianzando su lugar institucional dentro del aparato estatal. Además, entre 2003 y 2009 el MDSN expandió considerablemente su alcance quintuplicando su presupuesto, ocupando el tercer puesto entre los ministerios nacionales, con un crecimiento considerable en el número de empleados (Perelmiter, 2016).

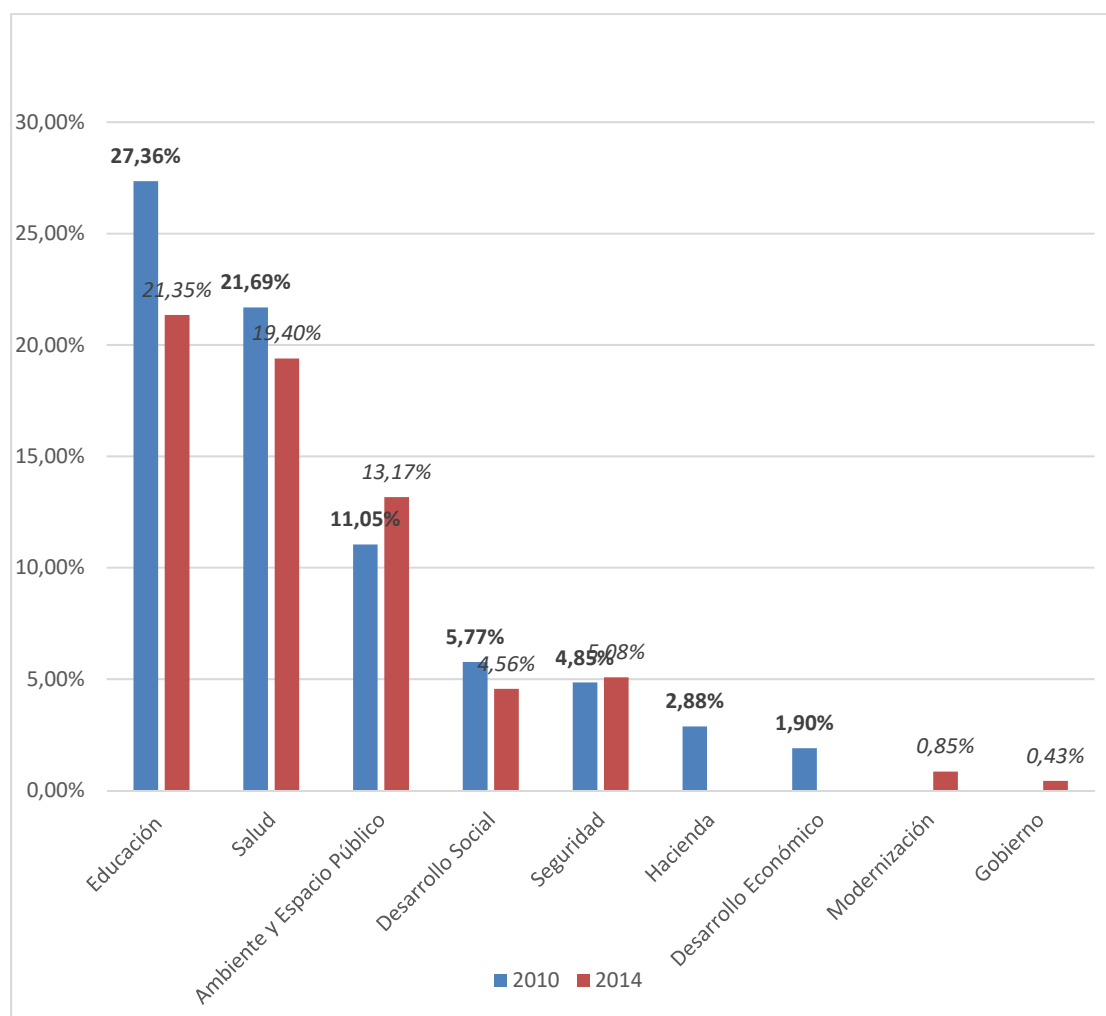
**Gráfico 4. Porcentaje de gasto en el MDS-CABA respecto al presupuesto total (2008-2015).**



Fuente: Boletines oficiales 2847, 3094, 3333, 3631, 3824, 4063, 4306, 4550. <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>, disponible el 23/5/17.

Tomando como referencia los últimos años de las gestiones de Vidal (2010) y de Stanley (2014), observamos que los ministerios de Educación y Salud se mantuvieron como los más importantes en términos de presupuesto aunque ambos descendieron cerca del 5% su participación respecto del total.

**Gráfico 5. Porcentaje de gasto por ministerio (seleccionados) en relación al total (años 2010 y 2014).**



**Fuente: Boletines Oficiales 3333 y 4306. [http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/], disponible el 23/5/17.**

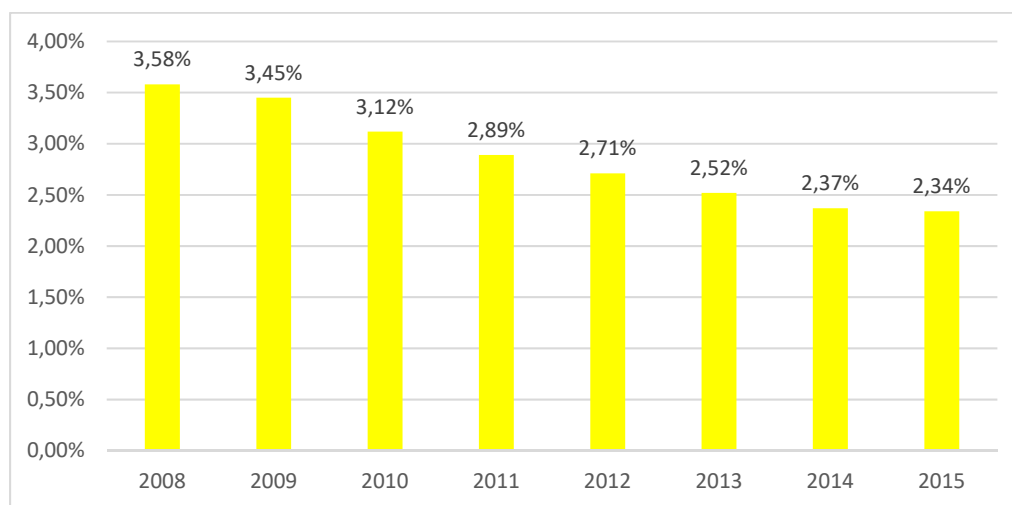
Como muestra el Gráfico 5, el MDS-CABA ocupó una posición presupuestaria más cercana a los ministerios que se encontraban en lugares residuales como Modernización y

Desarrollo Económico. Se observa una clara distinción respecto a los presupuestos ministeriales más relevantes (Educación, Salud, Ambiente y Espacio Público).

En el año 2008 se creó el ministerio de Justicia y Seguridad<sup>32</sup>, que se consolidó en 2014 como el cuarto ministerio en importancia desplazando de ese lugar al MDS-CABA. Además de la creación de este ministerio se destacó el crecimiento presupuestario que mantuvo el ministerio de Ambiente y Espacio Público durante la gestión PRO, que le permitió ubicarse en el podio ministerial.

En la ciudad de Buenos Aires el personal del MDS pasó de 4538 personas en 2008 a 3752 empleados en 2015, según los presupuestos de esos años<sup>33</sup>. El descenso en los empleados fue a contramano de lo que sucedió en otras áreas como educación y salud donde, a pesar de afrontar recortes presupuestarios durante los años de gestión PRO, aumentaron la cantidad de empleados totales de los ministerios llegando a los 84258 y 39319, respectivamente.

**Gráfico 6. Porcentaje de personal del MDS-CABA sobre personal total del GCBA (2008-2015).**



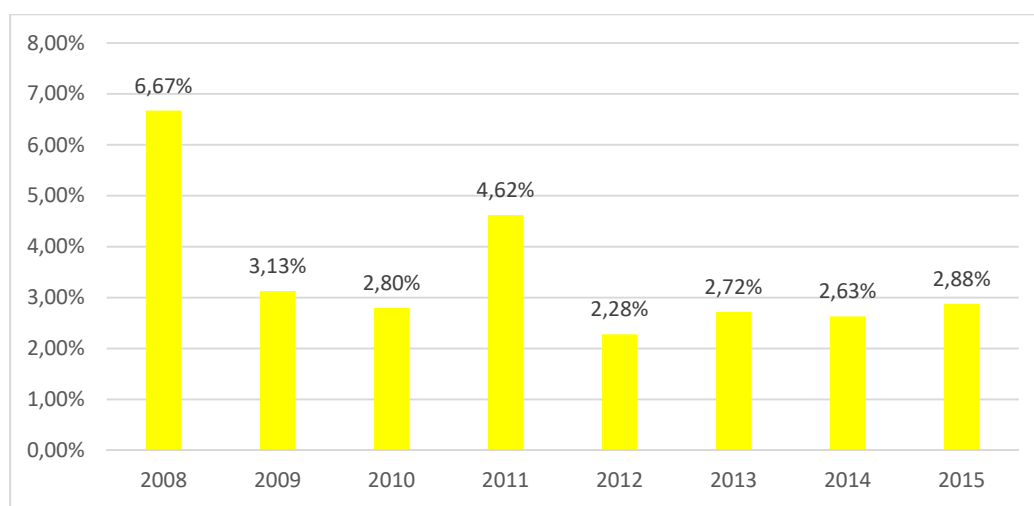
**Fuente:** Boletines oficiales 2847, 3094, 3333, 3631, 3824, 4063, 4306, 4550. [<http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>], disponible el 23/5/17.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires, N° 2847, 10 de enero de 2008. Boletín oficial de la Ciudad de Buenos Aires, N° 4550, 11 de diciembre de 2014.

En relación a los puestos jerárquicos del ministerio de Desarrollo Social, la gestión local fue virando a un reordenamiento de dicha estructura que osciló generalmente alrededor de las 19 personas en los cargos públicos de la cartera<sup>34</sup>. Estos últimos redujeron su importancia respecto del total de los mismos en el GCBA.

**Gráfico 7. Porcentaje de funcionarios políticos del MDS-CABA sobre total de autoridades superiores del GCBA (2008-2015).**



**Fuente:** Boletines oficiales 2847, 3094, 3333, 3631, 3824, 4063, 4306, 4550. [<http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>], disponible el 23/5/17.

A partir de 2012 a estos cargos superiores se sumaron un grupo de personas que ocuparon los puestos gerenciales del ministerio, una novedad que introdujo el macrismo en la gestión local que comenzó a regir para todas las carteras<sup>35</sup>. Si bien las *gerencias operativas* deben concursarse, en muchos casos fueron ocupadas por personas designadas directamente por las ministras y cercanas a sus personas.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Boletines oficiales 2594, 2847, 3094, 3333, 3631, 3824, 4063, 4306, 4550. <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>, acceso el día 23/5/17.

<sup>35</sup> Ley N° 471 y reglamentación en el decreto N° 684 del año 2009. [<http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>]. Disponible el 23/5/2017

<sup>36</sup> 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

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).

Como veremos en el capítulo siguiente, desde una concepción de gobierno que incorporó el lenguaje del management y de la vida cotidiana de las empresas (Luci, 2016) en la gestión local, el PRO ocupó estos cargos burocráticos altos con personas cercanas al PRO. En nuevos contextos políticos muchos de estos individuos fueron designados en los cargos públicos del ministerio, “ascendiendo” en el organigrama ministerial.

### **Conclusiones del capítulo 1.**

Desde la autonomía hasta la llegada del macrismo una heterogeneidad de perfiles ocuparon el máximo cargo del área, fuertemente condicionados por una coyuntura política inestable. No se observó la preeminencia de una profesión en particular aunque se destacó la presencia de mujeres en el máximo cargo del área (40%), reproduciendo una división histórica del trabajo político que vincula lo “social” a lo femenino.

Desde 1996 hasta 2007, el área de las políticas sociales 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. 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 Cerruti (2006) donde se incorporaron los organismos fuera de nivel IEM (Instituto Espacio y Memoria) y UEPSM (Unidad Ejecutora Proyectos Sitios de Memoria).

Entre 2007 y 2015 el PRO consolidó transformaciones institucionales significativas en el MDS-CABA. Se jerarquizaron las políticas para la tercera edad y se suprimió la dirección general de discapacidad. Se destacó la circulación particular de las políticas 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 un llamado a concurso.

DDHH que fueron retiradas de la cartera y derivadas hacia otras áreas del ejecutivo local, realizando 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.

En contraposición con la etapa previa, el porcentaje de gasto en la cartera tuvo un descenso respecto al gasto total que se vio reflejado también en la disminución del personal total de la cartera. Hacia el año 2014 Desarrollo Social ocupaba el quinto lugar presupuestario entre los ministerios de CABA, con un declive que contrastaba con los presupuestos crecientes de los ministerios de Ambiente y Espacio Público y de Justicia y Seguridad.

Como veremos a continuación, los cambios que introdujo el macrismo no sólo fueron institucionales sino que incluyeron el arribo de un nuevo elenco de funcionarios que comenzaron a ocupar cargos jerárquicos en el ejecutivo local, con recorridos específicos por los cargos públicos del ministerio de acuerdo a distintas variables: la conducción de la cartera, las alianzas políticas y la consolidación de distintos perfiles y valores en la gestión del área.

## **Capítulo 2.**

### ***Evitismo* liberal: voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA.**



El único mandato que me dieron siempre era hacer el laburo de manera honesta, transparente y matándote 20 hora por día, eso sí. Esa es una impronta que en general tienen todos los equipos de María Eugenia. Y también de Horacio que en su momento era quien coordinaba la Fundación cuando yo trabajaba ahí. Siempre fueron espacios en los que se trabajaba mucho, mucho, mucho, pero muchísimo pero que eso era de alguna manera compensado con una posibilidad de aprendizaje enorme y con muchísima libertad para proponer. No había bajadas de línea, no había impedimentos partidarios o condicionamientos de te damos esta oportunidad pero a cambio de. Siempre fue un espacio donde yo me sentí cómoda por eso.

(Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

La llegada de Mauricio Macri al Poder Ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires en 2007 vino acompañada en el Ministerio de Desarrollo Social de un nuevo elenco de funcionarios. En este capítulo nos centramos en describir regularidades de género, educativas, partidarias y profesionales con el objetivo de analizar los perfiles de quienes ocuparon los cargos públicos de la cartera de las políticas sociales durante la gestión PRO (2007-2015).

Por otro lado, buscamos comprender espacios de socialización que desbordaron el partido político PRO y que constituyeron entramados sociales significativos para explicar la llegada de los funcionarios a la alta gestión pública de la ciudad de Buenos Aires. Describimos los valores y las concepciones de gestión que se construyeron en estos momentos de formación profesional con el objetivo de vincular los procesos de jerarquización ministerial con las trayectorias previas de los funcionarios.

### **2.1. Mujeres jóvenes y universitarias: la construcción de una conducción PRO para el área de Desarrollo Social.**

Analizando a las personas que ocuparon cargos públicos en el MDS-CABA observamos algunas regularidades en las trayectorias previas que nos permiten hablar del reclutamiento de perfiles específicos del PRO en la alta gestión pública del área estudiada.

Los estudios “institucionalistas” o “neoinstitucionalistas” centrados en los sistemas políticos<sup>37</sup> no nos permiten ver las condiciones de posibilidad de la designación de un

---

<sup>37</sup> 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

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. La comprensión explicativa decidimos buscarla en un conjunto de relaciones sociales que exceden al PRO como partido político.

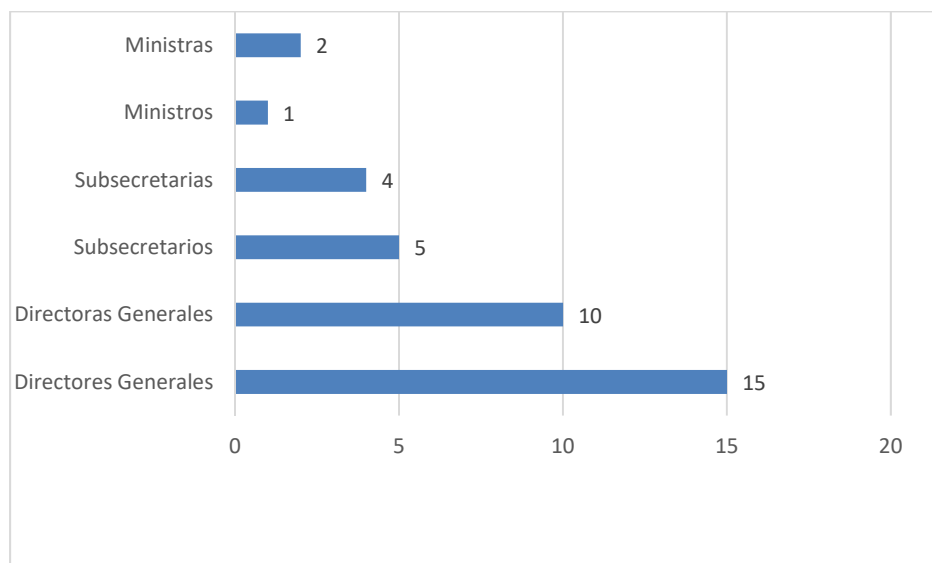
En principio, la descripción de tres variables sociodemográficas como el sexo, la edad y la profesión nos ayudaron a comprender las particularidades de este perfil en un área con una historia marcada a nivel nacional por la presencia de mujeres ligadas al trabajo y la asistencia social (Giorgi, 2014b; Grassi, 1989; Perelmiter, 2016).

Entre 2007 y 2015, 37 individuos ocuparon cargos de ministros, subsecretarios y directores generales en el MDS-CABA. Del total, 16 (43%) eran mujeres y 21 (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 del ministerio, sobre todo en las gestiones de Vidal y de Stanley.

**Gráfico 8. Tipo de cargo ocupado por las mujeres y los hombres en el MDS-CABA entre 2007 y 2015.**

---

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).



**Fuente: base de datos de elaboración propia.**

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. Esto último no se observa en nuestro análisis del MDS-CABA, donde encontramos una heterogeneidad de profesiones. Más adelante veremos que desde la vuelta de la democracia otros profesionales —como 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).

Es extensa la bibliografía que analizó las diferencias de género en los altos cargos públicos (de Ímaz, 1964; Canelo, 2012; Gené, 2014; Giorgi, 2014; Canelo y Castellani, 2016; Canelo y Lascurain, 2017) mostrando las desigualdades históricas de acceso a puestos de poder en los Estados nacionales, provinciales y municipales. En Argentina, “de los 636 ministros nacionales de todos los tiempos (1854-2011), sólo 11 han sido mujeres<sup>38</sup>” (Giorgi, 2014b: 106).

<sup>38</sup> La primera mujer que accedió a un cargo público fue Ruth Monjardín, quien fue designada en 1971 como Secretaria del Menor y la Familia en el Ministerio de Bienestar Social (Giorgi, 2014b). 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, 2014b).

En la ciudad de Buenos Aires, Desarrollo Social apareció como una excepción en términos de género respecto a otros ministerios durante la gestión PRO (2007-2015). En los 11 ministerios con los que cuenta el ejecutivo porteño<sup>39</sup> —incluyendo la Jefatura de Gabinete de Ministros—, observamos la presencia de 19 individuos que ocuparon el máximo cargo de cada cartera estatal. Entre ellos, encontramos sólo 3 ministras mujeres, dos de Desarrollo Social y una de Salud, lo cual nos muestra la abrumadora mayoría masculina (84%) ocupando los máximos cargos de los ministerios porteños.

Si bien en el caso del PRO no se repitió la recurrente presencia de familiares de los presidentes al frente de las políticas sociales (Eva Perón, Serafín Alfonsín, “Chiche” Duhalde, Alicia Kirchner<sup>40</sup>), sí se realizó la histórica asociación entre lo femenino y la caridad (Giorgi, 2014b), estableciendo una diferenciación de género en política donde las mujeres ocuparon cargos públicos en el área de la resolución de los problemas de supervivencia (Desarrollo Social y Salud). 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”.

La llegada de un grupo de mujeres al MDS-CABA no se vinculó a la existencia previa de pertenencias familiares pero sí reprodujo una tendencia repetida en otros análisis políticos (Canelo, 2012; Canelo y Lascurain, 2017; Giorgi, 2014b) que resaltan la relevancia de la cercanía que estas mujeres mantienen con altos jefes partidarios, generalmente hombres. Como veremos más adelante, el vínculo construido con Rodríguez Larreta a partir del trabajo en su fundación y en los espacios de gestión pública que

---

<sup>39</sup> Además de la jefatura de gabinete y del MDS, el GCBA cuenta con los ministerios de: Gobierno, Justicia y Seguridad, Ambiente y Espacio Público, Salud, Cultura, Desarrollo Urbano, Hacienda, Modernización de Estado, Educación y Desarrollo Económico.

<sup>40</sup> Eva Perón fue esposa de Juan Domingo Perón y presidenta de la Fundación Eva Perón entre 1948 y 1952. Fernando Serafín Alfonsín, hermano menor de Raúl Alfonsín, condujo la dirección que controlaba la Caja PAN a fines de la década del 80. Chiche Duhalde, esposa del ex presidente Eduardo Duhalde, fue presidenta honoraria del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales entre 2002 y 2003. Por último, Alicia Kirchner, hermana del ex presidente Néstor Kirchner, fue ministra de Desarrollo Social de la nación entre 2003 y 2015.

ocupaba operó en muchos casos como una llave de entrada a los cargos públicos del ministerio.

Respecto a las edades, observamos que de los 37 funcionarios analizados en este trabajo, el 59,4% tenía al momento de asumir su primer cargo público en Desarrollo Social entre 30 y 40 años. Del resto, sólo uno era menor de 30 años y 3 (7,9%) tenían más de 60 años. La edad promedio de ingreso a Desarrollo Social fue, para los hombres, de 42,2 años y para las mujeres, de 39,4 años. Esto se complementa con el análisis que realizan Canelo y Catellani (2016) para el gabinete inicial de Macri a nivel nacional, donde el promedio de edad del gabinete era de 49 años mientras que los funcionarios de Desarrollo Social tenían un promedio de 43 años, muy cercano al que observamos nosotros en la misma área de la ciudad de Buenos Aires.

Si bien hubo cierta homogeneidad en las edades, no observamos lo mismo en el ingreso a la actividad política, ya que, a diferencia de las ministras, la mayoría de los funcionarios que tenían entre 30 y 40 años ocuparon por primera vez un cargo público con el macrismo. Las nuevas generaciones políticas fueron cuantitativamente importantes durante los años 2007 y 2015 en la gestión del MDS-CABA.

En cambio, las ministras María Eugenia Vidal y Carolina Stanley habían participado en la gestión pública desde fines de los años 90, siendo parte de la generación que ingresó a la actividad política en los años de reformas del Estado y del consenso neoliberal (Vommaro, 2015). Estas mujeres acumularon diez años de *formación política* (Bottinelli, 2006) y luego ocuparon lugares de importancia en el MDS-CABA a partir de su padrinazgo político con un *hombre* de peso en el PRO como Horacio Rodríguez Larreta<sup>41</sup>.

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, 2014b) y legislativa (Canelo, 2012; Landau, 2015). Para el caso argentino, Giorgi (2014b) explica que la educación fue un primer elemento de “cierre social” (2014b: 109) en el acceso al gabinete nacional, ya que, excluyendo al 16,4% que provenían de la carrera militar,

---

<sup>41</sup> Recuperamos la noción de *formación política* de Bottinelli pero no incluimos los años previos de militancia sino que partimos de la ocupación del primer cargo público para utilizar el concepto.

encuentra que la posesión de un título universitario se presentó como un denominador común entre los ministros nacionales, cubriendo el 93,3% del universo.

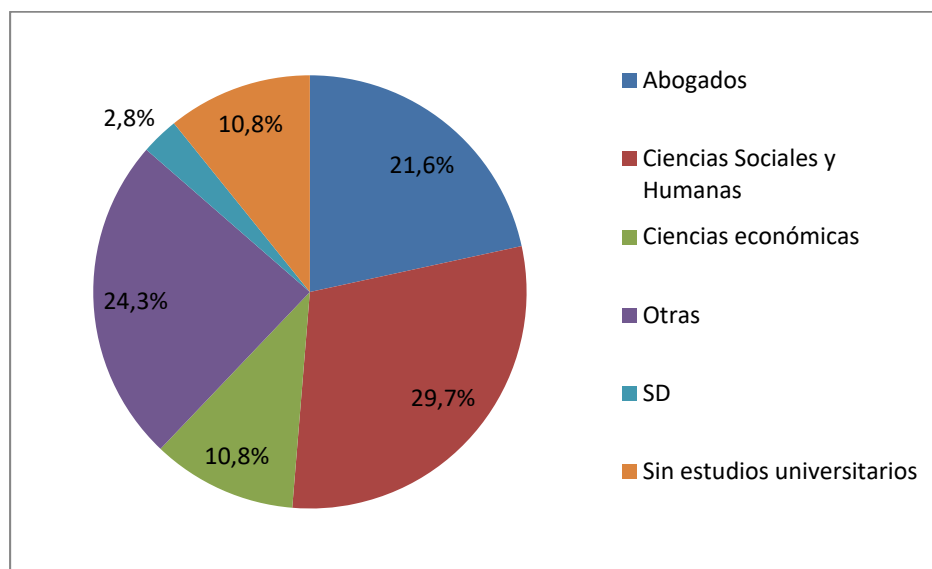
Del total de funcionarios PRO del MDS-CABA analizados, 78,4% (29) terminaron una carrera universitaria y 2,7% (1) completó el nivel terciario. A su vez, entre quienes finalizaron la universidad, cinco lograron terminar un posgrado. Esteban Bullrich, ministro del área durante un año, terminó un master en Administración de Empresas mientras que Ramón Lanús, director general de Atención Inmediata, se recibió de magister en Políticas Públicas. Guadalupe Tagliaferri, subsecretaria de Promoción Social y actual ministra de Desarrollo Humano y Hábitat, hizo un posgrado en Gerencia Política de la Escuela de Gobierno Tomás Moro. Por último, dos funcionarios se especializaron en FLACSO: José Luis Acevedo, subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, lo hizo en Gestión de Instituciones Educativas, mientras que Guillermo Christian Berra, director general de Infraestructura Social, realizó un posgrado sobre Control y Gestión de Políticas Públicas.

Si bien la mayoría de los funcionarios del MDS-CABA finalizó una carrera terciaria o universitaria, no observamos la preeminencia de una carrera académica en particular ni el extendido estudio entre los funcionarios 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 públicas (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 sociales en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

De los datos obtenidos no observamos la preeminencia de una carrera universitaria en particular. Entre las tradicionales se destacan ocho abogados (21,6% del total) y un médico (2,7%). Los que estudiaron carreras de Ciencias Económicas representan el 10,8% y ocuparon los lugares contables, administrativos o de infraestructura del ministerio. Por su parte, entre quienes realizaron carreras del área de Ciencias Sociales, predominaron

quienes estudiaron Ciencias Políticas, que representan un 13,5% (5) del total. Entre las Ciencias Exactas hubo un solo representante: el Licenciado en Sistemas Esteban Bullrich.

**Gráfico 9. Profesiones de los funcionarios del MDS-CABA entre 2007 y 2015 (en porcentajes, en relación al total).**



**Fuente: base de datos de elaboración propia.**

Los porcentajes fueron similares a los que encontró Giorgi (2014b) para el caso del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (1994-2011), donde prevalecieron las Ciencias Sociales y Humanas seguidas por los abogados y los economistas.

Es interesante el contraste que observamos en relación con lo que sucedió en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante la gestión kirchnerista. Como bien explica Perelmiter (2016), con la llegada de Alicia Kirchner, el ministerio de Nación jerarquizó el rol de los trabajadores sociales, produciendo un nuevo tipo de perfil ligado a esta profesión, revalorizando la territorialidad y la sensibilidad de estos profesionales en busca de reducir la proximidad entre el Estado y los ciudadanos.

Lo que observamos en el MDS-CABA entre 2007 y 2015 se diferenció de la gestión de Alicia Kirchner y desarrolló una línea más parecida a la descripción que realizó Vommaro (2011), quien explicó el efectivo desplazamiento histórico que se observó en el

área de Desarrollo Social de la Nación desde la vuelta de la democracia en 1983, donde las trabajadoras sociales, tradicionalmente consideradas las profesionales privilegiadas del ministerio, fueron desplazadas por otros científicos sociales como sociólogos, antropólogos, politólogos y economistas, que comenzaron a participar de un nuevo mercado profesional en torno a las políticas sociales y a la “lucha contra la pobreza”.

Las más altas posiciones del MDS-CABA fueron ocupadas por un grupo de mujeres formadas en las fundaciones de Larreta y no en carreras universitarias ligadas al área de la asistencia social. A diferencia de los abogados en el Ministerio de Justicia o de los economistas en el Ministerio de Economía (Giorgi, 2014b) el tipo de título no fue relevante en la selección de los funcionarios del MDS-CABA durante la gestión PRO, aunque 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 políticas posteriores.

## **2.2. Reclutamiento de funcionarios: la importancia de ser gobierno en la ciudad de Buenos Aires.**

Decidimos estudiar el reclutamiento de funcionarios para el área de Desarrollo Social de la ciudad a partir del análisis de las trayectorias laborales públicas y privadas inmediatamente anteriores. Lo que se destaca en el Gráfico 10 es la primacía de funcionarios provenientes del espacio político local. Las instituciones políticas de la ciudad de Buenos Aires se constituyeron en el lugar privilegiado de reclutamiento, mostrando la importancia que las victorias electorales locales tuvieron en las trayectorias previas de los funcionarios. En el conjunto de individuos que provenían del GCBA, podemos encontrar tres grupos diferenciados: quienes ocupan inmediatamente antes cargos burocráticos altos, quienes ejercieron previamente cargos públicos municipales, ya sea en la Legislatura o en el Poder Ejecutivo porteño, y quienes ocuparon previamente cargos no electivos en la legislatura porteña<sup>42</sup> o quienes trabajaron como asesores políticos en la ciudad de Buenos Aires.

---

<sup>42</sup> La Legislatura porteña cuenta con 42 cargos no electivos distribuidos en subsecretarías y direcciones generales que son elegidos por los legisladores.



En primer lugar, observamos un conjunto de individuos que ejercieron cargos burocráticos altos en Desarrollo Social antes de acceder a cargos públicos<sup>43</sup>. 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.

Para doce de estos funcionarios el cargo público en el MDS-CABA fue el primero de ese tipo en sus trayectorias e implicó un ascenso en esa área de gestión. Creemos que la ocupación de cargos burocráticos altos le permitió al PRO desembarcar en el Estado con gente de confianza, aproximándose a las dinámicas que se daban al interior del ministerio. Tanto Vidal como Stanley utilizaron la designación de individuos en cargos burocráticos altos como trampolín hacia los cargos públicos del ministerio, colocando allí a individuos de confianza, nuevos en política, que se insertaron en el área desarrollando funciones burocráticas y que en nuevas coyunturas pasaron a ocupar los cargos políticos del MDS-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 (2014b) sobre las burocracias socio asistenciales nacionales— que la línea divisoria entre administración y política ha sido muy débil.

Aparece como un ejemplo el caso de Paula Pérez Marquina quien en 2010 fue nombrada gerente operativa de Fortalecimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil y en 2011 asumió como directora general de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, iniciando una “carrera ascendente” en el área de las políticas sociales que incluyó su designación como subsecretaria de Promoción Social 2014-2015 y, luego de la victoria del PRO en

---

<sup>43</sup> Los cargos públicos del MDS-CABA incluyen los ministros, los secretarios, los subsecretarios y los directores generales. Estos cargos son designados por la autoridad ejecutiva y son considerados formalmente “cargos políticos”. Con cargos burocráticos altos nos referimos, en cambio, a 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.

2015, el pasaje al nivel nacional, conduciendo la secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN).

En este grupo encontramos a María Pilar Molina (quien comenzó siendo coordinadora general administrativa y técnica del MDS-CABA en 2008) y Guadalupe Tagliaferri (coordinadora técnica operativa de la dirección general de Servicios Sociales Zonales en 2009) quienes ocupan actualmente cargos públicos de las carteras de las políticas sociales de provincia de Buenos Aires y de CABA, respectivamente.

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

La legislatura porteña 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 en la legislatura donde comenzaron a trabajar para el PRO. Muchos de estos dirigentes 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 del PRO.

La victoria electoral de 2007 les permitió pasar a ocupar cargos de importancia en el Ejecutivo local, realizando distintos tipos de recorridos por la gestión de la ciudad de Buenos Aires. Creemos que esto último nos permite comprender la importancia que el GCBA representó para el partido, en tanto le permitió 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.

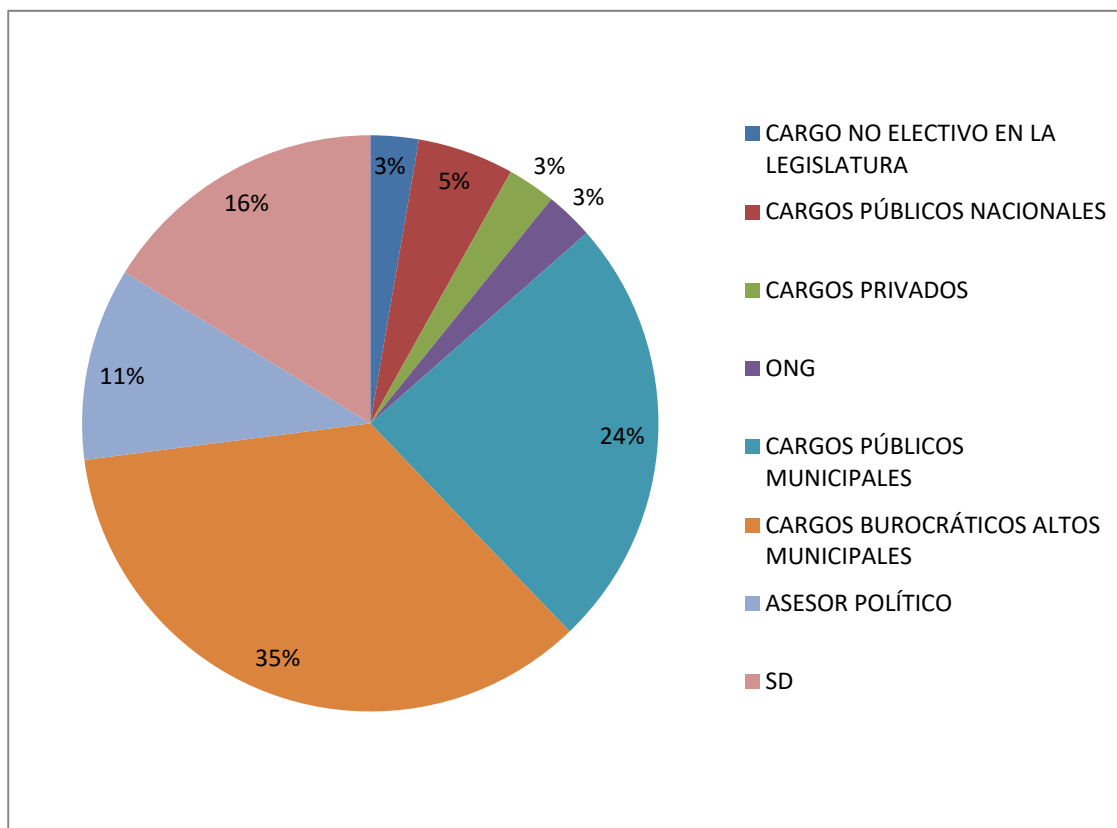
En tercer lugar, resulta llamativa la presencia de quienes ocuparon previamente cargos no electivos en la legislatura porteña o quienes trabajaron como asesores políticos en la ciudad de Buenos Aires. La ocupación de estos “espacios de refugio” (Gené, 2014) les permitió a estos individuos vivir de la política inmediatamente antes de ocupar un cargo público en el MDS-CABA.

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 sociales, 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, hasta que 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: Jefatura de Gabinete y Desarrollo Social. Allí no sólo ocupó por primera vez un cargo público sino que construyó contactos que le permitieron, luego de la victoria del PRO en las presidenciales de 2015, saltar a un cargo público a nivel nacional, consolidando una trayectoria profesional ligada en los últimos diez años a la gestión pública.

El reclutamiento del MDS-CABA mostró la importancia que tuvo el Estado local en la formación de funcionarios estatales. Nuestro estudio aporta datos empíricos que nos permiten seguir pensando la autonomía relativa que se construyó en la ciudad a partir de 1996.

**Gráfico 10. Cargo inmediatamente anterior a asumir el cargo público en el MDS-CABA (2007-2015).**



**Fuente: Base de datos de elaboración propia**

### **2.3. La influencia del *larretismo* y del Grupo Sophia en el área de las políticas sociales.**

Indagando las trayectorias previas, observamos que un grupo reducido, que representó más del 32% del total de funcionarios y que ocupó las posiciones más altas del ministerio, participó en alguna fundación antes de obtener un cargo público en el MDS-CABA. Como explica Vommaro (2015), desde sus inicios las fundaciones ocuparon un rol central 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.

La figura de Rodríguez Larreta aparece como un vínculo clave en la explicación que los propios protagonistas hacen de su ingreso en el área de Desarrollo Social durante la gestión PRO. Si bien no ocupó ningún cargo en el ministerio estudiado, es necesario aclarar que varios funcionarios eran cercanos a él o venían trabajando hacía años con Rodríguez Larreta en alguna de sus fundaciones y/o en la gestión pública. Realizaremos una breve reseña de su trayectoria política y profesional, con el objetivo de conocer algunas características de una figura que aparece repetidamente en las entrevistas realizadas.

Hijo de un dirigente del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y ahijado del político Rogelio Frigerio, Horacio Rodríguez Larreta se recibió de economista en la UBA y realizó una maestría en Administración de Empresas (MBA) en la Universidad de Harvard. La “herencia política” le permitió internalizar la política, lo político y las reglas de ese mundo, y su caso reafirma los datos de Giorgi (2014b) según los cuales los agentes que poseen mayor “capital político” heredado suelen inclinarse por áreas de gobierno más ligadas con la negociación política o hacia trabajos políticos de representación electoral. Si bien en principio su trayectoria pública se vinculó a la “cuestión social” a medida que se fue consolidando en el armado PRO empezó a ocupar cargos públicos en áreas políticas (Jefe de Gabinete de la ciudad entre 2007 y 2015 y Jefe de Gobierno desde 2015).

Larreta se incorporó al ministerio de Economía nacional en los años menemistas y trabajó para ANSES desde 1995. Luego fue subsecretario de Políticas Sociales cuando Ramón “Palito” Ortega fue nombrado secretario de Desarrollo Social de la Nación. Más tarde, Fernando De la Rúa lo designó interventor del PAMI, cargo al que renunció meses más tarde para luego asumir, previa designación de Carlos Ruckauf, al frente del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires.

Entre gobiernos peronistas y radicales, al tiempo que trabajó en la gestión pública creó la fundación Grupo Sophia con el objetivo de reclutar y formar técnicos y profesionales. Como nos contó una directora general del MDS-CABA durante la gestión PRO y politóloga de la UBA que había trabajado previamente en la fundación Sophia, las universidades aparecían como un espacio de reclutamiento de jóvenes profesionales con perspectivas de vincularse a la gestión pública: *“Yo llegué a Sophia a través de conocidos*

*de la facultad que estaban haciendo investigaciones; fue hace muchísimo tiempo, más de 20 años, mucho tiempo.*”<sup>44</sup>

Varios de los jóvenes que pasaron por la fundación —entre las que se destaca María Eugenia Vidal— acompañaban a Larreta en cargos clave de las áreas estatales que ocupaba<sup>45</sup>. La fundación se proponía insertar a los profesionales en posiciones que Rodríguez Larreta abría 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, 2014b: 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).

Como explica Giorgi (2014b: 446), “los sucesivos pasos por la gestión pública fueron agregando a las capacidades expertas de los miembros de Sophia el saber práctico de la administración pública y las políticas públicas”. En términos generales, “sus integrantes eran jóvenes universitarios egresados en Ciencias Económicas, en Ciencias Políticas y en Administración de Empresas” (Giorgi, 2014: 445). Las inserciones laborales en el Estado de muchos de estos profesionales se presentaban de manera precaria e inestable antes de su ingreso al macrismo:

Y bueno, sí, seguí trabajando en Sophia hasta el 2000 y ahí dejé un poco el trabajo en Sophia y empecé a trabajar en el INAP, también con muchos compañeros de Sophia, digamos. Que fue durante el gobierno de la ALIANZA, así que nada, trabajé en el INAP hasta que hubo cambio de gobierno. Y ahí por un tiempo perdí contacto, no seguí obviamente en el INAP porque vino el 2001 así que ahí no seguí en contacto. (Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

---

<sup>44</sup> Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata.

<sup>45</sup> Como explica Simón (2006), en su corta trayectoria los integrantes del Grupo Sophia asumieron responsabilidades en diversos organismos públicos en varios momentos y en diferentes áreas del sector público. Entre ellos se destacaron: Ministerio de Economía (1993-1995), ANSES (1995-1998), Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (1997-2001), Secretaría de Desarrollo Social (1998-1999), Ministerio de Educación (2000), Instituto Nacional de la Administración Pública (2000), Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (2000-2001), Administración Federal de Ingresos Públicos (2001-2002), Municipio de la Costa (2002) y en la Municipalidad de San Nicolás (2003).

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.

Ese año Larreta fue compañero de fórmula de Macri y ejerció el cargo de vicepresidente del partido. Luego de la derrota en el ballotage participó en la construcción del nuevo partido Propuesta Republicana (PRO). A partir de ese momento Larreta y los jóvenes que lo acompañaban empezaron a trabajar en el PRO, participando de la gestión pública y del partido. En 2007, luego de la victoria de Macri como Jefe de Gobierno porteño, Larreta asumió como Jefe de Gabinete, cargo que mantuvo hasta diciembre de 2015, cuando pasó a ser Jefe de Gobierno de la ciudad.

La fundación Sophia aparece en algunas trayectorias como un lugar clave de socialización previa que permitió la construcción de redes y contactos que se reactivaron luego de la asunción de Vidal en el MDS-CABA: *“Conocí un montón de gente súper interesante, que de hecho es la gente por la que yo termino como contactándome finalmente con María Eugenia”*<sup>46</sup>.

A partir de nuestra base de datos, observamos que siete funcionarias formaban parte de la Fundación Grupo Sophia. Agotada “la estrategia de intervención política de ingresar por la ‘ventana’ a la alta burocracia estatal como técnicos” (Simón, 2006: 162), la fundación decidió jugar de lleno en el armado PRO, interviniendo en varias de las áreas de gestión pública del GCBA luego de la victoria electoral de 2007.

La llegada de Vidal al área de las políticas sociales fue expresión del arribo de un conjunto de funcionarios que ocuparon lugares jerárquicos del ministerio y que mantenían un fuerte vínculo político con Rodríguez Larreta. Este grupo estaba integrado mayoritariamente por mujeres, entre las cuales encontramos a las ministras del área durante el gobierno del PRO: Vidal (2008-2011), Stanley (2011-2015) y Guadalupe Tagliaferri (2015-actualidad). El padrino político varón de estas funcionarias (Auyero, 2004; Canelo, 2012; Giorgi, 2014b) fue Horacio Rodríguez Larreta, un *heredero* político

---

<sup>46</sup> Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata.

(Joignant, 2012: 607) y un experto *pionero* en políticas sociales (Vommaro, 2011) que, formado en EEUU, decidió ingresar a la gestión pública a partir del impulso que significaba formar jóvenes profesionales preocupados por intervenir en la gestión pública.

La creación de la Fundación Pensar como *think tank* del PRO diluyó la importancia del Grupo Sophia, aunque siguió mostrando la importancia que el trabajo en un *think tank* tuvo (y tiene) para aspirar a puestos de gobierno o de partido en el caso del PRO (Echt, 2016; Canelo y Castellani, 2017).

#### **2.4. Contactos y redes: el rol relacional de las ONGs.**

Además del Grupo Sophia, observamos que varios funcionarios del MDS-CABA pasaron por otras ONGs. El trabajo en las mismas aparece como un dato relevante en las trayectorias previas de los funcionarios, aunque no siempre en un mismo sentido. Diferenciamos tres grupos que expresan diferentes pasajes por el mundo de las ONGs: quienes trabajaron en fundaciones especializadas en políticas sociales, quienes construyeron contactos en fundaciones de dirigentes importantes del PRO y quienes tienen trayectorias en fundaciones pero este dato es sólo un atributo en el marco de una cantidad de recursos acumulados que incluyen experiencia política partidaria o religiosa.

En el primer grupo encontramos a aquellos funcionarios que pasaron por fundaciones especializadas en la gestión de políticas sociales. En este sentido, no sólo se destacaron las funcionarias que participaron del Grupo Sophia sino que se observan otras ONGs que tenían un área especializada en políticas sociales (como el caso de Unidos del Sud, la fundación del político y empresario Francisco De Narváez, por donde pasó Pablo Pucciarelli, actual director general de Ciudadanía Porteña) o que se dedicaban completamente 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, actual Ministra de Desarrollo Social de la Nación).

Nos parece un buen ejemplo de estos casos la trayectoria de Pablo Pucciarelli, quien trabajó entre 2003 y 2005 en la Fundación Unidos del Sud, de Francisco de Narváez,



conduciendo el área de las políticas sociales. Su paso por la gestión en el SIEMPRO<sup>47</sup> y luego en la provincia de Buenos Aires le permitieron generar vínculos al interior del mundo de la *expertise* en políticas sociales, por lo que fue convocado por De Narváez para formar parte de su fundación. Desde allí saltó a la gestión local en la ciudad de Buenos Aires durante la gestión de Gabriela Cerruti (2006-2007).

Así fue que caigo acá en la ciudad, desde el trabajo en la fundación y vía Martín Lousteau y Gabriela Cerruti, que necesitaba que alguien diseñara lo que ella llamaba “indigencia cero”. Me presentan, me hacen la propuesta, me parece interesante y junto a Irene Novakosky (que si bien habíamos trabajado juntos a la ciudad caímos por lugares separados) empezamos a armar el programa en abril de 2005.<sup>48</sup>  
(Director general, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

Un segundo grupo está conformado por funcionarias 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 MDS-CABA, se observa no sólo en las fundaciones “expertas”, sino también en otras organizaciones lideradas por hombres clave de la coalición sociopolítica<sup>49</sup>.

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 al MDS-CABA. 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*.

---

<sup>47</sup> El SIEMPRO es un programa impulsado a mediados de la década de los 90, financiado por el BID y el Banco Mundial, preocupado fundamentalmente por los procesos de diseño, análisis, monitoreo y evaluación de políticas sociales.

<sup>48</sup> Gabriela Cerruti era por ese entonces Ministra de Derechos Humanos y Sociales de Telerman, mientras que Martín Lousteau coordinaba el equipo económico de la Fundación Unidos del Sud. Según cuenta el entrevistado, Lousteau no era parte del ibarrismo pero conocía a Cerruti por haber estudiado junto a ella en Inglaterra, donde forjó una relación de amistad con la ministra.

<sup>49</sup> Utilizando la noción de coalición socio política 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).

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 actualmente se desempeña como Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Beatriz Vitas, directora general de la Mujer (2012-2013), fue parte de la Fundación Judaica, y Marcela Rumi, directora general de Servicios Sociales Zonales (2011-actualidad), 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.

Una de las entrevistadas explicita el vínculo con Rodríguez Larreta como una llave importante en el proceso de pasaje del mundo de las ONGs al del PRO: “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”<sup>50</sup>.

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 SOLIDAGRO, 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”,<sup>51</sup> de la que participaban organizaciones diversas como la Fundación Judaica, CÁRITAS y la Sociedad Rural Argentina, entre otras. Esta organización surgió luego de la crisis de 2001 y fue producto de la necesidad de ciertos sectores de dar una respuesta, con sus lógicas y recursos, a los problemas económicos y sociales de la sociedad argentina de ese entonces.

Marcela Rumi, antes de ingresar a Argentina Ciudadana, trabajó a mediados de los 90 para la Fundación Esperanza, conducida por Evangelina Salazar, esposa del entonces gobernador de Tucumán, Ramón “Palito” Ortega. En 2006 participó activamente en la Fundación Axel Blumberg, creada en 2004 por el empresario Juan Carlos Blumberg, luego del secuestro y asesinato de su hijo. En ese año y en el marco del contexto que se generó a partir de ese hecho violento, se realizaron movilizaciones masivas en reclamo de

---

<sup>50</sup> Directora general, entrevista propia, 2/12/2016, CABA.

<sup>51</sup> SOLIDAGRO [<http://www.solidagro.org.ar/quienes.php>], disponible el 15/11/2015.

medidas punitivas más duras para ciertos delitos, en las cuales participó activamente el rabino Sergio Bergman, con quien Rumi construyó en ese período una relación cercana. Lo que en principio era una propuesta “social” derivó en la candidatura de Juan Carlos Blumberg a la gobernación de la provincia de Buenos Aires en el año 2007. Rumi formó parte de esa campaña y, luego de una derrota contundente (consiguieron el 0,84% de los votos<sup>52</sup>), comenzó a participar en Argentina Ciudadana.

Por último, encontramos un grupo de funcionarios que participaron en fundaciones pero que su paso por las mismas no aparece como un dato clave en sus trayectorias, ya que sólo formaban 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 de Desarrollo Social de la ciudad (2007-2008), además de haber militado en RECREAR era integrante de Carta Política, mientras que 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.

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 de Desarrollo Social durante la dictadura de Onganía, de Videla y en el menemismo (Giorgi, 2014b)— no logró consolidarse en el ministerio durante la gestión PRO<sup>53</sup>. Agulleiro ocupó el cargo de subsecretario durante la gestión Bullrich y lo designaron como Vicepresidente de la Corporación Buenos Aires Sur a los pocos meses de la asunción de Vidal.

---

<sup>52</sup> [<http://www.andytow.com/blog/>], disponible el 2/7/2017.

<sup>53</sup> Santiago de Estrada fue subsecretario de Seguridad Social durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, entre 1967 y 1969, secretario de Seguridad entre 1976 y 1980, interventor del Instituto Nacional de Servicios para Jubilados y Pensionados entre 1979 y 1983, embajador ante la Santa Sede entre 1983 y 1989. El presidente Carlos Menem (1989-1999) lo designó en Seguridad Social y el PAMI entre 1989 y 1991, y en 1998 asumió como subsecretario de Desarrollo Social. En 2000 fue elegido legislador de la Ciudad de Buenos Aires en la lista encabezada por Domingo Cavallo. En 2003 ingresó al PRO donde fue reelecto como legislador. Luego de la victoria del PRO a nivel nacional en 2015 asumió como secretario de Culto de la Cancillería Argentina. Para leer sobre la trayectoria de Santiago de Estrada, Giorgi y Mallimacci (2016).

Agulleiro, quien había ejercido el máximo cargo de la cartera social de la ciudad en 1995, ejemplifica la depreciación de este tipo de trayectorias ligadas a figuras históricas del catolicismo argentino y a fundaciones católicas en un ministerio donde se jerarquizaron mujeres vinculadas a fundaciones liberales como la de Larreta.

Las fundaciones fueron claramente un espacio de reclutamiento en el MDS-CABA, aunque observamos que la gran mayoría de los dirigentes que tenían este tipo de recorridos previos luego de su inserción en el PRO se vinculó de lleno en la gestión pública y en la participación en el armado partidario, 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 complementada 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.

### ***2.5. Libertad, filantropía y expertise: valores y atributos claves en la construcción de un perfil PRO.***

Retomamos la pregunta clásica de la sociología política de Guillermo O'Donnell preocupada por cómo Estado y Sociedad se constituyen mutuamente (Behrend, 2017) analizando particularmente los valores y atributos que los agentes incorporaron en los años previos a la llegada de los funcionarios al MDS-CABA. Decidimos añadir al estudio de la gestión estatal las fundaciones como mundos sociales de la política de los cuales el PRO se nutrió y con los cuales mantuvo vínculos estrechos (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015).

A partir del paso por fundaciones, los agentes incorporaron formas de hacer, pensar y sentir que operaron como variables a considerar para el análisis del acceso a los cargos públicos del MDS-CABA. Algunas concepciones y ciertos valores fueron destacados por quienes se formaron previamente en fundaciones y aparecieron como un sentido común compartido por estos individuos que pasaron a ocupar cargos públicos en el GCBA.

La percepción de *libertad* en el trabajo fue señalada 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 incluye una serie de valores y recursos que presentan similitudes significativas con las palabras de nuestros propios entrevistados.

La crítica a la política tradicional encontró en el tipo de liderazgo promovido por la gramática del *management* 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 aparece en varios de los entrevistados con historia en el mundo de las ONGs. El liderazgo managerial es representado en este imaginario por una persona comunicativa, carismática y segura afín al valor de libertad que destacan los funcionarios.

En estos años de formación profesional desarrollaron un estilo de trabajo marcado por la percepción de *libertad* respecto de los superiores. Esta idea, anclada en las experiencias en ONGs liberales, es repetida y enfatizada en este tipo de perfiles que ingresaron al Estado como técnicos, sin pertenecer a un partido político en particular. En años de crisis social y política, se resaltaba la “tranquilidad del trabajo” en fundaciones que se diferenciaban de la gestión ministerial caracterizada por la presencia de manifestaciones y organizaciones sociales. Así lo explica un funcionario del área:

De Narváez iba y venía con Macri, pero arma uno de estos famosos *think tanks* que era muy lindo trabajar ahí porque era un lugar más cómodo, en pleno Cañitas, lindo, bien pago y además con mucha libertad porque proponíamos lo que nos parecía, ahí trabajábamos con Irene Novakosky y con otro grupito de gente que fuimos recolectando, de gente cercana.

(Director general, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

La percepción de *libertad* 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 del trabajo 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 Narváz lanza su candidatura política.

(Director general, 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.

(Directora general, entrevista propia, 2/12/2016, CABA)

Al igual que las agencias donantes del Grupo Sophia, la filantropía aparecía como una variable explicativa del compromiso de estos agentes con la fundación. En un contexto de fuerte crítica a la política institucional, se recuperaba la tradición histórica de beneficencia y caridad, participando en organizaciones de la sociedad civil “preocupadas” por el cuidado de los sectores vulnerables.

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, 2014), el MDS-CABA 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 socio-religiosos, principalmente católicos, durante su infancia y juventud.

Entendemos el ministerio como un espacio de reconocimiento recíproco por donde transitaron atributos, valores y concepciones comunes que jerarquizaron el trabajo ministerial. El análisis del reclutamiento de funcionarios del MDS-CABA durante la

gestión PRO incluyó la desvalorización de los cuadros católicos en el área de las políticas sociales en un gobierno de centroderecha que, como veremos en el próximo capítulo y a diferencia de otras experiencias históricas, pensó de una manera particular su vínculo con los sectores más vulnerables de la ciudad.

Además de estos valores asociados a la gramática managerial 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 sociales clave para comprender su arribo al MDS-CABA. Esta *expertise* se valorizó en un contexto de hegemonía macrista y de jerarquización de este tipo de trayectorias en el ministerio de la ciudad, donde un *pionero* (Vommaro, 2011) como Horacio Rodríguez Larreta asumió un rol clave en la distribución de cargos públicos.

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.

## **2.6. “Nosotros nunca vamos a estar en cultura, nunca nos va a tocar el glamour”: los peronistas del Ministerio de Desarrollo Social de Buenos Aires.**

Recuperando una tradición ampliamente extendida en la década de los 90 en Argentina de fuerte protagonismo de los *think tanks* en los ámbitos de gobierno (Heredia, 2011; Gené, 2014), las fundaciones ocuparon un lugar preponderante en las trayectorias previas de algunos funcionarios. Sin embargo, otros dirigentes tenían vínculos con organizaciones del trabajo como los sindicatos o, directamente, con otros partidos políticos.

En relación a otras organizaciones de la sociedad civil, 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 años 90

(Perelmiter, 2016)<sup>54</sup>. En el caso del PRO en la ciudad, si bien aparecieron funcionarios con trayectorias sindicales, observamos la ausencia de este tipo de recorridos en movimientos sociales.

Cuando el PRO asumió en la ciudad en el año 2007, Mauricio Macri propuso una revisión de los contratos al tiempo que durante la gestión Bullrich se dieron una serie de conflictos sindicales en el MDS-CABA. La relación del PRO con el sindicato municipal aparecía como una pieza clave en el proyecto político que el macrismo intentaba implementar en la ciudad de Buenos Aires.

El sindicato venía de culo con los Pablo Díaz [director general de Atención Inmediata], venía con tensiones permanentes por maltrato con el personal, incluso llegamos a hacer una toma de todos los edificios los empleados atendiendo al público pero quedándonos adentro del edificio una vez que cerró. Hubo también un par de días de paro.

(Trabajador del MDS-CABA, entrevista propia, 7/7/2017, CABA)

Ni bien asumió Vidal, ofreció resolver los conflictos laborales al interior del ministerio estableciendo una alianza con algunos sectores del gremio SUTECBA.

Y cuando llega Vidal lo primero que quiere es parar los quilombos, se junta con la gente del gremio, recordá que en ese momento también ocurrió que se intervino nuestra Obra Social OBSBA, entonces la cosa estaba tensa. Y Vidal vino a poner paños fríos, es Heidi como ahora. En mi ministerio cerraron con el gremio una pax romana donde ella manejaba todo pero no se iba a despedir a nadie. Hicieron entrar gente y ahí entra la primera camada de empleados contratados ya en la gestión Vidal, porque Bullrich no había metido contratos.

(Ibíd.)

Vidal colocó a dos personas cercanas al gremio en cargos públicos específicos: tanto Santiago López Medrano —director general de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de Desarrollo Social entre 2009-2011 y subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario entre 2011 y 2015— como Lorena Spina —directora general de Promoción

---

<sup>54</sup> 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 vacante en 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, cargo en el que permaneció hasta diciembre de 2009 (Giorgi, 2014b).



del Envejecimiento Activo (2014-2015)— tenían fuertes vínculos con SUTECBA, organización que representa a los municipales de la ciudad. López Medrano era un funcionario *con historia* en el justicialismo, con un paso por la gestión nacional en tiempos del menemismo y del duhaldismo y sin trayectoria en el MDS-CABA, mientras que Spina era una congresal titular de SUTECBA que venía trabajando en el ministerio.

Lorena Spina ya venía trabajando, si bien fue un mix entre acuerdos y que ya venía en el ministerio trabajando en esa dirección, o sea que fue más natural. No es que fue superestructural como el caso de López Medrano, que entró sin historia en el ministerio.

(Ibíd.)

En relación con las trayectorias político-partidarias de todos los funcionarios del MDS-CABA entre 2007-2015, observamos que la mayoría de ellos participó únicamente en el PRO. Sólo nueve funcionarios formaron parte en algún momento de otro partido o alianza política. Esteban Bullrich y Ramón Lanús provenían de RECREAR, el partido de López Murphy que realizó una alianza en 2005 con Compromiso Para el Cambio, el sello originario de Macri en la ciudad, y que creó el partido Propuesta Republicana (hoy conocido popularmente como “PRO”). Si los años siguientes mostraron que el PRO pudo consolidarse absorbiendo a la gran mayoría de los dirigentes de RECREAR, eclipsando el proyecto político personal de López Murphy, consideramos que la posibilidad de incorporarlos a la gestión local les permitió a muchos de sus dirigentes seguir viviendo de la política, aunque con los años fueron redefiniendo sus perfiles al interior de la gestión local.

**Cuadro 3. Cantidad de funcionarios según experiencia de organización previa.**

| Experiencia de organización previa       | Cantidad de Funcionarios |
|--|--------------------------|
| Peronismo                                | 7                        |
| RECREAR                                  | 2                        |
| Sophia                                   | 7                        |
| ONGs con expertise en políticas sociales | 1                        |
| ONGs cercanas a Bergman                  | 3                        |
| SUTECBA*                                 | 1                        |
| Sin experiencia organizativa previa      | 16                       |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>37</b>                |

**Fuente: base de datos de elaboración propia.**

\*El otro funcionario con vínculos con SUTECBA está incluido en la columna vinculada al peronismo.

Por otro lado hay un conjunto de funcionarios que venían del justicialismo, donde trabajaron previamente en la gestión pública. Fueron convocados por el PRO para gestionar políticas en un área que se vincula con distintas poblaciones vulnerables de la ciudad de Buenos Aires. Aquí encontramos a Alfredo Agulleiro, subsecretario de la Tercera Edad, quien fue en 1995 secretario de Promoción Social en la ciudad de Buenos Aires durante la intendencia de Jorge Domínguez. Por su parte, el director general de Infraestructura Social, Pablo Mazzino, trabajó en el Ministerio de Trabajo en 1999, mientras que Santiago López Medrano, subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, y Claudio Romero, subsecretario de Tercera Edad durante la gestión de Stanley, estuvieron en el Ministerio del Interior en 1998. López Medrano es uno de los funcionarios PRO que venía del justicialismo, mientras que Claudio Romero militaba desde fines de la década del 80 en los barrios del sur de la ciudad representando al Partido Justicialista local.

Una parte de estos funcionarios provenientes del peronismo, 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. Entre ellos, se encontraban también un conjunto de personas ligadas al PJ de la ciudad: el subsecretario de la Tercera Edad, Claudio Romero, el director de Promoción y Servicios, Fernando Cid, y el director general de Infraestructura Social, Sergio Constantino. Para estos últimos, el PRO representaba una alternativa en el marco de 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.

(Director general, entrevista propia, 13/12/2016, Morón)

Al igual que los funcionarios que venían del mundo de las ONGs, los peronistas que ingresaron al PRO resaltan 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 aquí la idea de tranquilidad en el trabajo ni la de libertad para proponer, sino más bien una valoración de las posibilidades que les abrió el ingreso al PRO en términos de participación en la gestión pública. 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.

(Subsecretario, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

Consideramos que hay dos dimensiones que fueron fundamentales para comprender el ingreso de los peronistas al PRO y su consolidación dentro del área de Desarrollo Social. 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 MDS-CABA. 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.)

Por otro lado, consideramos que su ingreso al área de las políticas sociales estuvo relacionado con esa tradición política en la cual se reconocen, 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.

(Ibíd.)

La gestión se asociaba a la vocación de ayudar a los sectores más vulnerables, que constituyó una parte fundamental del *evitismo* de la tradición peronista que recuperaron estos funcionarios en ese contexto particular y pese a formar parte de un gobierno no justicialista<sup>55</sup>.

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.)

---

<sup>55</sup> Entrevistamos dos funcionarios provenientes del peronismo y en ambos casos se destacaba la simbología *evitista* en la decoración de las oficinas.

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). Es por vocación que se dedican al trabajo social, realizando una separación entre “lo social” y “lo político”.

Por otro lado, estos funcionarios también hicieron género al proponer una construcción cultural propia de las diferencias de género en política, que asociaba los cuidados domésticos y de supervivencia al género femenino. ¿Qué valores morales atribuidos al género femenino permiten construir esta división del trabajo político? (Frederic, 2004).

Las mujeres aparecían en los discursos como “sensibles” y “cercanas”, alejadas de motivaciones políticas asociadas a intereses personales. Es la reactualización situacional de esta tradición y de estas diferencias de género en política lo que 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, y decidió alejarse del ministerio en busca de un cargo “más político”. Este tipo de declaraciones ratificaban la masculinidad de la política, la cual se ejercía para estos funcionarios por fuera de la cartera.

En este último caso, fue el *evitismo* de la tradición peronista y el contexto particular en el que se insertaron los peronistas (y las tradiciones que portan) caracterizado por el rol cada vez más protagónico de un grupo de mujeres en el área lo que le permitió dar sentido al límite que le marcaron en el MDS-CABA. 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.

## **Conclusiones del capítulo 2.**

La llegada de Macri al Ejecutivo de la ciudad de Buenos Aires vino acompañada en el MDS-CABA de un nuevo elenco de funcionarios. Las mujeres ocuparon los cargos jerárquicos del área a partir del vínculo político con un padrino, hombre. Al mismo tiempo, vemos que varios funcionarios jóvenes del ministerio no tenían una especialización académica, sino que se formaron en ONGs que en un principio no tenían filiación partidaria pero que luego comenzaron a formar parte del armado partidario PRO.

En el análisis del reclutamiento ministerial se destaca la importancia que tuvo para los funcionarios la consolidación del PRO como fuerza de gobierno local. Las victorias electorales conseguidas por el macrismo en la ciudad de Buenos Aires se presentaron como una posibilidad para que distintos individuos pudieran ocupar cargos públicos en la Legislatura o en distintas áreas del Ejecutivo local, donde el partido designó a sus dirigentes ofreciendo diversas posibilidades para vivir de la política antes de su ingreso a los cargos públicos del ministerio estudiado.

Las fundaciones fueron un espacio de reclutamiento clave en el MDS-CABA y, entre ellas, ocupó un rol preponderante la Fundación Sophia, ligada a Horacio Rodríguez Larreta, por donde pasaron las ministras del área entre 2008 y 2015, María Eugenia Vidal y Carolina Stanley. A partir del paso por ONGs, los agentes 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 MDS-CABA 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 ocuparon cargos públicos un conjunto de funcionarios con experiencia en la gestión debido a sus vínculos con el PJ o con el partido RECREAR, espacios que nucleaban a un conjunto de “políticos disponibles” en un contexto político local marcado por el colapso partidario (Brill Mascarenhas, 2007). Entre ellos se destacaban 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 sociales 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 Desarrollo Social 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, y la asociación entre lo primero y el género femenino.

Compartimos con Gené (2014) la idea según la cual no hay reglas formales ni perfiles escritos de reclutamiento en los gabinetes. Hay “reglas no escritas, lábiles y en constante reescritura” (Gené, 2014: 56) que buscamos comprender en los distintos momentos que atravesó el PRO en su gestión local. En el capítulo siguiente analizaremos la dinámica que se da al interior del ministerio, estudiando la permanencia de los funcionarios en los cargos públicos de la cartera estatal de las políticas sociales y los atributos que allí fueron valorados.

### Capítulo 3.

#### **Una nueva derecha *embarrada*: libertad, objetividad y cercanía**

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.

(Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

En este capítulo nos ocuparemos de la “profesión política en movimiento” (Gené, 2014: 236), identificando los atributos, prácticas y concepciones valorados en los cargos públicos del MDS-CABA durante la gestión PRO (2007-2015). La pregunta que guía este capítulo podría formularse de la siguiente manera ¿Qué atributos y concepciones jerarquizó el PRO en la gestión de la cuestión social?

Los funcionarios movilizaron diferentes recursos al interior del ministerio construyendo una dinámica particular entre 2007 y 2015. A partir del análisis de los atributos que se valorizaron en la cartera de las políticas sociales elaboramos perfiles típicos de gestión que nos permiten analizar los procesos de jerarquización ministerial y la permanencia en el tiempo de los funcionarios por los cargos públicos de la cartera.

### **3.1. Las gestiones de Vidal y de Stanley: la construcción de una nueva *época* en el área de Desarrollo Social.**

Como mostramos en el capítulo 1, desde la autonomía de la ciudad, la cartera estatal de las políticas sociales se había caracterizado por la inexistencia de un perfil específico en el máximo cargo del área donde, por ejemplo, era difícil encontrar la preeminencia de una profesión en particular. Cuando Mauricio Macri asumió en diciembre de 2007, María Eugenia Vidal estaba embarazada, por lo que decidieron nombrar provisoriamente a Esteban Bullrich al frente del MDS-CABA. Sin experiencia en el área, designó 8 funcionarios y en mayo de 2008 dejó su lugar a Vidal quien comenzó a ocupar el máximo cargo del ministerio.

A partir de la llegada de esta última se consolidó un perfil en la conducción de la cartera al tiempo que se establecieron criterios de permanencia en los distintos cargos públicos de la misma. Una serie de atributos fueron jerarquizados entre 2007 y 2015, años en que los distintos individuos que ocuparon cargos públicos los fueron incorporando, reinterpretando y desarrollando. En este sentido, el cruce entre lógicas institucionales y estrategias individuales nos permite observar dinámicas de permanencia en el ministerio durante la gestión PRO.

Si lo comparamos con sus antecesores, observamos que la ocupación de cargos públicos por parte del PRO es más estable en términos de tiempo de permanencia en el



cargo de los funcionarios: mantuvo un promedio de duración de entre 2 y 3 años y, para el caso de las ministras, ascendió a casi los 3 años superando el 1,22 que habíamos mencionado para los secretarios de Desarrollo Social de los gobiernos anteriores al macrismo desde la autonomía de la ciudad. El cargo más estable de todos fue el de ministra, donde el PRO afianzó un perfil femenino, formado en la Fundación Sophia, ligado a Horacio Rodríguez Larreta y con experiencia en la gestión pública en los espacios por los que este último pasó, incluida la gestión PRO en la ciudad.

La consolidación de un perfil en el máximo cargo del MDS-CABA diferencia al macrismo de su pasado inmediato en la ciudad y de lo que sucedió en diferentes momentos en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) donde encontramos una heterogeneidad de perfiles en diferentes momentos de su historia (Perelmiter, 2012). Es difícil identificar la preeminencia, por ejemplo, de una profesión en el área nacional, caracterizada por cambios permanentes.

En cambio, entre 2007 y 2015 se construyó en la ciudad de Buenos Aires un estilo de gestión PRO caracterizado como *época* por los propios funcionarios del área. Esto se asemeja a lo que sucedió a nivel nacional con los casos de Eduardo Amadeo y Alicia Kirchner que mostraron una continuidad inédita en la conducción de MDSN, consolidando el modelo de la gerencia social, en un caso, y una burocracia anclada en el territorio, en el otro (Giorgi, 2014b; Perelmiter, 2016).

Con la construcción de una *época* nos referimos a que las ministras María Eugenia Vidal y Carolina Stanley, 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).

Con la llegada de Vidal se produjo un significativo recambio de nombres con relación al paso breve y provisorio de Bullrich por el máximo cargo del ministerio. En sus años de gestión, la ministra construyó un organigrama con hombres y mujeres nombrados directamente por ella. De un total de 23 personas que ocuparon cargos públicos en el MDS-CABA durante la gestión de Vidal, sólo tres de ellos habían sido designados por Bullrich.

María Eugenia Vidal venía de trabajar en la gestión pública nacional y local, al tiempo que se desempeñaba en el mundo de las ONG. Trabajó con Larreta en el Grupo Sophia primero en el área de Educación (Simón, 2006) y luego en el diseño y evaluación de programas sobre transferencias de ingresos, seguridad alimentaria y protección de la niñez, ocupando en el año 2000 la conducción del área de desarrollo social de la fundación (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015). Antes de su ingreso al armado PRO, Vidal 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)<sup>56</sup> en esos años.

Integró un grupo de mujeres muy ligadas a Horacio Rodríguez Larreta que se formó en el Grupo Sophia y que se insertó en el Estado en las gestiones menemistas y aliancistas a partir del vínculo con el mencionado dirigente. Luego de la decisión de Larreta de conformar CPC<sup>57</sup> se incorporó de lleno al armado PRO<sup>58</sup>, construyendo una organización juvenil propia (La 24<sup>59</sup>) y convirtiéndose en una referente del área social del macrismo.

Vidal no sólo se constituyó en estos años como una dirigente política importante del armado PRO con proyección electoral propia, sino que además se posicionó como una referencia en el área de las políticas sociales al interior del partido, incluso luego de su salida del ministerio en 2011. En este sentido, todos los entrevistados coinciden en resaltar la huella que dejó su estilo de gestión y sus concepciones sobre las políticas sociales, que incluso se replicarían más tarde en otros distritos como veremos en el próximo capítulo donde analizamos las victorias que el PRO consiguió en 2015.

---

<sup>56</sup> [<http://www.encuentroanualacde.com.ar/acde2017/horacio-rodriguez-larreta/>], disponible el 4/8/2017.

<sup>57</sup> CPC es Compromiso Para el Cambio, el primer sello con el que se presenta Macri a disputar la Jefatura de Gobierno de CABA en 2003.

<sup>58</sup>“Una “mesa chica” define los nombres del macrismo en la ciudad”, La Nación, 1/9/2003. [<http://www.lanacion.com.ar/523788-una-mesa-chica-define-los-nombres-del-macrismo-en-la-ciudad>], disponible el 21/11/2017.

<sup>59</sup>“Radiografía de los jóvenes PRO: rondan los 30, ocupan cargos altos y se preparan para suceder a Vidal y Peña”, La Nación, 31/10/2017. [<http://www.lanacion.com.ar/2071017-radiografia-de-los-jovenes-pro-rondan-los-30-ocupan-cargos-altos-y-se-preparan-para-suceder-a-vidal-y-pena>], disponible el 5/11/2017.

La permanencia de un conjunto de funcionarios en distintas áreas del ministerio permitió cierta continuidad en una cartera fuertemente marcada por la impronta que María Eugenia Vidal fue construyendo en sus tres años de gestión. Un funcionario que había participado en la ciudad en anteriores gestiones en el área de Desarrollo Social lo explica así:

Para mí hay un cambio importante entre los equipos de Telerman y los del PRO en formas de trabajo, desde lo ideológico y lo político. Pero desde Vidal hasta acá en Desarrollo Social hay una continuidad porque las cabezas si bien tienen perfiles distintos y orígenes distintos tienen muchos puntos en común y son incluso todas muy cercanas, amigas y creo que todas en algún punto siguen respondiendo a Vidal, que es la gran formadora de este espacio, con más o menos injerencia, pero sí como referente. Desarrollo Social es un espacio cuya referente es María Eugenia Vidal en Cambiemos, acá, en la provincia y en la nación.

(Director general, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

En 2011 Vidal acompaña a Macri como compañera de fórmula y el PRO obtiene una nueva victoria en la ciudad de Buenos Aires. A pesar de su salida del MDS-CABA, Vidal se consolidó como referente del área y participó 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.”*<sup>60</sup>

En 2011 asume como nueva ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley, quien tenía una trayectoria laboral similar a la de Vidal con experiencia en el sector público y experiencia en el mundo de las ONGs. 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 a colaborar en el macrismo.

Con historia en el Grupo Sophia, Carolina Stanley aparecía en los relatos de los entrevistados más ligada a Larreta y sin el peso político propio que supo construir Vidal a partir de su referencia en el área de las políticas sociales y, sobre todo, luego del salto exitoso a la política electoral en 2011.

---

<sup>60</sup> Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata.

Observamos que de las veinte personas que ocuparon cargos públicos desde 2011, nueve ya habían sido funcionarios en el MDS-CABA durante la gestión de Vidal, inclusive la propia Carolina Stanley, ex directora general de Fortalecimiento de la Sociedad Civil entre 2007 y 2009.

El porcentaje de funcionarios políticos luego del cambio de gestión fue más alto que en el traspaso anterior de Bullrich a Vidal. Esto se vinculaba a sus trayectorias previas en espacios comunes como el Grupo Sophia y a la consolidación de un elenco de funcionarios del entorno de Vidal luego de 4 años de gestión en la ciudad. Respecto a los cambios de 2011, una funcionaria que trabaja desde 2015 con Vidal en la provincia explica este proceso de consolidación y continuidad al que hacemos referencia: *“Y seguí siempre formando parte de los equipos de ella aun cuando ella se fue a vice jefatura y yo me quedé en el ministerio, como muchos de los que éramos parte de su equipo.”*<sup>61</sup>

La imposibilidad del PRO de imponerse en otros distritos electorales y los años de gestión en la ciudad afianzaron a funcionarios en diferentes áreas del ministerio con perfiles ligados a funciones específicas allí adentro, en algunos casos, en ruptura con sus trayectorias profesionales previas.

María Eugenia Vidal me ofrece la subsecretaría de tercera edad, que la verdad que yo no tenía ningún conocimiento gerontológico. Aprendí acá, si había muy buenos técnicos, muy buenos profesionales y lo que le fuimos poniendo fue mucha dinámica. Me esmeré mucho en estudiar cómo era la gestión para los mayores.  
(Subsecretario, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

El ingreso de Carolina Stanley fue considerado por varios de los entrevistados como un momento más en un ciclo de gestión amplio que comenzó con la llegada de Vidal a la gestión de las políticas sociales. Sin embargo, las entrevistas dan cuenta de las tensiones que se observaban por sus diferentes pertenencias al interior del PRO: Stanley respondía directamente a Larreta mientras que Vidal comenzaba a tener peso propio:

Stanley mantiene la misma lógica. Vidal se lleva a algunos y a otros deja. Eso es complicado porque Pilar venía más del lado de Vidal y Carolina Ríos de Stanley. Y ahí hay tensión, costó. Terminaron construyendo confianza pero al principio era súper tenso.  
(Trabajadora del MDS-CABA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora)

---

<sup>61</sup> Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata.

Respecto a las figuras de Vidal y Stanley, los funcionarios entrevistados resaltaban la continuidad en el área marcando sólo dos diferencias: cuestiones de personalidad que afectaban los modos de conducción y la llegada de algunas personas nuevas consideradas parte del círculo íntimo de la nueva ministra.

Con Carolina se siguió un esquema de trabajo, no tan duro como con María Eugenia que es un poco más inflexible trabajando, Carolina es un poco más flexible en el trabajo. Pero la línea de trabajo era la misma. Cambian los matices de las personas, que eso es lo rico porque no hay dos personas iguales. Desarrollamos nuevas cosas y le dimos continuidad a lo que teníamos.

(Subsecretario, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

### **3.2. El territorio en la nueva derecha. Cercanía en la gestión de políticas sociales individuales.**

Si muchos trabajos al interior de las ciencias sociales se preocuparon por estudiar la relación entre sectores populares, política y barrio (Auyero, 2001; Merklen, 2010; Svampa y Pereyra, 2009), nosotros proponemos una perspectiva que analiza “desde arriba” algunas dimensiones, como la territorialización de los sectores populares, que muchos de estos trabajos pensaron “desde abajo”.<sup>62</sup>

A partir de algunas investigaciones recientes que se enfocaron en lo que sucede en las esferas altas y medias del Estado (Gené, 2014; Giorgi, 2014b; Perelmiter, 2016; Vommaro, 2011, 2015, 2017) decidimos analizar un conjunto de funcionarios que pasaron por el MDS-CABA y que pertenecen a una nueva derecha que surgió al calor del 2001 y de la consolidación del kirchnerismo (Vommaro, 2017). Sostenemos que nuestro análisis es “desde arriba” ya que se inscribe en un grupo de estudios que se proponen caracterizar los perfiles de “los que mandan” (de Ímaz, 1964) prestando especial atención a las trayectorias de estos funcionarios y a sus concepciones de gestión en la ciudad.

Analizamos especialmente las prácticas informales, es decir los modos de interacción política que no están establecidos o codificados formalmente pero que están lo

---

<sup>62</sup> Con “desde abajo” nos referimos a una serie de trabajos de las Ciencias Sociales que privilegian en el análisis la perspectiva de los sectores populares.

suficientemente rutinizados como para formar parte del repertorio de acciones esperadas entre los participantes de ese espacio (Behrend, 2017).

En el caso del PRO en la ciudad de Buenos Aires observamos que las herramientas típicas del modelo de la gerencia social (transparencia, objetividad) son jerarquizadas en el MDS-CABA. La valoración positiva de “lo objetivo” y 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. En la gestión esto se observaba en el interés que algunos de ellos manifestaban por los procesos de evaluación y monitoreo, mientras que en términos políticos se construyó una clara afinidad entre esta concepción y el reclamo al kirchnerismo por las cifras del INDEC sobre la pobreza<sup>63</sup>.

Sin embargo, pese a haberse formado en el programa SIEMPRO<sup>64</sup> y en la Fundación Sophia, podemos decir que quienes se refieren a la gestión de María Eugenia Vidal expresan diferencias respecto del modelo gerencial que describe Perelmiter (2016) al hablar de las políticas sociales de los '90. Este estilo (caracterizado por la valoración positiva de la eficiencia, la integralidad, la focalización y la descentralización) se consolidó en el Estado en los '90 (y en otras instituciones como centros de *expertise*, organismos internacionales, ONGs, universidades) y tuvo como máximo exponente a Eduardo Amadeo, quien fue secretario de Desarrollo Social de la Nación durante el menemismo (Giorgi, 2014b). En estos años, las intervenciones de la secretaría basaban la legitimidad de sus prácticas en el saber experto y en la pretendida objetividad de los datos.

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 por ende el vínculo con el territorio, se descentralizaba hacia las provincias y los municipios.

La novedad en la gestión PRO tiene que ver con la importancia que asumió en los discursos de los funcionarios la presencia directa y el contacto (individual) con las

---

<sup>63</sup>“Muertes, hambre y frío en la ciudad”, La Nación, 26/07/2009. [<http://www.lanacion.com.ar/1154993-muertes-hambre-y-frio-en-la-ciudad>], disponible el 15/1/2018.

<sup>64</sup> Como mencionamos en el capítulo 1, el SIEMPRO es un programa impulsado a mediados de la década de los 90, financiado por el BID y el Banco Mundial, preocupado fundamentalmente por los procesos de diseño, análisis, monitoreo y evaluación de políticas sociales.

personas en situación de vulnerabilidad social. 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 en la ALIANZA o en el gobierno de la provincia de Buenos Aires<sup>65</sup>. 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).

La pretendida objetividad de los datos es complementada con una idea de cercanía que buscaba reducir la distancia entre políticos e individuos al tiempo que intentaba mostrar un lado sensible en relación con las realidades de los sectores más vulnerables de la ciudad.

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 cómo 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.

(Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Como veremos en el apartado 3.5, la consolidación del Operativo Frío como una política fundamental del ministerio en la que trabajadores y funcionarios se involucran, 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<sup>66</sup> y la apuesta por incrementar el número de asistentes

---

<sup>65</sup> Recordemos que varios funcionarios importantes del área, entre los que se destacan Vidal y Stanley, trabajaron en el Estado nacional y/o provincial en esos años.

<sup>66</sup>“Inauguran un lactario público”, La Nación, 24/11/2009. [ <http://www.lanacion.com.ar/1203488-inauguran-un-lactario-publico>], disponible el 5/12/2017.

“Campaña contra el dengue en villas”, La Nación, 27/09/2009. [ <http://www.lanacion.com.ar/1179481-breve>], disponible el 5/12/2017.

sociales en la ciudad<sup>67</sup>, muestran la búsqueda de reducir la distancia entre políticos e individuos.

Como explican varios trabajos de ciencias sociales (Canelo, 2015; Osuna, 2016; Landau, 2008) la preocupación por la cercanía entre gobernantes y ciudadanos constituye un eje histórico de la agenda política en diferentes momentos de nuestra historia. Sin embargo, este tópico toma 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 sintetizada en la demanda “que se vayan todos”<sup>68</sup>.

La distancia entre autoridades estatales y ciudadanos, que se construyó 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 de Desarrollo Social, aunque desde un registro marcado por su paso por el mundo de las ONGs y por otro tipo de discursos sociales y políticos que circulaban al interior del macrismo. Durante la gestión kirchnerista del MDSN (Perelmiter, 2016) el modelo gerencial apareció como el formato antagónico a partir del cual se construyó un estilo de gestión propio en donde la noción de territorio organizaba la vida ministerial en contraposición a un estilo “de escritorio” que se identificaba con los años '90<sup>69</sup>. En esos

---

<sup>67</sup>“El perfil de María Eugenia Vidal, una histórica de PRO con vuelo propio”, La Nación, 28/02/2015. [<http://www.lanacion.com.ar/1772301-el-perfil-de-maria-eugenia-vidal-una-historica-de-pro-con-vuelo-propio>], disponible el 1/12/2017.

“Se duplicó el número de los sin techo”, La Nación, 6/8/2009. [<http://www.lanacion.com.ar/1159154-se-duplico-el-numero-de-los-sin-techo>], disponible el 10/12/2017.

“Trabajo con menores en las villas”, La Nación, 23/9/2009. [<http://www.lanacion.com.ar/1177847-trabajo-con-menores-en-las-villas>], disponible el 10/12/2017.

“El 12% de los sin techo son cartoneros”, La Nación, 24/3/2010. [<http://www.lanacion.com.ar/1246827-el-12-de-los-sin-techo-son-cartoneros>], disponible el 10/12/2017.

<sup>68</sup> Varios trabajos señalan la importancia de este reclamo a nivel local, provincial y nacional (Auyero, 2002; Frederic, 2004; Annunziata, 2012; entre otros). En la ciudad de Buenos Aires el problema de la proximidad es abordado por Landau (2008) para pensar la implementación de programas participativos en el marco de la autonomía local (1996). Para el autor, la preocupación por la cercanía entre gobernantes y gobernados es anterior al 2001 y ya guiaba las racionalidades políticas en el proceso de autonomización y sanción de la Constitución local.

<sup>69</sup> Si bien consideramos que el nivel nacional y el subnacional responden a dinámicas y lógicas diferentes, la comparación entre Nación y ciudad de Buenos Aires nos parece relevante en función de la poca bibliografía que hay sobre el MDS-CABA. Además, varios funcionarios pasaron por la cartera nacional en los últimos 25 años o construyeron su discurso en contraposición a los referentes nacionales del MDSN.



años, la búsqueda de proximidad estatal y la dicotomía escritorio/territorio valorizó a los militantes como actores relevantes del ministerio.

En el caso del PRO en la ciudad, el modelo gerencial de políticas sociales, por donde pasó María Eugenia Vidal, fue resignificado y complementado con una nueva idea fundamental que caracterizó la gestión: la búsqueda de cercanía directa. Encontramos aquí un consenso que tuvieron funcionarios PRO y kirchneristas respecto a las falencias de las políticas sociales en los 90. Sin embargo, a diferencia del kirchnerismo, que construyó un estilo de gestión en oposición al de la gerencia social que revalorizó la militancia y la búsqueda de proximidad, observamos que los funcionarios PRO se mostraban cercanos al tiempo que jerarquizaban en sus discursos las herramientas de la gerencia social que promovían los organismos internacionales.

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<sup>70</sup>. 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.

(Directora general, entrevista propia, 2/12/2016, CABA)

La descentralización, 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 demandas de los *vecinos* de la ciudad<sup>71</sup>. El 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.

Entre los funcionarios se repetían los relatos que resaltaban procesos de gestión cercanos en los cuales quienes ocupaban altos cargos públicos en el MDS-CABA

---

<sup>70</sup> 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>. 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.

<sup>71</sup> "Macri retomó su campaña a puro timbrado", La Nación, 20/7/2011.

<http://www.lanacion.com.ar/1390909-macri-retomo-su-campana-a-puro-timbrado>.

participaban a la par del resto del ministerio en procesos de implementación que incluían el contacto cara a cara con los destinatarios de las políticas sociales<sup>72</sup>. 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, 1980), sino que involucraba a aquellos funcionarios políticos que ocuparon los cargos públicos del ministerio entre 2007 y 2015.

La cercanía no sólo incluyó la llegada de personas con perfiles “menos políticos” provenientes de ONGs, sino que operó como una lógica que atravesó todo el ministerio, que propuso una nueva forma de construir autoridad al interior de la cartera y que consolidó un conjunto de políticas públicas ancladas en la idea de reducir la distancia entre políticos y ciudadanos. Como veremos en el apartado 3.5, el Operativo Frio se presenta como una política emblemática en este sentido.

### **3.3 A los políticos tradicionales oponemos una fórmula tradicional: mujeres en la gestión social.**

En tiempos de crítica a los políticos, los funcionarios del área reivindicaban la gestión frente a la política y criticaban formas de militancia asociadas a los partidos tradicionales.

Un funcionario lo explicaba de la siguiente manera:

Nosotros no pensamos en política puntualmente, para nosotros la política es la gestión. Y la militancia es la cercanía con la gente, no es repartir un volante, no es abrir un local partidario para tomar mate. 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.

(Subsecretario, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

Los destinatarios de las políticas sociales eran concebidos por los funcionarios del MDS-CABA de manera individual desde un registro que denunciaba la intermediación y la existencia de organizaciones sociales como un defecto de la implementación de

---

<sup>72</sup> En relación a las estrategias de gobierno y de cercanía de los gobiernos municipales en la ciudad de Buenos Aires leer: Landau, Matías (2015). 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>

políticas públicas. La intermediación de las organizaciones sociales (entre las cuales no se consideraba las ONGs PRO) era vista como obstáculos para una gestión directa y transparente desde una lógica que reivindicaba un vínculo directo entre el Estado y los individuos.

Le robo al peronismo la territorialidad y de estar en el barrio, no sé si con el concepto de territorio sino con la idea de estar, de cercanía. Lo que no hacen como el peronismo es fortalecer la organización barrial, están más cerca pero de manera individual. (Trabajadora del MDS-CABA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora)

La mención a ONGs que cumplieron funciones en el ministerio aparecía desde un punto de vista técnico y objetivo como una herramienta de asesoramiento en la gestión y evaluación de las políticas sociales. Si la idea de tercerizar tareas técnicas de gestión formaba parte del discurso, la incorporación de colectivos que organizaban los reclamos de políticas sociales y su participación en la gestión era denunciada como falta de transparencia.

Esta última<sup>73</sup> aparecía recurrentemente en los discursos y se presentaba como un valor que en el área de Desarrollo Social estaba muy ligado no sólo a las herramientas de la gerencia social sino también a un tipo de relación directa y singularizante entre Estado e individuos que contrastaba con la revalorización de la militancia que realizó el kirchnerismo en la búsqueda de construir cercanía (colectiva y política) con los sectores más desfavorecidos por las políticas neoliberales (Perelmiter, 2016).

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 social<sup>74</sup> desde el operativo fue un desafío enorme porque era muchísima gente, miles de personas, que tenían que re empadronarse de alguna manera y que tenían que generar un vínculo directo con el Estado. Entonces poder llegar a esas personas a las que

---

<sup>73</sup> Las entrevistas fueron realizadas entre 2016 y 2017, en pleno auge de las denuncias por corrupción al kirchnerismo y del resurgimiento de la corrupción como problema público. En este marco, el discurso de la transparencia aparece como una característica clave de diferenciación.

<sup>74</sup> 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 (actualmente situado en los \$700) para la compra de alimentos, elementos de higiene y limpieza en los supermercados y comercios adheridos al programa.

nosotros no estábamos llegando de manera directa sino a través de intermediarios fue un gran desafío.

(Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Además de la interpelación individual directa, la búsqueda de cercanía aparecía íntimamente relacionada a la crítica que realizaban estos funcionarios a un tipo de político que se presentaba como antagónico, como “el otro” a partir del cual se construyó un “nosotros”: el político tradicional. En un ministerio caracterizado por la importancia femenina en los cargos de poder, la figura del político tradicional se asociaba a los “hombres de rosca”<sup>75</sup> que parecían preocupados por los acuerdos políticos y alejados de los problemas de la gente.

El macrismo fue también un tipo de respuesta al 2001 y a esos años de crítica a la clase política en general (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015) que en la ciudad de Buenos Aires se venía expresando de una manera particular desde la sanción de la autonomía local (Landau, 2008). El “que se vayan todos” marcó una necesidad para los propios gobernantes de disimular su condición de políticos. A pesar de los relatos de segundas y terceras líneas que muestran las dinámicas ministeriales particulares que se construían en tiempos electorales, la militancia en el Estado fue denunciada por los funcionarios como parte de una vieja forma de hacer política<sup>76</sup>.

La gestión, al igual que lo social, aparecía separada de la política<sup>77</sup>. La crítica a esta última se reactualizaba en una denuncia a los políticos tradicionales que eran presentados

---

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup>“El plan alimentario llegará a 30000 hogares porteños”, La Nación, 15/7/2008. [<http://www.lanacion.com.ar/1030261-el-plan-alimentario-llegara-a-30000-hogares-portenos>], disponible el 3/11/2017.

<sup>77</sup>“Macri-Vidal, la fórmula de PRO”, La Nación, 14/05/2011. [<http://www.lanacion.com.ar/1373290-macri-vidal-la-formula-de-pro>], disponible el 15/9/2017.

“Soy tan macrista como cualquier dirigente de PRO”, La Nación, 14/5/2011.

[<http://www.lanacion.com.ar/1373258-soy-tan-macrista-como-cualquier-dirigente-de-pro>], disponible el 23/10/2017.

como *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<sup>78</sup>.

A mi muchas veces me pasa que me pregunta gente: ¿María Eugenia es así como vos la ves en televisión? Es así, siempre. Es así cuando se enoja, lo mismo que uno ve cuando ella hace declaraciones públicas, es lo mismo. Es siempre esa persona. Y lo que transmite es lo que ella siente y es lo que ella cree y es lo que ella hace. Eso parece simple, parece no ser suficiente pero en realidad es súper potente. En un esquema en el que es una política más dominada por los hombres y por entretelones y lecturas entrelíneas y manejos y des manejos y estrategias, me parece que ella viene a romper eso con algo que parece difícil que explique por lo simple que es pero me parece que esa simpleza lo hace contundente.

(Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

A partir de la construcción de esta perspectiva, el PRO sostuvo en Desarrollo Social 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 MDS-CABA 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.”*<sup>79</sup>

El macrismo repitió aquí una tendencia histórica del área a nivel nacional que privilegia el acceso a cargos públicos del género femenino (Giorgi, 2014b). En el caso del PRO, lo femenino se asociaba no sólo a las tareas de asistencia sino también a un perfil cercano que construyeron estas funcionarias en la búsqueda de un vínculo político próximo y de igualdad en relación con los destinatarios de las políticas sociales,

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

---

<sup>78</sup>“Se ha maltratado mucho la palabra progresismo”, La Nación, 5/6/2011.

[<http://www.lanacion.com.ar/1378496-se-ha-maltratado-mucho-la-palabra-progresismo>], disponible el 23/10/2017.

<sup>79</sup> Directora general, entrevista propia, 2/12/2016, CABA.

de ministro, ministra, es una persona más. Vos te sentás a hablar con María Eugenia y es una persona más.

(Director general, entrevista propia, 13/12/2016, Morón)

Desarrollo Social fue habitado por el PRO a partir de la reproducción de una vieja fórmula del área que actualizaba la relación entre lo femenino y las tareas de cuidado y supervivencia<sup>80</sup>. 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. Paradójicamente, la potencia política de Vidal de la que nos habla una de las entrevistadas tenía que ver con la fuerza de ese imaginario tradicional a partir del cual el PRO construyó una nueva forma de hacer política en el marco de una democracia de proximidad.

#### **3.4. Libertad y lealtad: valores complementarios en el área de Desarrollo Social.**

Los funcionarios no sólo destacaban la búsqueda de cercanía y la llegada sin intermediarios del Estado sino que resaltaban la libertad con la que trabajaron durante su paso por Desarrollo Social. La libertad como valor de gestión era entendida por los funcionarios como la posibilidad de llevar adelante una tarea ejecutiva de manera tranquila y libre, respecto a los superiores, en donde se subrayaba la posibilidad de proponer y de armar proyectos propios. Aparecía fundamentalmente en aquellos que tenían un pasado en fundaciones aunque 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 nos permite observar nuevas formas de circulación de la autoridad en el Estado y la influencia de los mundos sociales de la política de los cuales el PRO recluta valores y visiones del mundo. Entre quienes ocuparon cargos públicos en el MDS-CABA circulaba 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.

---

<sup>80</sup> Para ampliar bibliografía sobre este tema: Grassi, 1989; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Giorgi, 2014b.

El PRO incorporó concepciones del mundo empresarial para llevar adelante un estilo de gestión propio (Vommaro, 2015). En el MDS-CABA se retomó del management moderno la valorización de la capacidad para armar redes y equipos, y se construyó un tipo de autoridad que retoma las demandas de una nueva democracia de proximidad.

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.

(Directora general, 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<sup>81</sup>, en todos los funcionarios la ocupación de un cargo público en la gestión PRO del MDS-CABA 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.

Las trayectorias previas de los funcionarios que habían ocupado cargos públicos anteriormente eran heterogéneas, tal como mencionamos en el capítulo 2, con pasajes fugaces de la gestión pública a la privada, donde se destacaban inserciones muy inestables en la primera. 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 del MDS-CABA 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.

Como contracara del peso que asume la libertad respecto de los superiores como valor de gestión, observamos que el paso por el MDS-CABA aparecía en algunos casos como

---

<sup>81</sup> No todos los funcionarios asumieron un compromiso explícito con el proyecto político del PRO. Como veremos más adelante, los *expertos*, movilizan su *saber hacer* durante la gestión PRO pero no expresan adhesión al partido.

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 adentro 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 construyeron 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 sociales. 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.”*<sup>82</sup>

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 gobernadora de la provincia de Buenos Aires en 2015). Usamos la palabra lealtad en el sentido en el que la utiliza Giorgi (2014b: 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 agentes 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 mantuvo ocupando un cargo público en la ciudad a partir de su trabajo en el área de Desarrollo Social durante la gestión de Vidal.

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

---

<sup>82</sup> Trabajadora del MDS-CABA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora.



pasión que le ponía él la transmitía a todos. Yo volví a hacer por María Eugenia lo que había hecho por Bergman.

(Directora general, entrevista propia, 2/12/2016, CABA)

Como veremos en el capítulo 4, la referencia en torno a la figura de Vidal se observó también en varias trayectorias posteriores de funcionarios, para los cuales el paso por Desarrollo Social implicó la construcción de una nueva lealtad hacia una persona cada vez más relevante del armado PRO con quien trabajaron y por quien apostaron sus proyecciones políticas futuras.

En un nuevo contexto caracterizado por la consolidación del PRO como fuerza de gobierno local y por el crecimiento del liderazgo de María Eugenia Vidal dentro de la coalición sociopolítica, se evidencia un proceso de resignificación de concepciones forjadas en la experiencia en ONGs, afines a la gramática del *managment*, 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) resulta relevante la forma en que convivieron en los años de gestión PRO en el MDS-CABA para comprender la dinámica de gestión ministerial y la jerarquización de los funcionarios en el área.

### **3.5. El Operativo Frío y la búsqueda de igualdad ministerial.**

La cercanía no sólo aparecía en relación a los destinatarios de las políticas sociales sino que se observaba en la construcción de dinámicas de gestión y organización al interior del ministerio. En una dependencia particularmente preocupada por construir cercanía directa, la búsqueda de subvertir las jerarquías ministeriales apareció como una práctica concreta.

Tomamos la idea de “subversión de jerarquías ministeriales” de Perelmiter (2016) para referirnos a las prácticas y los dispositivos institucionales que lleva adelante una gestión para que la autoridad circule de una manera diferente a la que se observa en las jerarquías formales (organigramas)<sup>83</sup>. La autora analiza, desde una perspectiva relacional y situada,

---

<sup>83</sup> Perelmiter (2016) incorporó en su análisis los distintos niveles de la burocracia estatal nacional mientras que nosotros nos enfocamos en lo que sucedió en las esferas superiores (formalmente) del Estado local.

cómo el MDSN durante la gestión kirchnerista construyó jerarquías informales a través de prácticas concretas por donde circulaba la autoridad.

Como dispositivo específico se destacó en el MDS-CABA el Operativo Frío que mostraba la impronta cercana que querían construir esas 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 hs 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. A su vez, se ofrecía trasladar a la población asistida hacia los distintos dispositivos ubicados en diferentes sectores de 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<sup>84</sup>. Durante estos meses el ministerio se moviliza y se vincula 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 el mismo trabajo. Y eso de alguna manera te mantiene conectado con la gente que laburás 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. (Ibíd.)

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

---

<sup>84</sup> 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 destaca la dificultad que tuvimos para encontrar informes oficiales sobre los operativos.

particularidades de gestión que caracterizaron al PRO en Desarrollo Social. Estar cerca y en contacto directo era un valor que los funcionarios no sólo buscaron construir con los destinatarios de las políticas sociales, sino que intentaron instalarlo en la dinámica interna del ministerio buscando proximidad entre los funcionarios y el resto de los trabajadores estatales.

Esto no sólo es percibido como una acción que permitió acercar a quienes ocuparon los cargos más altos del ministerio, sino que se consolidó como un dispositivo legitimador al interior de un área históricamente marcada por el valor de lo territorial. 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.

Durante el Operativo Frío todos, incluidos los funcionarios, salían a la calle. En las entrevistas se observaba como la cercanía era percibida como igualdad, permitiendo que incluso militantes opositores pudieran sentir empatía por quienes participaban de las prácticas institucionales a la par del resto de los trabajadores estatales. En este caso, la participación de quienes ocupan altos cargos públicos en el Operativo permitía poner en suspenso las jerarquías ministeriales al tiempo que las afirmaba.

Es interesante el relato de un trabajador del ministerio sobre el caso de un director general que llegó con Bullrich y que tenía una trayectoria previa en las FFAA. Este funcionario no entendía esta lógica que primaba en Desarrollo Social y era criticado por los trabajadores del área 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 MDS-CABA, entrevista propia, 5/7/2017, CABA)

El 2001 y la crítica a la política impactó en los políticos y el PRO lo registró construyendo funcionarios que se consideraban a sí mismos como libres e iguales.

Recurrieron a la noción de cercanía para diferenciarse de los “políticos tradicionales” y para construir legitimidad hacia adentro de un área donde la sensibilidad y el territorio formaban parte de la memoria institucional.

Los valores que circularon en el MDS-CABA 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 un 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 forman 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.

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 en Desarrollo Social y que el PRO reinterpretó de una manera particular, de acuerdo a valores y concepciones previas.

### **3.6. *Expertos, Conversos y Puras: perfiles y tiempo de permanencia de los funcionarios en los cargos públicos.***

A partir del análisis de los atributos que valorizó el PRO en el área de Desarrollo Social hemos elaborado una tipología que nos permitió analizar las experiencias de pasaje por la cartera de las políticas sociales. Los atributos valorados en el ministerio se combinaron de una manera especial en el desarrollo de la gestión pública construyendo perfiles emergentes que nos permitieron analizar la permanencia de los funcionarios en los cargos públicos de la cartera<sup>85</sup>.

Hemos construido una tipología de perfiles de gestión a partir de la posesión o no de una combinación de atributos<sup>86</sup>. Estos últimos han sido estudiados a lo largo de este capítulo y sintetizan un conjunto de valores y prácticas que se jerarquizaron en el MDS-

---

<sup>85</sup> Recordemos que el análisis incluye a las 37 personas que ocuparon cargos públicos (ministros, subsecretarios y directores generales) entre 2007 y 2015.

<sup>86</sup> Los atributos son categorías no excluyentes que se combinan entre sí.

CABA durante la gestión PRO (2007-2015). En total, podemos resumirlos en 6 atributos analizados en la primera parte del capítulo: percepción de *libertad* en la toma de decisiones de gestión en relación a los superiores, *lealtad* personal con figuras importantes de la coalición sociopolítica, *expertise* en la gestión de políticas sociales, búsqueda de *cercanía* con trabajadores del área y con los destinatarios de las políticas sociales, *compromiso* con el proyecto político PRO, y la condición de *Varón o Mujer*.

A partir del análisis de los atributos que caracterizaron a los funcionarios hemos construido tres tipos de perfiles de gestión pública en el MDS-CABA: las *PRO puras*, los *expertos* y los *conversos*.

En primer lugar, encontramos a las *PRO puras*<sup>87</sup> quienes reunían la mayoría de los atributos valorados en el ministerio durante los años analizados. Las más jerarquizadas son mujeres que pasaron por el área social de alguna fundación desarrollando algún tipo de *expertise* en políticas sociales<sup>88</sup>. Rescataban 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 en estos años un estilo de gestión cercano y directo comprometido con el proyecto político del PRO<sup>89</sup>.

En segundo lugar, se observa un grupo minoritario de *expertos* que eran portadores de un saber específico, en la mayoría de los casos desarrollado en una ONG, que intervinieron en áreas particulares del ministerio desde una concepción de gobierno marcada fuertemente por una idea de libertad para trabajar. Retomando la noción de *experto* que utiliza Giorgi (2014b: 268) para analizar trayectorias de encumbramiento en el MDSN, consideramos que lo que le permitió a estos individuos mantenerse en la gestión pública fue la posesión de saberes especializados portados a título individual pero acreditados institucionalmente.

Estos funcionarios eran en su mayoría hombres que poseían un menor compromiso con el PRO aunque construyeron confianza con individuos claves del ministerio. Estaban menos preocupados por generar cercanía con los destinatarios de las políticas sociales y

---

<sup>87</sup> Utilizamos el femenino porque la mayoría son mujeres.

<sup>88</sup> Siete de ellas trabajaron en el Grupo Sophia aunque sólo Vidal y Stanley (quien tuvo un paso breve por la ONG Observatorio Social) venían trabajando particularmente en el área de las políticas sociales.

<sup>89</sup> Una de las formas de observar el compromiso con el proyecto político era indagando la participación activa en campañas electorales.

valorizaban la objetividad en la gestión a partir de la jerarquización de los procesos de monitoreo y evaluación.

A diferencia de la *PRO puras*, los *expertos* 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.

Por último, encontramos un tercer grupo, los *convertos* que, pese a contar con historia de militancia previa (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) al tiempo que reconfiguraron lealtades al interior del armado PRO a partir del paso por el ministerio. Sin contar con una *expertise* en la gestión de las políticas sociales 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 MDS-CABA.

En el caso de estos últimos, 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 al MDS-CABA, aparecían de manera solapada en los propios entrevistados y resignificadas a partir de una mirada que se imponía en el ministerio anclada en una individuación de la política y en la separación entre gestión y política.

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 la profesionalización política del PRO en el MDS-CABA.

Estos tres perfiles emergentes nos permitieron analizar la permanencia en el tiempo de los funcionarios en los cargos públicos del ministerio. El tiempo de ocupación de un cargo público es un indicador relevante para analizar los procesos de profesionalización política (Ferrari, 2008).

**Cuadro 4. Tipología de perfiles emergentes y tiempo de permanencia en el ministerio (2007-2015).**

|  |                     |  |
|--|---------------------|--|
|  | Perfiles de gestión |  |
|--|---------------------|--|

| Dimensión temporal | <i>Pro Puras</i> | <i>Expertos</i> | <i>Conversos</i> | Total |
|--------------------|------------------|-----------------|------------------|-------|
| 3 años o más       | 11               | 3               | 7                | 21    |
| Menos de 3 años*   | 5                | 4               | 7                | 16    |
| Total              | 16               | 7               | 14               | 37    |

**Fuente: elaboración propia.**

\*Utilizamos 3 años porque Vidal comenzó a ejercer el cargo recién en 2008 producto de su embarazo. Consideramos este período de tiempo como una gestión completa en nuestro caso empírico.

La gestión aparecía como un momento fundamental en muchas de las trayectorias no sólo en términos de construcción de confianza con hombres y mujeres claves del partido sino también como instancias de desarrollo de un perfil de gestión, en algunos casos, vinculado a áreas específicas del MDS-CABA.

En general, en las *PRO puras* encontramos que la ocupación de cargos públicos incluye más de tres años en la gestión (69% de las *PRO puras*), posicionándose en los lugares más jerarquizados del ministerio. Se destacó el recorrido ministerial de Guadalupe Tagliaferri quien fue la única funcionaria que ocupó tres cargos distintos en el ministerio. Trabajó para Larreta como asesora de la presidencia del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires entre 2000 y 2001 y 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 a Desarrollo Social. Luego de trabajar en diferentes áreas de la gestión ejecutiva y legislativa local logró consolidar un perfil asociado al área de las políticas sociales ocupando tres cargos en el MDS-CABA (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.

La cercanía de Tagliaferri al nuevo jefe de gobierno porteño, un hombre clave del PRO y del ministerio, y su consolidación en las redes de confianza de las dos ministras le permitieron construir una “carrera ascendente” hacia adentro del ministerio ocupando el máximo cargo del área luego de la victoria de Larreta en la ciudad y del PRO en

provincia de Buenos Aires y nación, lugares hacia los que migraron varios de los dirigentes más encumbrados de Desarrollo Social.

Con carrera ascendente nos referimos a la ocupación seguida de cargos públicos más altos en el organigrama formal del ministerio. 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. Como veremos en el capítulo 4, en 2015 estas funcionarias ocuparon cargos de mayor jerarquía en CABA y de importancia en PBA y en la nación.

La permanencia en el tiempo de los *expertos* en los cargos públicos del ministerio, en la mayoría de los casos, se posicionó en dos polos opuestos: experiencias fugaces por la gestión (57% de ellos) o muy extensas (43%) pero sin ascensos en términos de organigrama.

Quienes se mantuvieron en sus cargos por un tiempo mayor al promedio son aquellos individuos que no sólo construyeron algún tipo de lealtad con alguna figura relevante del ministerio sino que mostraron un *saber hacer* valorado por quienes conducían la cartera estatal al tiempo que desarrollaron un perfil asociado fundamentalmente a cualidades técnicas o de gestión como valores que se contraponían a la política en tanto aspiración al poder estatal o partidario.

En este grupo encontramos el caso del único funcionario que se mantuvo en un cargo público desde la gestión Cerruti<sup>90</sup> hasta el 2015. Esta permanencia extendida (y excepcional) en el cargo se dio en el área que contiene el programa social de mayor presupuesto del ministerio y fue 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.

(Director general, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

---

<sup>90</sup> Gabriela Cerruti fue Ministra de Derechos Humanos y Sociales de CABA entre 2006 y 2007, durante la gestión Telerman.



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.

(Director general, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

La libertad para trabajar y la valoración de su conocimiento sobre la gestión del programa que construyó en el mundo de las ONGs y en la gestión Cerruti le permitieron permanecer en el cargo durante los 8 años de gestión PRO.

Por último, entre los *convertidos* encontramos, por un lado, a quienes ingresaron en la gestión Bullrich (50% de ellos) y se fueron luego de la llegada de Vidal y de la consolidación del *larretismo* y del *vidalismo* en el MDS-CABA. En el capítulo 4 analizaremos cómo muchos de estos funcionarios migraron hacia otras carteras por su incapacidad para consolidarse en las líneas internas del armado PRO que pesaron en el ministerio.

Por otro lado, se destacaron un conjunto de dirigentes peronistas (50%) que a partir de su paso por la gestión se afianzaron en algún área específica del ministerio al tiempo que generaron nuevas lealtades políticas apoyando a Larreta o a Vidal. Santiago López Medrano, dirigente peronista y con vínculos con el sindicato de municipales de la ciudad, es un ejemplo de este tipo de recorridos: 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. Los años de gestión en la ciudad fueron claves para comprender cómo se consolidaron un conjunto de peronistas en el entorno de Vidal y en la gestión específica de las políticas sociales donde no tenían experiencia previa.

### **Conclusiones del capítulo 3.**

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*, el

compromiso con el PRO y la lealtad con personas importantes de la coalición sociopolítica (Larreta, Vidal y Stanley) se jerarquizaron como atributos de una forma de hacer política que se consolidó en estos años y que caracterizaría a las gestiones venideras del área de Desarrollo Social PRO.

La libertad respecto de los superiores, incorporada como valor de gestión en la experiencia previa de trabajo en fundaciones, se complementó con la construcción de lealtades políticas a partir del trabajo en la gestión ministerial. La consolidación de figuras específicas en los cargos jerárquicos del ministerio reordenó las lealtades previas que configuraron el reclutamiento político de los funcionarios.

Al mismo tiempo, la percepción de objetividad en la gestión de las políticas sociales, característica del modelo gerencial de los años 90, fue complementada con un discurso de cercanía, afín a las particularidades que asume la nueva democracia de proximidad (Annunziata, 2012), que se propuso interpelar a los destinatarios de las políticas sociales 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 Social 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, diferente al que implementaron Eduardo Amadeo y Alicia Kirchner a nivel nacional.

La primacía en la cartera de un perfil de funcionario *embarrado* estuvo relacionada con las características particulares que asumió la cercanía propuesta desde la gestión del MDS-CABA durante la gestión PRO: moralización de la política a partir de la singularización de esta, 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 construir tres perfiles típicos de gestión en el ministerio: las *PRO puras*, los *expertos* y los *conversos*. Los modos en que los agentes pusieron en valor esos atributos jerarquizados en el MDS-CABA durante la gestión PRO (2007-2015) les permitió legitimar su lugar y sus acciones cotidianas en el ministerio.

A partir de estos tres perfiles emergentes analizamos la permanencia de los funcionarios en los cargos públicos del ministerio. Los expertos que lograron mantenerse en el cargo afianzaron un perfil técnico asociado a algún área específica del ministerio al tiempo que construyeron confianza con alguna figura importante del ministerio (Larreta, Vidal, Stanley).

Los *conversos* permanecieron en el MDS-CABA de manera dispar: los peronistas que se alinearon con Larreta o con Vidal se mantuvieron en el tiempo mientras que aquellos dirigentes que ingresaron con Bullrich no. Los años de gestión en el ministerio fueron fundamentales para generar nuevas lealtades en el armado partidario y un *saber hacer* específico vinculado a algún área específica de gestión.

Las *PRO puras*, formadas con Larreta o cercanas a Vidal o Stanley, se posicionaron como el grupo de más peso en el ministerio, con recorridos extensos y 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.

En el capítulo siguiente, buscaremos analizar las trayectorias posteriores de los funcionarios luego de su paso por el área de Desarrollo Social, prestando especial atención a lo que sucedió luego del año 2015 cuando María Eugenia Vidal ganó la provincia de Buenos Aires y Mauricio Macri la elección nacional.

## Capítulo 4.

### **“Crear dos, tres...muchas Vidal, esa es la consigna”. Trayectorias de los funcionarios luego del paso por el MDS-CABA.**

El PRO es una nueva forma de ver la política, para mí es un movimiento social moderno que se basa en la llegada a la gente, la demostración de la gestión, que esto es lo que se hizo en 8 años en la ciudad, demostrando que nosotros podíamos gobernar tanto la provincia de Bs. As. como el país.

(Subsecretario, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

En este último capítulo analizamos las trayectorias posteriores de los funcionarios luego del ejercicio del cargo público en el MDS-CABA entre 2007 y 2015. Discutimos con la noción de carrerismo de la ciencia política institucional (Almaraz, 2010; Lodola, 2009) mostrando la multiplicidad de factores que intervinieron en las trayectorias analizadas<sup>91</sup>.

¿Qué sucedió con aquellos funcionarios que no siguieron ocupando cargos públicos en el MDS-CABA? Nuestro objetivo es mostrar lo que ocurrió entre 2007 y 2015, prestando especial atención a lo que sucedió en este último año donde el PRO no sólo volvió a ganar las elecciones en la ciudad de Buenos Aires sino que consiguió extender su predominio a otros distritos, entre los que se destacaron la provincia de Buenos Aires y el territorio nacional, en el cual Mauricio Macri fue electo presidente de los argentinos.

A lo largo de este capítulo, y en el marco del análisis de las trayectorias posteriores, analizamos la relación entre el área de Desarrollo Social y la política electoral en un nuevo

---

<sup>91</sup> Según el carrerismo hay dos tipos de variables que explican las motivaciones que moldean el cálculo político. 1) Factores de tipo contextual, asimilado a lo institucional: las particularidades institucionales generarían “oportunidades políticas” para el desarrollo de las carreras, moldeando los objetivos de los políticos, y 2) Factores personales, relacionados con las características individuales de cada político (Freidenberg, 2011).

contexto político signado por la victoria de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires.

#### **4.1. Políticos porteños: la ciudad de Buenos Aires como escenario de la profesionalización política entre 2007 y 2015.**

La autonomía de la ciudad en el año 1996 creó un nuevo espacio de disputa política históricamente subordinado a la dinámica del juego político nacional (Landau, 2008)<sup>92</sup>. La posibilidad de elegir directamente el máximo cargo ejecutivo local y la creación de un nuevo conjunto de instituciones que incluyeron ministerios hasta organismos de control tuvo repercusiones significativas en los procesos de profesionalización política analizados<sup>93</sup>.

Como bien explican Belloti, Vommaro y Morresi (2015), Compromiso Para el Cambio, el primer sello del PRO en la ciudad de Buenos Aires, tomó una decisión constitutiva y principal que marcó una característica de esta nueva fuerza política: decidió no presentarse como opción en todo el país e hizo campaña sólo en CABA. Esto generó un marco limitado en sus inicios dando una vital importancia a los resultados electorales locales y a las dinámicas que se pudieron establecer en la gestión local que permitieron generar un marco de oportunidades y de competencia política para aquellos que formaron parte de esta nueva fuerza política.

La consolidación del PRO a nivel local le permitió a dicha fuerza llevar adelante una primera experiencia de gestión, al tiempo que significó para muchos de sus dirigentes una

---

<sup>92</sup> La ciudad de Buenos Aires tiene algunas características que nos invitan a pensar la relación particular que se construye entre la política local y la nacional. La ciudad es el centro de negocios de Argentina y en ella se encuentran radicados los edificios del Estado nacional, los medios masivos de comunicación y otros actores de peso a nivel político, económico y social (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015). La premisa que supone que determinados recursos como la televisión, las radios y las redes sociales no son tan importantes en las elecciones locales (Cheresky, 2015) se puede relativizar para el caso de la ciudad de Buenos Aires por las características mencionadas.

<sup>93</sup> Luego de la sanción de la autonomía local un conjunto de instituciones políticas de distinto tipo comenzaron a formar parte del espacio político de CABA: el ejecutivo y sus respectivos ministerios, la legislatura, los organismos descentralizados, entre los que se destacan los de control gubernamental, entre otros. Como veremos más adelante, hacia estos espacios se fueron varios funcionarios luego de su paso por el MDS-CABA.

posibilidad real para vivir de la política, desarrollando distintos perfiles ligados a la misma.

Analizando las trayectorias inmediatamente posteriores de los funcionarios entre 2007 y 2015<sup>94</sup>, observamos que todos los que ocupan seguidamente un cargo público lo hacen en la ciudad de Buenos Aires. Este dato muestra la importancia que la consolidación del PRO en el gobierno local tuvo para los funcionarios del MDS-CABA, quienes pudieron rotar por distintos ámbitos del Estado local de acuerdo a sus trayectorias previas, sus saberes reconocidos y sus relaciones dentro del partido.

**Cuadro 5. Cargos que asumen inmediatamente después de dejar el Ministerio de Desarrollo Social entre 2007 y 2015.**

| Cargos posteriores                   | Cantidad de funcionarios |
|--------------------------------------|--------------------------|
| Asesor político                      | 1                        |
| Cargos públicos ejecutivos en CABA   | 10                       |
| Cargos burocráticos altos en CABA    | 5                        |
| Cargos públicos legislativos en CABA | 2                        |
| Organismos de control                | 1                        |
| Sin datos                            | 3                        |
| Total                                | 21                       |

**Fuente: base de elaboración propia.**

El 85% de los funcionarios que abandonaron el ministerio antes de 2015 ocuparon seguidamente un cargo público o burocrático (sobre el 15% restante no tenemos datos)<sup>95</sup>. Todos ellos lo hacen en CABA ejerciendo, en la mayoría de los casos, cargos públicos ejecutivos en otras áreas del gobierno de la ciudad.

En el transcurso de estos años de gestión PRO en CABA, estos funcionarios comenzaron a desarrollar trayectorias públicas extensas, aunque siempre al interior de la

<sup>94</sup>Cuando hablamos de trayectorias inmediatamente posteriores entre 2007 y 2015 nos referimos a aquellos funcionarios que abandonaron sus cargos públicos en estos años (lo que sucede luego de las elecciones de 2015 será estudiado en los apartados siguientes). Tomamos como referencia el momento en el que dejaron de ejercer el primer cargo público ocupado en el MDS-CABA durante la gestión PRO (2007-2015).

<sup>95</sup> En total, 21 funcionarios PRO abandonan su cargo público en el MDS-CABA antes de 2015.

ciudad. En esta línea de trabajo se destaca la reciente investigación de Canelo y Lascurain (2017) quienes examinaron las trayectorias previas de aquellos hombres y mujeres que conformaron el gabinete inicial de Vidal en la provincia de Buenos Aires. Las autoras observan que el 43% de los funcionarios venía ocupando cargos públicos desde hace 9 años o más, la mayoría de ellos en CABA.

La única que ocupó seguidamente un cargo electivo entre 2007 y 2015 fue María Eugenia Vidal quien luego de ser ministra de Desarrollo Social durante la primera gestión de Macri en la ciudad fue elegida para acompañar a este último en la boleta que impulsaba su reelección. Por esos años el macrismo decidió profundizar una estrategia de campaña que suponía complementar la imagen fría de Macri con una candidata a vice jefa portadora de un perfil de mayor calidez y cercanía (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015), representada por Michetti en 2007 y por Vidal en 2011.

El perfil de la ex ministra de Desarrollo Social le permitió al partido continuar con su estrategia electoral, pero en 2011 con una candidata muy cercana a Rodríguez Larreta, por entonces jefe de gabinete de Macri y hombre influyente en la trayectoria política de Vidal. Como vimos en el capítulo 3, la cercanía que construyó la ministra como un estilo de gestión propio en un área particularmente preocupada por la búsqueda de proximidad (Perelmiter, 2016) la posicionó en un lugar privilegiado para ocupar cargos electivos respecto a otros ministros y dirigentes del gobierno.

La construcción de candidaturas electorales luego del paso por Desarrollo Social apareció como una excepción en el elenco de funcionarios analizados. El ministerio construyó fundamentalmente perfiles de gestión ligados a las políticas sociales. En general, estos funcionarios se mantuvieron en Desarrollo Social antes de 2015 aunque algunos de ellos (3) se fueron hacia espacios del ejecutivo local que no se encontraban dentro del organigrama de Desarrollo Social pero que podemos considerar en la “periferia” del mismo. Nos referimos a áreas vinculadas a las políticas sociales y/o a la intervención directa en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la ciudad. Guadalupe Tagliaferri, actual ministra de Hábitat y Desarrollo Humano de la ciudad, luego de ocupar dos cargos públicos en el ministerio fue designada Presidenta del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes entre 2013- 2014.

El resto de los funcionarios que abandonaron el MDS-CABA entre 2007 y 2015 no lograron consolidarse en las líneas internas del ministerio ni desarrollaron un perfil de gestión en políticas sociales migrando hacia otras áreas del Estado local<sup>96</sup>. Distinguimos tres grupos diferenciados en relación con la ocupación de cargos inmediatamente posteriores: quienes se vincularon a otras áreas del ejecutivo local; los funcionarios que descendieron en el organigrama ministerial ocupando cargos burocráticos; y aquellos individuos que se posicionaron en cargos públicos a partir de las posibilidades que habilitaba la mayoría legislativa.

En el primer grupo encontramos un grupo de 3 funcionarios que ocupó seguidamente cargos públicos en el área educativa. Entre ellos incluimos al licenciado en Sistemas y Magíster en Administración de Empresas Esteban Bullrich, quien luego de ser ministro provisorio de Desarrollo Social (2007-2008) asumió como ministro de Educación de la ciudad.

En segundo lugar, diferenciamos un conjunto de funcionarios que ocuparon seguidamente cargos menores en la jerarquía institucional del gobierno de la ciudad luego de su paso por Desarrollo Social. La línea difusa entre burocracia y política que analizábamos en el capítulo 2 para pensar las formas de reclutamiento político de los funcionarios del MDS-CABA aparece en el análisis de las trayectorias posteriores aunque con menos fuerza. Luego de su paso por la cartera, Mariano Ferreiros fue nombrado coordinador del Sector Administrativo del Ministerio de Hacienda, Claudio Parrilla asumió como coordinador de Políticas Sociales en Adicciones de la Ciudad y Beatriz Vitas fue designada coordinadora y directora del Programa de Atención Social Integral de las Víctimas de Trata<sup>97</sup>.

Al igual que en los altos cargos gubernamentales del Ministerio de Desarrollo Social de Nación entre 1994 y 2011 (Giorgi, 2014b), fueron excepciones las trayectorias posteriores descendentes a un cargo administrativo o de menor jerarquía organizacional.

---

<sup>96</sup> Cuando hablamos de las líneas internas del ministerio nos referimos a tres referentes fundamentales del área a partir de los cuales se agruparon los funcionarios que pasaron por el MDS-CABA: Larreta, Vidal y Stanley.

<sup>97</sup> Mariano Ferreiros había sido director general Técnico, Administrativo y Legal; Claudio Parrilla director general de Políticas Sociales en Adicciones; y Beatriz Vitas directora general de la Mujer.



La primacía de este tipo de recorridos en las trayectorias previas de los funcionarios del MDS-CABA, analizadas en el capítulo 2, no se observa en las posteriores. En general, estos individuos son expertos que no se consolidaron en los cargos públicos del área pero cuyo descenso en el organigrama fue interpretado como parte de la función técnica que venían ejerciendo a lo largo de toda su trayectoria profesional.

Por último, observamos que la legislatura ocupó un rol cuantitativamente bajo en nuestro análisis de las trayectorias posteriores de los funcionarios entre 2007 y 2015 aunque no sólo operó como un espacio para vivir de la política (Carolina Stanley, directora general de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, y José Luis Acevedo, subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, accedieron a la legislatura porteña como representantes del PRO luego de su paso por el MDS-CABA) sino que permitió designar funcionarios en los organismos de control<sup>98</sup>. La mayoría en la legislatura (2005-actualidad) le permitió al PRO controlar estos nuevos organismos construidos a partir de la convención constituyente y ofrecer espacios que operaron como agencias estatales de “refugio” (Gené, 2014: 234) para que sus dirigentes puedan seguir viviendo de la política.

#### **4.2. El *larretismo* se afianza en el Ministerio de Desarrollo Social. El escenario local luego del 2015.**

En las elecciones de 2015 el PRO logró una serie de victorias electorales fundamentales. A la costumbre de ganar la ciudad de Buenos Aires, se sumaron varios distritos nuevos entre los que se destacaron la provincia de Buenos Aires, donde María Eugenia Vidal fue electa gobernadora, y el territorio nacional, en el cual Mauricio Macri fue elegido como presidente de todos los argentinos. Varios de los funcionarios que marcaron una *época* en

---

<sup>98</sup> Luego de la autonomía, no sólo se crearon los tres poderes “clásicos” sino también una serie de organismos de control, entre los que se destacaron la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público Fiscal, que intentaban dotar al ciudadano de mecanismos eficaces para reclamar la vigencia efectiva de sus derechos (Uprimny, 2011). En lo que respecta a nuestro análisis, es importante mencionar que Juan Pablo Becerra, director general de Servicios Sociales y Zonales, ocupó inmediatamente después de dejar su cargo en el MDS-CABA la coordinación general de la Agencia Gubernamental de Control, entidad autárquica de la Ciudad que desde 2008 concentra el ejercicio del poder de policía en lo referente a las condiciones de habilitación, seguridad e higiene de establecimientos privados, las obras civiles de arquitectura y el control de salubridad de alimentos.

el MDS-CABA tuvieron la oportunidad de capitalizar viejos vínculos y recursos en un contexto de acumulación de poder estatal por parte del macrismo.

**Cuadro 6. Cargos que ocuparon los funcionarios luego del año 2015.**

| Cargos que ocuparon                             | Número de funcionarios |
|---|------------------------|
| Cargo público ejecutivo municipal en CABA       | 7                      |
| Cargo burocrático alto en GCBA                  | 1                      |
| Cargo público ejecutivo municipal fuera de CABA | 4                      |
| Cargo público legislativo municipal             | 1                      |
| Cargos públicos ejecutivos provinciales         | 8                      |
| Cargos públicos ejecutivos nacionales           | 9                      |
| Cargo público legislativo nacional              | 1                      |
| Sin datos                                       | 5                      |
| Fallecimiento                                   | 1                      |
| Total   | 37                     |

**Fuente: base de elaboración propia.**

La consolidación del PRO en la ciudad de Buenos Aires, la imposibilidad de reelección de Macri y los distintos perfiles que albergaba el PRO en su interior marcaron las primeras internas abiertas del partido en la ciudad. El ganador fue Horacio Rodríguez Larreta, figura clave en los inicios del PRO y candidato de Macri en la ciudad. A pesar de su vasta trayectoria en la gestión pública durante el menemismo, el aliancismo, el peronismo de la provincia de Buenos Aires y el PRO, Rodríguez Larreta consiguió por primera vez un cargo electivo ejecutivo como jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el 2015 luego de ganar una interna partidaria y un ballotage ajustado frente a un candidato no kirchnerista y afín al gobierno como Martín Lousteau.

En los funcionarios del MDS-CABA, las victorias electorales se asociaban con dos banderas fundamentales de la cartera: gestión y cercanía.

CPC y PRO en la ciudad de Buenos Aires ha sido una maquinaria electoral en la ciudad invencible. Solo perdió en 2003 el ballottage, pero después ganó toda elección que tuvo. Con distintos candidatos, con distintas posibilidades y con la posibilidad de mostrar cada vez que esos candidatos son mejores porque son gestores y porque están cerca de la gente.”

(Subsecretario, entrevista propia, 23/11/2016, CABA)

Los valores que se jerarquizaron en el ministerio operaron como marco de comprensión de los resultados político-electorales y de la permanencia en el tiempo del PRO como fuerza de gobierno local. Como veremos en el apartado siguiente, esta afinidad electiva (Weber, 2004) entre las concepciones que se valorizaron en el MDS-CABA entre 2007 y 2015 y las demandas de una nueva democracia de proximidad (Annunziata, 2012) aparecieron como claves explicativas del vínculo entre el área y la política electoral.

Con la victoria de Rodríguez Larreta, hombre clave en el MDS-CABA (ver capítulo 2), las instituciones políticas de la ciudad de Buenos Aires siguieron ejerciendo un rol clave en los procesos de profesionalización política de los funcionarios estudiados. Ahora bien, recuperamos las críticas que realiza Giorgi (2014b) a la noción de estructuras de oportunidades políticas que utilizan algunos estudios sobre carrerismo político<sup>99</sup> (que se ciñen a las instituciones políticas y suponen una epistemología antropológica del actor racional y calculador) y compartimos su propuesta de considerar a las estructuras de oportunidades como la confluencia de múltiples factores.

Estos últimos muchas veces no responden al modelo clásico de carrera política de algunos trabajos de ciencia política (que supone el pasaje del ámbito municipal al nacional como un ascenso y que entiende las jerarquías formales como la única forma de circulación de la autoridad en el ministerio) e incluye variables como la confianza, los perfiles de gestión, las proyecciones políticas a mediano plazo, lazos de solidaridad, entre otras.

---

<sup>99</sup> Entre otros leer Almaraz, 2010.

Quien ocupó el máximo cargo del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano<sup>100</sup> fue Guadalupe Tagliaferri, una mujer que había trabajado con Rodríguez Larreta en la provincia de Buenos Aires y que se consolidó en el MDS-CABA ocupando 3 cargos públicos en Desarrollo Social entre los años 2010 y 2013 (ver capítulo 3).

Guadalupe sin el tema legislativo, pero hizo un recorrido súper interesante adentro del ministerio. Estuvo en todas las áreas críticas del ministerio, en todas. Conoce el ministerio como nadie porque estuvo en todos lados en trinchera. Yo creo que muy pocas veces uno puede decir que un ministro hizo el trabajo de trinchera de todo un ministerio y después fue ministro. No conozco ninguno.

(Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

El conocimiento del ministerio y la cercanía al nuevo jefe de gobierno se complementaron con la elección de un perfil femenino ligado al Grupo Sophia que se inició con Vidal y que apareció como una marca registrada del PRO en el área de Desarrollo Social de la ciudad. Las PRO *Puras* siguieron ocupando el máximo cargo del MDS-CABA en 2015 reproduciendo una fórmula que sintonizó con las redes construidas previamente por el nuevo jefe de gobierno.

El resto de los funcionarios que continuaron en el MDS-CABA luego del 2015 fueron *expertos*, con trayectorias previas en ONGs y el desarrollo de perfiles técnicos, que venían trabajando en la cartera hacía más de 4 años y que siguieron ocupando cargos en áreas específicas del ministerio. A partir de su paso por la gestión en la ciudad también construyeron lealtades con individuos que ocuparon cargos públicos más altos en nuevos contextos políticos favorables. Como explica una funcionaria:

En ese momento la nombran a Guadalupe y también ahí había una cuestión de ¿Qué necesitas? Ella había sido mi subsecretaria y me dijo si te quedas me haces un favor. Yo tengo 56 años, la verdad que hoy trabajar en política es mucho más relajado que cuando yo tenía 40 y pico. Entonces priorizas otras cosas, priorizas que se siga haciendo gestión, priorizas que el otro crezca, yo ya no tengo el changüí para llegar a algo. En política sin padrino, por la gestión, nadie te va a mirar.

(Directora general, entrevista propia, 2/12/2016, CABA)

El perfil técnico y *libre* de estos funcionarios *expertos* los posicionó en una situación favorable para mantenerse en sus cargos aunque no ascendieron en las jerarquías formales

---

<sup>100</sup> Como dijimos anteriormente, en 2015 el MDS-CABA pasó a denominarse Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

del ministerio. En tiempos de victorias electorales mantuvieron sus cargos previos a partir de la valorización del conocimiento del área y de la comodidad que implicaba trabajar allí. En contra de lo que podrían suponer estudios racionalistas, muchos de estos individuos decidieron rechazar cargos en otras jurisdicciones que implicarían un manejo mayor de recursos en función de los perfiles de gestión construidos previamente ligados a su *expertise* y a su libertad en el trabajo.

Los otros dos individuos que se quedaron en el gobierno de la ciudad representaban casos de “promoción gubernamental” (Giorgi, 2014b: 351) ya que pasaron a ocupar cargos públicos de mayor jerarquía en el organigrama gubernamental, aunque en otras dependencias. Soledad Acuña fue designada ministra de Educación de la ciudad y Sergio Costantino secretario de Descentralización.

Acuña fue subsecretaria de Promoción social en el MDS-CABA durante tres años y luego se fue a la cartera educativa como consecuencia de un conflicto con el círculo cercano a Vidal. A pesar de su historia en el Grupo Sophia no logró consolidarse en el entorno de Vidal, figura clave del ministerio en estos años. Esto nos muestra que más allá de la influencia que tenía Larreta en el MDS-CABA, en la gestión de Vidal se construyó una dinámica propia al interior de la cartera donde su figura fue adquiriendo preponderancia, con capacidad de decisión propia y de veto político.

Su condición de PRO *pura* fue fundamental para que Acuña siguiera vinculada al GCBA aunque en otra dependencia producto de la importancia que fue asumiendo Vidal en la cartera de las políticas sociales. Su desembarco en Educación le permitió seguir viviendo de la política antes de 2015, donde asumió el máximo cargo de dicho ministerio luego de la victoria de Rodríguez Larreta como jefe de gobierno porteño.

#### **4.3. El cambio dentro del cambio. El *vidalismo* y la potencia electoral de la proximidad.**

En una elección histórica, María Eugenia Vidal ganó la gobernación de la provincia de Buenos Aires con casi el 40% de los votos. Después de haber sido designada como máxima responsable del área vinculada a las políticas sociales en la ciudad de Buenos Aires en 2008 y de mostrar su capacidad para reconvertir su trayectoria política ligada a

la gestión en capital electoral en 2011, Vidal consiguió en 2015 un triunfo en muchos sentidos importante.

En primer lugar fue 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, 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). Luego de 1987, todos los gobernadores de la provincia de Buenos Aires hasta el 2015 habían sido representantes del Partido Justicialista.

Por otro lado, el macrismo ganó luego de apostar el todo por el todo a una candidata que venía del riñón del armado partidario original como María Eugenia Vidal, con una buena imagen positiva pero con escasa trayectoria política en la provincia de Buenos Aires. Las presiones de algunos sectores afines al gobierno que consideraban oportuno una alianza con Sergio Massa no fueron suficientes para quebrar una estrategia electoral que se mantuvo hasta el día de las elecciones.

Por último, expresaba la expansión del PRO hacia un distrito distinto a la Capital Federal y una demostración de poder significativa de cara al balotaje presidencial que se realizó en noviembre de ese año<sup>101</sup>. Buenos Aires era la provincia con mayor cantidad de habitantes y le permitió al PRO ganar por primera vez un distrito de peso electoral además de CABA luego de algunos intentos fallidos como en Santa Fe con la derrota en 2011 de Miguel del Sel.

¿Cómo una mujer formada en sus inicios en el modelo de la gerencia social termina siendo electa gobernadora de la provincia de Buenos Aires?

Nos parece importante pensar la victoria de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires como parte de un vínculo histórico que tiene el área de las políticas sociales y la política electoral, marcado por varios trabajos que analizaron esta relación en distintos momentos de nuestra historia (Giorgi, 2014b; Osuna, 2016; Perelmiter, 2016). Este

---

<sup>101</sup> Las elecciones generales de la provincia de Buenos Aires se hicieron el 25 de octubre de 2015.

vínculo no sólo se expresó en el uso de la “caja social” sino también en cierta afinidad electiva (Weber, 2004) que encontramos entre la cartera, preocupada particularmente por la construcción de cercanía y una nueva forma de democracia que sopesa el principio de identidad en la construcción del lazo representativo (Rosanvallon, 2002)<sup>102</sup>.

A nivel nacional, existieron varios casos donde se repitió esta diada entre Desarrollo Social y política electoral, que se presentó de manera paradigmática en las gestiones de Manrique y de Ramón “Palito” Ortega. Ambos individuos 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)<sup>103</sup> constituyeron su principal etapa de acumulación política, tras la cual realizó “notables performances en las urnas” (Giorgi, 2014b: 170).

Por su parte, el nombramiento de “Palito” Ortega en la secretaria de Desarrollo Social de la Nación (SDSN) 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.

En consonancia con el trabajo de Giorgi (2014b) consideramos que la condición de posibilidad casi excluyente para que un miembro de un gobierno compita electoralmente es que dicha candidatura tenga un alto grado de articulación con las estrategias de construcción política del gobierno. La candidatura debe comprenderse en el marco de una estrategia colectiva del PRO como apuesta política a figuras que se potencian desde la gestión. Vidal fue parte del armado partidario desde los inicios y su perfil favorece 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).

---

<sup>102</sup> Como expresamos varias veces, en el caso de la ciudad de Buenos Aires, el problema de la proximidad no sólo tiene que ver con la crisis de 2001 (frente a la cual el PRO se constituyó, al igual que otros actores, como una nueva alternativa política) sino que remite al origen de la sanción de la autonomía en 1996. Como explica Landau (2008), hay una crisis de nacimiento de las autoridades estatales en CABA. Las racionalidades políticas que guiaron el proceso de autonomización y sanción de la Constitución de la ciudad plantearon como problemas centrales la mayor “cercanía” entre gobernantes y gobernados, el control de los ciudadanos a los funcionarios, la inclusión de la participación, entre otras cuestiones relevantes (Landau, 2008).

<sup>103</sup> El MBS era por aquel entonces el ministerio “social” del gobierno militar de Onganía.

Ministerios especializados en los entre telones de la política como Interior (Gené, 2014) o carteras con memorias institucionales ligadas a saberes técnicos específicos como Economía (Heredia, 2015) construyeron un tipo específico de profesionales de la política. A partir del análisis realizado a lo largo de la tesis, creemos que el paso por el MDS-CABA le permitió a Vidal construir un perfil político afin a las demandas de un nuevo tipo de democracia, que la actual gobernadora de la provincia asumió de un modo particular.

Su trayectoria en fundaciones y su paso por el MDS-CABA constituyeron momentos claves en su proceso de profesionalización política. Separando lo “social” de lo “político” y asociando lo primero a lo femenino, la actual gobernadora de la provincia se consolidó como una candidata “menos” política en un contexto de crítica a los políticos.

Este perfil se construyó en una coyuntura marcada por el estallido de diciembre de 2001, en cuyo centro se destacaba la consigna “que se vayan todos”, donde la diferencia inherente a la representación, entre representante y representado, comenzó a ser fuertemente cuestionada (Annunziata, 2012). La distancia representativa y especialmente la existencia de una “clase política” fue objeto de un rechazo generalizado.

En este marco, surgió un nuevo formato del vínculo representativo en Argentina definido por la proximidad entre representante y representados<sup>104</sup> (Annunziata, 2012). La representación de proximidad incluía 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 implicaba un rechazo a los políticos vistos como ajenos a las realidades cotidianas de la ciudadanía (Annunziata, 2012). Este modelo suponía 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 cotidianidad de sus vidas. (Annunziata, 2012).

---

<sup>104</sup> La autora 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 (Annunziata, 2012).



En este modelo representativo había una primacía de la identidad sobre la distinción, ambos principios constitutivos del lazo representativo (Rosanvallon, 2002), que permitía construir una legitimidad basada en la proximidad y en la preponderancia de la identificación. En este contexto, se observaba la necesidad de los gobernantes de disimular su condición de políticos, presentándose en campaña y, como hemos visto a lo largo de este trabajo, en tiempos no electorales como hombres y mujeres “comunes<sup>105</sup>”.

Este tipo de identificación, al igual que las políticas del MDS-CABA durante la gestión PRO caracterizadas por la interpelación individual, era singularizante en tanto no construía como contrapartida un colectivo reuniendo a todos los que se identificaban con el político por medio de algo que tuvieran en común (Annunziata, 2012). No había 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 una clase política hija del 2001 fue particularmente retomada por la ex ministra de Desarrollo Social de la ciudad. 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 distritos claves como CABA y la provincia de Buenos Aires.

La experiencia de gestión en la ciudad reforzó el localismo que muestran los discursos político-electorales (Annunziata, 2012), según los cuales los atributos de cotidianeidad y cercanía física asociados a la política municipal serían el modelo de la política legítima.

En este pasaje hacia la política electoral el paso de Vidal por el MDS-CABA apareció como un momento clave para entender la afinidad electiva de sus premisas en el área con una nueva democracia de proximidad que observa Annunziata para el caso argentino luego de la crisis de 2001. Creemos que fue en este marco democrático donde se insertó la figura de Vidal vinculada a valores y atributos analizados a lo largo de este trabajo.

No consideramos el caso de Vidal como una planificación premeditada de construir un candidato electoral, como si muestra Giorgi (2014b) para el caso de Ramón Ortega, quien

---

<sup>105</sup> 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”.

no tenía ningún tipo de conocimiento en políticas sociales y se abocó completamente a la construcción de su candidatura política. La experiencia de Vidal en la gestión pública de políticas sociales favoreció la construcción de un perfil político afín a lo electoral aunque tampoco podemos suponer que no estuviera en sus proyecciones el salto a lo político electoral. 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.  
(Directora General, entrevista propia, 2/12/2016, CABA).

La relación entre un perfil “menos” político y la democracia de proximidad expresa 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.

En el MDS-CABA 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 construir igualdad) y con sus pares políticos (con quienes consolidaron en los años de gestión concepciones y valores comunes que organizaron formas de jerarquización 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 sociales. Esta última es una dimensión de evaluación “universal” (Gené, 2017: 153) 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 los valores que circularon en el MDS-CABA durante la gestión PRO (personificados de manera novedosa por Vidal) y las demandas de una ciudadanía que acentúa el peso del principio de identidad sobre el de la distinción en un contexto de mutación de la legitimidad democrática (Annunziata, 2013) caracterizada por la presencia de una crítica moral de la política.

#### **4.4. Las y los *vidalistas*. Dirigentes leales y cercanos en territorio peronista.**

Las victorias del PRO en la provincia de Buenos Aires y en algunos municipios del AMBA fueron significativas para varios funcionarios del MDS-CABA que luego de 2015 ocuparon cargos públicos a nivel municipal o provincial. El análisis de las trayectorias posteriores de los funcionarios que pasaron por el MDS-CABA muestra que, a partir de la llegada de Vidal al territorio bonaerense, un número significativo de ellos decidió ocupar cargos públicos en la provincia o en municipios provinciales. Los funcionarios valorizaron lealtades previas y perfiles de gestión desarrollados en el GCBA, en el marco de una apuesta por una construcción política a nivel provincial que tiene como referente máximo a alguien con quien han venido trabajando y que tiene una proyección electoral creciente.

El análisis de la provincia de Buenos Aires nos permitió abandonar una mirada normativa sobre cómo debe ocuparse el Estado profundizando un tipo de conocimiento empírico que indaga diversas formas de habitar el Estado en distintos gobiernos y en función de las alianzas socio-políticas, de las lealtades construidas, de los saberes previos, de los perfiles de gestión, entre otros factores relevantes.

Con la llegada de Vidal a la provincia de Buenos Aires desembarcaron un conjunto de funcionarios que la acompañaron en el MDS-CABA. Un 21% de los individuos que ocuparon cargos públicos en la cartera entre los años 2007 y 2015 pasaron a formar parte del gobierno de la provincia de Buenos Aires, incluyendo aquí a la nueva gobernadora y ex ministra de Desarrollo Social de la ciudad María Eugenia Vidal.

El desembarco del *vidalismo* en la provincia de Buenos Aires no incluyó sólo la ocupación de cargos públicos en el gobierno provincial sino que se observó también en la llegada de ex funcionarios del MDS-CABA a algunos gobiernos municipales del AMBA: 4 dirigentes se fueron hacia otros municipios de la provincia de Buenos Aires. Este tipo de trayectorias posteriores no existieron entre los funcionarios antes del año 2015 y se presentaron como una novedad luego de las victorias que el PRO consiguió en algunos distritos cercanos a CABA, donde podemos resaltar para nuestro análisis el caso de Morón en el que obtuvo su primer cargo electivo quien por ese entonces era la pareja de María

Eugenia Vidal, Ramiro Tagliaferro<sup>106</sup>. Allí, Carlos Rebagliati y Fernando Cid ocuparon los cargos de Secretario de Gobierno y Secretario de Políticas Sociales y Abordajes Integrales, respectivamente.

Para estos funcionarios que ocuparon cargos públicos en la provincia de Buenos Aires, el paso por el MDS-CABA fue significativo en dos sentidos. En primer lugar, les permitió construir vínculos políticos nuevos que fueron claves para instalarse en otros distritos luego del 2015. Como cuenta un funcionario proveniente del peronismo local:

Después que ganó Ramiro, Ramiro me citó a su oficina y me hace el ofrecimiento para ser su secretario de política social. Al principio me chocó en el buen sentido de que se me cruzaron un montón de cosas en la cabeza, yo no soy de Morón, mi vida está en Capital, eso que le puede pasar a cualquiera. Al mismo tiempo había una posibilidad de ir a trabajar a nación con Carolina y nada tuve una charla de 2/3 minutos con María Eugenia que me convenció en una visita a una casa en Ezeiza, ella ya había ganado, era gobernadora electa. Estábamos para la segunda vuelta del presidente y vino con Mauricio a una casa que prometió que si ganaba iba a volver y me dijo mirá que en Morón te necesitamos, formas parte de nuestro equipo, Ramiro te necesita y le dije bueno, gracias por confiar en mí. Para mí fue un respaldo grande. (Director general, entrevista propia, 13/12/2016, Morón)

Como vimos en el capítulo 2, las lealtades que permitieron el ingreso de un conjunto de peronistas a la gestión en el MDS-CABA se apoyaban fundamentalmente en la figura de Rodríguez Larreta. Ahora bien, luego del paso por la gestión local algunos peronistas decidieron seguir apoyando a Larreta mientras que otros apostaron por Vidal. Estos vínculos operaron como una variable explicativa, entre otras, para comprender la decisión de algunos de los funcionarios de rechazar un cargo en CABA o en Nación.

La decisión de ocupar espacios públicos en la provincia, incluso rechazando cargos nacionales, nos muestra 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), no se observa en algunas trayectorias posteriores analizadas.

---

<sup>106</sup> Ramiro Tagliaferro no sólo fue la pareja de Vidal sino que formó parte del Grupo Sophia desde sus comienzos (Simón, 2006).

En segundo lugar, el paso por Desarrollo Social marcó un modelo de gestión en políticas sociales que buscaron instalar en los nuevos distritos en los que el PRO se impuso electoralmente

Venimos con la misma idea y con el mismo esquema que tuvimos en la ciudad de Buenos Aires. A tratar de que los recursos vayan a la gente más allá de la política, que lleguen, destruir esa política de punteros o de utilización de los recursos del Estado para la política. Atacar todos los lugares más vulnerables de Morón para que haya una política a largo plazo desde que uno nace hasta que uno ya es grande. Esa es la idea, siempre. Armar esa red social que hay en la ciudad.

(Ibíd.)

La *época* que comenzó con la llegada de Vidal al MDS-CABA y que incluyó una serie de atributos y concepciones en la gestión de políticas sociales buscó replicarse en algunos distritos bonaerenses donde los nuevos intendentes pertenecían al PRO. Con la llegada del nuevo secretario de Políticas Sociales y Abordaje Integrales de Morón, un conjunto de individuos que trabajaban con el funcionario en el GCBA lo acompañaron en su nueva etapa al frente de la gestión de la secretaría. Observamos una vez más como las “sociabilidades estatales” (Giorgi, 2014: 464) permitieron la formación de grupos y la circulación (colectiva) de los mismos en contextos de crecimiento electoral.

Lo que observamos fue la preeminencia de PRO *puras* y *conversos* en el salto a la provincia de Buenos Aires, donde no encontramos ningún *experto*. La elección de dirigentes del entorno de Vidal por el trabajo previo en fundaciones PRO y en la gestión en la ciudad mostraba la decisión de convocar un perfil cercano a la ministra y menos ligado a saberes expertos. Estos individuos expresaban, en algunos casos, la especialización en un área de gestión pública específica y, en todos los casos, la construcción de un vínculo político con Vidal en el MDS-CABA que marcó el salto en 2015 a la provincia de Buenos Aires.

Las PRO *puras* que llegaron a la provincia de Buenos Aires afianzaron recorridos vinculados al área de las políticas sociales. María Pilar Molina, directora general de Niñez y Adolescencia (2011-2015) e Ignacio Girado, director general de Economía Social (2011-2015), ocuparon cargos en el ministerio de Desarrollo Social de la provincia. Daniela Reich, ex directora general de la Mujer en la ciudad (2013-2015), fue designada como presidenta del Consejo Provincial de las Mujeres (CPM).

La novedad en la provincia se observó en la elección de Santiago López Medrano, subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario en CABA (2011-2015), como ministro de Desarrollo Social de la provincia. Vidal decidió romper con la fórmula que el PRO construyó en el máximo cargo del MDS-CABA que suponía la presencia de mujeres formadas en la fundación Sophia.

López Medrano era un *converso*, con historia en el peronismo aunque cercano a la ministra en su gestión en CABA<sup>107</sup>. Desde la subsecretaría que condujo en la ciudad de Buenos Aires llevó adelante una de las políticas más destacadas del ministerio según los propios entrevistados: la construcción de Centros de Primera Infancia. Con un perfil “más político” muestra algunas características que distinguen la gestión del área de las políticas sociales en la provincia respecto a la ciudad de Buenos Aires.

La apuesta por dirigentes con trayectorias previas político-partidarias, fundamentalmente en el peronismo, apareció como una característica distintiva en relación a la gestión del MDS-CABA (ver capítulo 2). Si bien observamos desde el comienzo la presencia de peronistas en el MDS-CABA, nunca habían ocupado el máximo cargo del área. Esta diferencia se construyó en un contexto marcado por dos variables fundamentales: la confianza que la ministra y López Medrano consolidaron en la gestión de CABA y el pasaje a una jurisdicción diferente con una fuerte tradición peronista. Como muestra el trabajo de Canelo y Lascurain (2017) esta decisión de conformar un ministerio “más político” se observa en distintas áreas del gabinete provincial donde un 44% de los funcionarios tiene experiencia previa político partidaria.

De los discursos de los funcionarios de Vidal se desprende una referencia muy fuerte en su figura, no sólo por fuera del armado de Larreta sino también desmarcándose del actual presidente Mauricio Macri. En varios relatos la apuesta parecía ser a largo plazo proyectando la construcción de un armado propio en torno a la gobernadora. “Sí, López

---

<sup>107</sup> López Medrano trabajó en el Ministerio del Interior de la Nación como Coordinador del PRO.FE.MI.SO. en la Provincia de Buenos Aires durante 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 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.

*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.”<sup>108</sup>*

Los recorridos de los funcionarios en la provincia o en distritos del AMBA se vincularon al área de las políticas sociales o a cargos de gobierno como la Coordinación Gubernamental, con perspectivas de futuro fuertemente vinculadas a los destinos de la actual gobernadora. Las sociabilidades previas pero también las estatales aparecieron como fundamentales para comprender la conformación de grupos alrededor de la gobernadora y de subgrupos en torno a funcionarios que pasaron a ocupar nuevos cargos públicos en el gobierno provincial o en municipios bonaerenses rechazando en algunos casos la posibilidad de ocupar cargos nacionales.

#### **4.5. Mauricio Macri 2015: el desembarco del *larretismo* en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.**

Durante muchas décadas el presidente elegía al intendente de la Capital Federal y la política de la ciudad estaba fuertemente condicionada por la dinámica del juego político nacional. Si bien los ciudadanos porteños votaban directamente a los integrantes del Concejo Deliberante, la inestabilidad que caracterizó a la política nacional durante gran parte del siglo XX afectó de manera decisiva la política local impidiendo la posibilidad de estructurar un campo político local estable (Landau, 2016).

Desde la autonomía de la ciudad hace aproximadamente 20 años se produjeron múltiples transformaciones en la política local. La histórica relación de arriba hacia abajo que caracterizaba al vínculo nación-ciudad se ha invertido en dos casos concretos. Este distrito aportó dos presidentes de la nación electos primero por los ciudadanos porteños y luego por el conjunto del electorado nacional: hablamos del líder del PRO y del ex presidente Fernando De la Rúa. La importancia de consolidar una fuerza política en CABA cobró nueva relevancia luego de la creación de instituciones políticas con autonomía relativa respecto del juego político nacional.

---

<sup>108</sup> Trabajadora del MDS-CABA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora.

A partir de diciembre de 2015 Mauricio Macri se convirtió en el nuevo presidente de la nación. Su deseo de saltar a la política nacional se había visto frustrado en 2007 por la decisión de Jorge Tejerina de adelantar las elecciones porteñas y en 2011 por la abrumadora ventaja que las encuestas le daban a Cristina Fernández frente a una oposición fuertemente fragmentada (Belloti, Vommaro y Morresi, 2015). Sin embargo, la imposibilidad de ser reelecto en la ciudad, la decisión de construir su candidatura nacional y los buenos resultados que el PRO consiguió en algunas elecciones provinciales son algunos de los motivos que posicionaron a Macri como un candidato opositor con posibilidades reales. Frente a esto, se presentó una fuerza de gobierno nacional que se mostró fragmentada y un peronismo dividido con Massa y Scioli como candidatos. Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia en su primera postulación a nivel nacional, muchos dirigentes que lo habían acompañado en distintos niveles de la gestión de la ciudad fueron convocados para trabajar en su nueva experiencia de gobierno.

Un 27% (10) de los funcionarios del MDS-CABA ocupó cargos públicos nacionales a partir de la victoria de Macri en el balotaje de noviembre de 2015. Un 90% de ellos lo hizo en cargos ejecutivos y, entre ellos, un 67% en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) donde Carolina Stanley fue asignada como nueva ministra.

Las designaciones de Stanley en la nación, de López Medrano en la provincia de Buenos Aires y de Tagliaferri en CABA, aparecen en los relatos de los entrevistados como parte de una trayectoria en el área ligada a su experiencia en la gestión pública de la ciudad.

Me parece que los tres tienen como esa figura de recorrido, de saber de qué hablan, de haber estado en el medio del barro resolviendo un problema a las tres de la mañana un domingo. Son personas que no llegan a ser jefe sin saber de lo que están hablando. Y eso le da otro color al laburo. Porque es alguien que hoy tiene capacidad de decisión, que hoy está sentado en el lugar de jefe, que hoy manda pero que hoy sabe que manda, y que sabe dónde está la gente, digo, es otra cosa.

(Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

Además de Stanley, 5 personas fueron nombradas en distintos cargos en el ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se designaron dos secretarios: Paula Pérez Marquina en Economía Social y Carlos María Pedrini en Gestión y Articulación Institucional. Dos asumieron cargos como subsecretarias: Ana María Volpato (Políticas Alimentarias) y María Wolanik (Desarrollo Institucional e Integración Federal). Por último,



Lorena Ríos asumió como Presidenta de la Comisión de Asistencia y Promoción de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario.

En general, los perfiles que ocuparon cargos públicos en nación son *PRO puras* muy cercanas a Stanley que a partir de dicho vínculo, del desarrollo de perfiles de gestión en políticas sociales y de la pertenencia a grupos consolidados en el MDS-CABA saltaron a la nación en el área de las políticas sociales a partir de 2015.

A ver, lo que pasa es que son grupos, digo dentro de lo que es Desarrollo, son grupos pequeños pero como que las guían a ellas digamos. Carolina se lleva eh, bueno, a Paula, a Carolina, a Lorena, a Cecilia Stanley, que es la prima, a Leonardo Sarda que es el marido de la prima.

(Trabajadora del MDS-CABA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora)

La construcción de relaciones y de confianza a partir del paso por el MDS-CABA aparece como una de las claves que nos permite entender los recorridos individuales y colectivos hacia el MDSN. Todos ellos ocuparon su primer cargo público en la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de su inserción en el PRO y más de la mitad lo hizo en un cargo público en el MDS-CABA. La decisión de Stanley de convocar a funcionarios del área con experiencia en la gestión local fue algo que también realizó Alicia Kirchner en el año 2003 cuando eligió como subsecretaria de Seguridad Alimentaria a quien solía ocuparse de la política alimentaria en Santa Cruz (Perelmiter, 2016).

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 Ciudadanía pero más que nada cuando hablo de que hacía lo mismo es la expertise de saber cómo se evalúa y cómo se 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.

(Asesora del área, entrevista propia, 3/4/2017, CABA)

La experiencia en la gestión local, en un área específica, y la red de confianza construida a partir de esas sociabilidades estatales (Giorgi, 2014b) fue aprovechada por este grupo de dirigentes en un contexto de buenos resultados electorales.

En otras áreas del Estado nacional fueron designados 3 funcionarios que pasaron anteriormente por el MDS-CABA. Se trata de un *experto* y dos *convertos* que habían ocupado cargos en el MDS-CABA aunque no lograron consolidarse.

Ninguno de ellos pasó a nación a ocupar cargos relacionados con su desempeño en el MDS-CABA aunque si se observaron vínculos con trayectorias posteriores en otras áreas del ejecutivo porteño. Esteban Bullrich fue nombrado Ministro de Educación y Deportes de la nación luego de dos períodos como Ministro de Educación de la ciudad. El ex director general de la Red Integral de Protección Social Ramón María Lanús, asumió como presidente de la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Por último, Carlos Regazzoni, quien había ingresado con Bullrich como subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario y luego había ocupado cargos de Planeamiento Urbano y en la obra social de la ciudad, fue designado en 2015 como director ejecutivo del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI).

La victoria de Mauricio Macri en la nación representó un quiebre en la historia del partido. La posibilidad de tomar decisiones de influencia nacional marcó una nueva etapa en la historia del PRO. Un grupo significativo de funcionarios que pasaron por el MDS-CABA acompañó a Macri en su primera experiencia de gestión a nivel nacional. Si bien no todos siguieron vinculados al área de las políticas sociales, muchos de ellos pasaron a formar parte del organigrama que armó Carolina Stanley en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La pertenencia de la ministra al círculo de Rodríguez Larreta, figura clave del macrismo y del área de las políticas sociales en la ciudad, la posicionó en una situación de privilegio en el contexto de expansión del PRO como fuerza política. La victoria de Vidal en la provincia de Buenos Aires favoreció la posibilidad de ocupar el máximo cargo de la cartera nacional de las políticas sociales ya que su experiencia como ministra de Desarrollo Social entre 2011 y 2015 en CABA la ubicaba como una referente del macrismo en la gestión de este tipo de políticas públicas.

Con la llegada de la nueva ministra un conjunto de personas pero también de valores y concepciones arribaron a la cartera nacional. En una primera instancia, se observó una preocupación por construir objetividad en un ministerio que en los años kirchneristas buscó constantemente refundar un lazo de proximidad (colectivo y político) con los sectores más vulnerables (Perelmiter, 2016). Si bien creemos que esta idea debe ser profundizada en estudios subsiguientes, la revalorización del SIEMPRO, una política

social emblemática de los años 90 preocupada por el monitoreo y la evaluación de los programas, forma parte de una estrategia más general que caracterizó al PRO en la cartera estudiada: construir una fórmula de gestión propia que valore la cercanía (individual) y la objetividad de la acción estatal.

Centro político, económico, cultural del país y distrito con mayor PBI per cápita del país, la ciudad de Buenos Aires funcionó en varias oportunidades como “caja de resonancia de la política nacional” (Vommaro y Morresi, 2015: 37), construyéndose un vínculo particular en los últimos 20 años entre ambos escenarios. La elección de dos jefes de gobierno como presidentes de todos los argentinos y los recorridos de un grupo de funcionarios de la ciudad de Buenos Aires hacia las instituciones políticas nacionales nos invitan a seguir pensando este vínculo y sus implicancias políticas.

#### **Conclusiones del capítulo 4.**

La autonomía de la ciudad le permitió al PRO construir una fuerza política local en un distrito fundamental como CABA donde la elección directa del jefe de gobierno marcó nuevas relaciones políticas entre la ciudad y la nación, previamente caracterizadas por el derecho del presidente de elegir al intendente de la Capital Federal. Entre 2007 y 2015, las instituciones políticas de la ciudad cumplieron un rol fundamental en los procesos de profesionalización política de los funcionarios del MDS-CABA, permitiendo a varios individuos seguir viviendo de la política en otras áreas del GCBA luego de su paso por la cartera.

En un contexto donde el PRO no pudo extender su predominio político a otros distritos electorales, las instituciones políticas locales les permitieron a los funcionarios ocupar distintos espacios de gestión, desarrollando vínculos, valores y recursos que cobrarían otro valor a partir de las victorias de 2015. Los expertos fueron los únicos que descendieron en el organigrama estatal mientras que aquellos que no se consolidaron en las líneas internas del ministerio ocuparon cargos en otras áreas del GCBA.

En 2015, y luego de los éxitos electorales del PRO en CABA, en otros municipios del AMBA, en la provincia de Buenos Aires y en la nación, los funcionarios del MDS-CABA

construyeron recorridos posteriores que podríamos tipificar en tres grandes grupos. El “modelo” de gestión social se exportó a otros territorios donde el partido se impuso, capitalizando la experiencia de gestión en CABA en un nuevo contexto político favorable.

En primer lugar, hay un conjunto de individuos que se quedó en la ciudad, en general con cargos de mayor jerarquía y vinculados históricamente al nuevo jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta, quien ocupó desde el inicio un rol influyente en el área de las políticas sociales.

Si bien en el año 2015 el PRO consiguió importantes victorias entre las que se destacaron la de la provincia de Buenos Aires y la nacional, observamos que la ciudad de Buenos Aires siguió siendo un distrito político relevante para los funcionarios que pasaron por el MDS-CABA. Los individuos que ocuparon cargos públicos en la ciudad luego de las elecciones de 2015 eran cercanos a Larreta, consolidaron perfiles de gestión previos (*expertos*) y, en el caso de aquellas que formaban parte de las PRO *puras* ascendieron en el organigrama estatal ocupando cargos de ministras y secretarios.

En segundo lugar, se destacaron los recorridos de un conjunto de dirigentes hacia la provincia de Buenos Aires donde Vidal fue elegida por los bonaerenses como nueva gobernadora. Su estilo de gestión cercano logró una fuerte compatibilidad con un tipo de lazo representativo caracterizado por la proximidad.

La victoria de María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires fue particularmente interesante para este trabajo. Su historia en el MDS-CABA nos invitó a (re)pensar el vínculo entre la cartera de las políticas sociales y lo electoral en un nuevo contexto democrático. El *vidalismo*, como fenómeno político electoral y de gestión, se presentó como una nueva forma de hacer política, objetiva y, al mismo tiempo, embarrada, sensible al sufrimiento de los sectores más desfavorecidos de la ciudad y, luego de 2015, de la provincia de Buenos Aires, con una clara convicción de la importancia de estar cerca de la gente para construir un proyecto político compatible con las transformaciones democráticas de los últimos tiempos.

Un grupo de funcionarios del círculo de Vidal ocupó lugares claves en el gobierno de la provincia de Buenos Aires y en otros distritos del AMBA, desembarcando fundamentalmente en el área de Desarrollo Social donde se buscaba instalar el estilo de

gestión PRO que caracterizó la gestión del MDS-CABA entre 2007 y 2015. Entre quienes ocuparon cargos públicos en provincia, se destacan un grupo de PRO *puras y conversos* que valorizaron sus trayectorias previas en esta nueva coyuntura. Los perfiles escogidos por la ministra para comenzar su gestión provincial compartían los atributos de compromiso con el PRO, lealtad y cercanía, claves para el desembarco del PRO en la PBA. Entre objetividad y cercanía (lógicas de gestión desarrolladas en el capítulo 3) Vidal se inclinó por la segunda para la gestión de la provincia de Buenos Aires.

Por último, la elección de Mauricio Macri como presidente de los argentinos vino acompañada de la designación de Carolina Stanley como ministra de Desarrollo Social de la Nación. Con su llegada, nombraron un conjunto de funcionarios, quienes a partir de su experiencia en la ciudad y de su relación con la ministra y con Larreta saltaron a la política nacional en el área de las políticas sociales. Además, encontramos algunos dirigentes con recorridos fugaces por el MDS-CABA que pasaron a ocupar cargos de importancia en otras dependencias del ejecutivo nacional. El paso por la política porteña operó como un trampolín a la nación.

### **Conclusiones generales**

A lo largo de esta tesis hemos analizado los procesos de profesionalización política del alto funcionariado del MDS-CABA durante la gestión PRO entre los años 2007 y 2015.

Partimos de la historia de la cartera en la ciudad de Buenos Aires para pensar el modo particular de ejercicio de la profesión política en el conjunto de individuos que ocupó las más altas posiciones del ministerio.

Nuestra pregunta por los procesos de profesionalización política en el MDS-CABA se insertó en un contexto caracterizado por el nuevo lugar que ocupó la ciudad de Buenos Aires luego de su autonomía. Buscamos rastrear algunas particularidades de la política local, entre las cuales se destacaron una nueva institucionalidad, nuevos actores y coyunturas políticas con diversos grados de autonomía relativa que se forjaron al calor de la elección directa por parte de los ciudadanos de los distintos jefes de gobierno porteños.

En términos institucionales, la gestión PRO en el MDS-CABA redujo la centralidad de la cartera en varios sentidos: presupuestario, de personal, de autoridades superiores. Como contracara de la importancia que fueron asumiendo los ministerios de Ambiente y Espacio Público y el de Seguridad y Justicia, el MDS-CABA se acercó a los ministerios residuales del gabinete porteño.

A diferencia de las gestiones previas en el área, caracterizadas por la inestabilidad en el máximo cargo y por la elección de perfiles heterogéneos, a partir de la llegada del PRO “las que mandaron” en el área fueron un conjunto de mujeres universitarias, formadas en fundaciones y cercanas a Horacio Rodríguez Larreta.

En términos de género, el PRO vinculó el área “social” a lo femenino y esto último al cuidado del otro (Grassi, 1989). La gestión del ministerio y la proyección política de algunas de sus funcionarias más encumbradas, entre las cuales se destaca María Eugenia Vidal, se apoyó en un imaginario tradicional de género a partir del cual el PRO construyó una nueva forma de hacer política.

Construimos la noción de *evitismo liberal* para referirnos a las trayectorias previas de los funcionarios. A partir de este concepto buscamos dar cuenta de la convivencia en el MDS-CABA de dos tradiciones diferenciadas: la liberal incorporada por un conjunto de funcionarios a partir de la participación en ONGs y la evitista de un sector del peronismo porteño.

Las fundaciones fueron espacios de reclutamiento fundamentales en el ministerio, no sólo por su importancia relacional, sino también por su influencia simbólica: proveyeron

valores y concepciones que formaron un sentido común compartido por varios individuos que luego pasaron a ocupar cargos públicos en el MDS-CABA. La libertad respecto de los superiores, la percepción del trabajo en el área como “ayuda social” y la construcción de una *expertise* en políticas sociales se destacaron como atributos claves incorporados en estos años trabajando en fundaciones que lograron valorizarse para acceder a cargos públicos luego de las victorias del PRO en la ciudad.

Por su parte, un grupo de dirigentes provenían del peronismo local o nacional, y se incorporaron al PRO a partir del vínculo que construyeron con Rodríguez Larreta. El ingreso a Desarrollo Social se vinculó a la tradición política en la que se reconocían y que reactualizaron de manera particular en un contexto de consolidación en la cartera de un grupo de mujeres formadas en fundaciones: es por “vocación” que se dedicaron al trabajo “social”, realizando una separación entre “lo social” y “lo político”, asociando lo primero con el género femenino.

Con la llegada de Vidal al MDS-CABA el PRO jerarquizó un conjunto de atributos en la gestión “social”. La *libertad* respecto de los superiores, incorporada como valor de gestión en la experiencia previa de trabajo en fundaciones, se complementó con la construcción de *lealtades* políticas a partir del trabajo en la gestión ministerial. Por otro lado, la percepción de objetividad en la gestión de las políticas sociales, característica del modelo gerencial de políticas sociales de los años 90, fue complementada con un discurso de cercanía, afín a las particularidades que asume la nueva democracia de proximidad (Annunziata, 2012).

La cercanía que construyó el PRO en el MDS-CABA definió algunas particularidades de aquello que en esta tesis llamamos un estilo de gestión *embarrada*: singularización de la política social, participación de los funcionarios en algunos momentos de la implementación de las políticas en el territorio, jerarquización de funcionarios con perfiles “menos políticos”, separación entre gestión “social” y política, y feminización de la primera. Con estas prácticas y concepciones los funcionarios se propusieron interpelar no sólo a los destinatarios de las políticas sociales sino también a los trabajadores del ministerio a partir de dispositivos institucionales específicos como el Operativo Frío.

El análisis de los atributos que caracterizaron a los funcionarios PRO del MDS-CABA nos permitió construir tres tipos de perfiles de gestión pública: las *PRO puras*, los *expertos* y los *conversos*. Estos tipos de perfiles los utilizamos para estudiar experiencias de pasaje por la gestión: se destacaron aquí las permanencias extensas y jerarquizadas de las *PRO puras* quienes fueron portadoras de la mayoría de los atributos ponderados en el área.

Por último, analizamos las trayectorias posteriores de los funcionarios luego de su paso por el MDS-CABA. Antes del 2015, fue fundamental para los funcionarios de la cartera la consolidación del PRO como fuerza de gobierno local. La autonomía de la ciudad y las victorias electorales que el macrismo consiguió desde 2007 en el ejecutivo porteño permitieron que la mayoría de los funcionarios que abandonaron el MDS-CABA siga ocupando cargos públicos en el GCBA en un contexto de consolidación del kirchnerismo a nivel nacional y de dificultad para el PRO en su objetivo de extenderse a otros territorios.

Luego del año 2015 y de las victorias electorales conseguidas por el PRO en CABA, la provincia de Buenos Aires y la nación, los funcionarios pusieron en valor los atributos jerarquizados en el MDS-CABA entre 2007 y 2015 y construyeron recorridos posteriores de diverso tipo luego de este último año. Más del 80% de los funcionarios analizados ocupó un cargo público ya sea en el estado nacional, en el de la provincia de Buenos Aires, en la ciudad de Buenos Aires o en algún municipio del área metropolitana, a partir de la valorización de los vínculos de confianza inter-personales y de perfiles de gestión que se desarrollaron en la gestión de la ciudad.

El modelo de gestión social implementado en CABA se exportó a otros distritos electorales hacia donde migraron los funcionarios que formaron parte de nuestro estudio. Si bien la mayoría de ellos siguió vinculado al área de las políticas sociales, el caso de María Eugenia Vidal nos invito a (re)pensar la relación entre el área de Desarrollo Social y lo político electoral.

El *vidalismo*, como fenómeno político y de gestión, se presentó como una nueva forma de hacer política, tradicional en términos de género, objetiva y *embarrada* al mismo tiempo. Algunos de los atributos jerarquizados durante la gestión del MDS-CABA, entre los que se destaca la búsqueda de cercanía, mantuvieron una clara afinidad electiva (Weber, 2004) con las demandas de una ciudadanía crítica de la clase política en general.



Consideramos que reflexionar sobre las características distintivas que asumió la profesionalización política en el área de Desarrollo Social en la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO nos permitió seguir pensando los nuevos tiempos políticos y las profundas transformaciones democráticas de los últimos años que muestran nuevas formas de habitar el Estado y la primacía de una política cercana y sencilla que fue y es interpretada de una manera novedosa y exitosa electoralmente por el PRO.

Nos parece relevante en un futuro cercano profundizar el trabajo, analizando distintas dimensiones que no fueron estudiadas y que pensamos incorporar más adelante en una tesis doctoral. Por un lado, consideramos fundamental incorporar las voces de los beneficiarios de las políticas sociales que lejos de ser receptores acríticos de las políticas aparecen en la historia Argentina como actores fundamentales de la “cuestión social”.

Por otro lado, nos interesa analizar en profundidad algunas políticas sociales emblemáticas de la gestión del MDS-CABA como el programa Ciudadanía porteña, los Centros de Primera Infancia y el Operativo Frío. El abordaje de las políticas nos permitirá vincular los atributos de los funcionarios con el estudio de las políticas públicas del área donde observamos en una primera instancia que el concepto de *ayuda*, con una larga historia en el mundo de las ONGs, asumió un rol central en relación a otras nociones como la de *derecho* vinculada a otras tradiciones de la asistencia social estatal.

Por último, esperamos reconstruir el entramado burocrático del MDS-CABA desde las voces de los trabajadores de la cartera, prestando especial atención a los atributos jerarquizados en los rangos medios y bajos del ministerio. Considerar que las decisiones tomadas por el alto funcionariado del ministerio son ejecutadas sin la intermediación de las concepciones de los propios trabajadores puede simplificar el vínculo entre las decisiones de gobierno y la ejecución de las políticas públicas.

## **Fuentes y bibliografía**

### **Fuentes primarias**

Entrevistas propias a:

- Alfredo Pucciarelli: director general de Ciudadanía porteña (2006-actualidad).  
Fecha entrevista: 10/11/2016. Lugar: CABA.
- Claudio Romero: subsecretario de Tercera Edad (2011-2014). Fecha entrevista:  
23/11/2016. Lugar: CABA.
- Marcela Rumi: directora general de Servicios Sociales y Zonales (2010-  
actualidad). Fecha entrevista: 2/12/2016. Lugar: CABA.

- Fernando Cid: director general de Promoción y Servicios (2011-2015). Fecha entrevista: 13/12/2016. Lugar: Morón.
- Soledad López: trabajadora del MDS-CABA y actual trabajadora en MDSN. Fecha entrevista: 3/4/2017. Lugar: CABA.
- Marina Lavena: trabajadora de niñez y actual directora general en provincia. Fecha entrevista: 3/7/2017. Lugar: Lomas de Zamora.
- Hugo Villareal: trabajador de Ciudadanía Porteña y delegado de Sutecba. Fecha entrevista: 5/7/2017. Lugar: CABA.
- María Pilar Molina: directora general de Niñez. Fecha entrevista: 11/7/2017. Lugar: La Plata.
- Ignacio O'Donnell: director del Programa de Intervención Asistencial Comunitaria del MDS-CABA entre 2009 y 2012. Fecha entrevista: 27/7/2017. Lugar: CABA.
- Roberto Cannay: director del Observatorio de Políticas Sociales entre 2007 y 2015 en el MDS-CABA y actual subsecretario de Prevención, Asistencia y Capacitación de Sedronar. Fecha entrevista: 3/8/2017. Lugar: CABA.

## **Bibliografía**

Abad, S. y Cantarelli, M. (2010). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos aestatales*. Buenos Aires: Editorial Hydra.

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.

Agulla, J. C. (1968). *Eclipse de una aristocracia: una investigación sobre las élites dirigentes de la ciudad de Córdoba*. Buenos Aires: Ediciones Líbera.

Almaraz, M. G. (2010). Ambición política por la reelección en las provincias argentinas, *Revista SAAP*, 4(2), 191-226. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3871/387136364003.pdf>

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.

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.

Aschieri, P., Grima, J. M., Naddeo, M. E. (2004) Intervención en situaciones de trabajo infantil en la Ciudad de Buenos Aires. *2º Congreso Nacional de Políticas Sociales*. UNCUYO, Mendoza.

Bavastro, R. (1993). Gobierno y oposición en la administración de la Ciudad. La interacción partidaria en el Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1985. *I Congreso Nacional de Ciencia Política*.

Avalos, M. G. (2001). Buenos Aires luego de la reforma de 1994: ¿Nuevo sujeto del federalismo argentino?, en Bidart Campos, G. y Gil Domínguez, A., *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial La Ley.

Avendaño, O., Davila, M. y Olivares Lavados, A. (2013) Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64, 67-94.

Ballent, A. (2005). *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Bellotti, A., Morresi, S., Vommaro, G. (2015). *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires, Planeta.

Bidart Campos, G. y Gil Domínguez, A. (2001). *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial La Ley.

Bonaldi, P. (2007). *La larga historia de una política social. Disputas y tensiones en la ejecución del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires, 1986-2003*. Centro de Documentación en Políticas Sociales N° 39, Dirección General de Promoción del Voluntariado y la Sociedad Civil, Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

Botana, N. (1977). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

Botinelli, E. (2005). *¿Permanencia o movilidad? La trayectoria de los senadores en el Uruguay contemporáneo* (Tesis de licenciatura). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.

Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.

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.

Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119-142.

Canelo, P. (2008). *El Proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Editorial Prometeo Libros.

Canelo, P. (2012a). ¿Sabios, ricos y buenos? Perfiles sociales y carreras políticas de los senadores nacionales argentinos en 1973, 1983 y 1989. En Ziegler, S. y Gessaghi, V. (compiladoras), *Formación de las elites: nuevas investigaciones en Argentina, Brasil y Francia*. Buenos Aires: Editorial Manantiales.

Canelo, P. (2012b). Los efectos del poder tripartito: La balcanización del gabinete nacional durante la última dictadura militar argentina. *Prohistoria*, 17, 129-150. Recuperado en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-95042012000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-95042012000100006&lng=es&tlng=es).

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.

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. (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/historicrit62.2016.03>

Canelo, P; 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). San Martín, UNSAM.

Canelo, P; Castellani, A. (2017). *Puerta giratoria, conflictos de interés y captura de la decisión estatal en el gobierno de Macri. El caso del Ministerio de Energía y Minería de la Nación*. (Informe de Investigación N°2 del Observatorio de las Elites Argentinas). San Martín, UNSAM.

Canelo, P; 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). San Martín, UNSAM.

Cantón, D. (1964). El parlamento argentino en épocas de cambio: 1889, 1916 y 1946. *Desarrollo Económico*, 13, 21-49.

Carreras, M. (2013). Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. *América Latina Hoy*, 64, 95-119.

Carrizo, C. (2011). La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo, en Malamud, S. y De Luca, M. (coordinadores), *La política en tiempos de los Kirchner* (85-94). Buenos Aires: Eudeba.

Castellani, A., & 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.

Chasqueti, 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, 15-40.

Cheresky, I. (2016). La mutación del régimen representativo, en Cheresky, I., *El nuevo rostro de la democracia* (81-122). Buenos Aires: FCE.

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.

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.

Dalbosco, H. (2005). Perfil de los funcionarios políticos 1983-1999. *3er Congreso Argentino de Administración Pública*. San Miguel de Tucumán: Mimeo.

D'Amico, C. (1977) *Buenos Aires, sus hombres, su política (1860-1890)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

De Luca, M., Jones, M y Tula, M. I. (2004). “La ciudad de Buenos Aires: política y gobierno en el último medio siglo”, *Seminario de Investigación Urbana “El nuevo milenio y lo urbano”*, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Del Brutto, B. (1986). *Política municipal y participación*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Donatello, L. M. (2011). Catolicismo y elites en la Argentina del siglo XXI: individualización y heterogeneidad. *Estudios Sociológicos*, 29, 833-855.

Eberhardt, M. L. (2007). “*Participación política directa en las democracias representativas contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires*”. Buenos Aires: Flacso.

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.

Escolar, M., Badía, G. y Frederic, S. (editores), (2004). *Federalismo y descentralización en grandes ciudades. Buenos Aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.

Ferrari, M. (2005). En torno a la especialización en política. Notas sobre las trayectorias de los parlamentarios argentinos en tiempos de ampliación democrática. *Jornadas interescuelas / Departamentos de Historia*, Rosario.

Ferrari, M. (2010). Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones. *Antíteses*, 3 (5), 529-550.

Frederic, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: 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*.

Gaggero, A., Schorr, M., y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.

Gallo, A. (2008). Entrada estratégica, preferencias ciudadanas y resultados electorales en la contienda por la jefatura de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de 2007. *Revista Cairos*, 22, 1-36. Recuperado en file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-EntradaEstrategicaPreferenciasCiudadanasYResultado-2777528.pdf

Gené, M.; Heredia, M.; Perelmiter, L. (2012). Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional. *Revista Polhis*, 5, 284-290.

Gené, M. (2012). Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo. *Revista Polhis*, 5, 301-308.

Gené, Mariana (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, Mariana (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.

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.

Giorgi, G. I. (2014a). En los pliegues de la planificación del onganato: el comunitarismo como política estatal (1966-1970). *Anuario EHS: Instituto de Estudios Histórico sociales*, 29, 159-175

Giorgi, G. (2014b). 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. 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.

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-Bustamante, B. y Olivares, A. (2016). Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista Colombia Internacional*, 87, 81-108.

González Bustamante, B., Maillet, A., y Olivares, A. (2016). *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. Serie documentos de trabajo PNUD.

Gonzalez Bernaldo, P. (2003). *Civilité et politique aux origines de la nation argentine: les sociabilités à Buenos Aires, 1829-1862*. Paris : Publications de la Sorbonne.

Grandinetti, J. (2014). Meterse en política. Procesos sociopolíticos y politización generacional entre los militantes de Jóvenes PRO. *VIII Jornadas e Sociología*, UNLP, La Plata.

Grassi, E. (1989). *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.

Grillo, O. (comp.) (1993). *La reforma política. Estudios sobre el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Halperin Dongui, T. (2005). *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Heredia, M. (2012). La ciencia global en el Gabinete Nacional. El singular ascenso del ministerio de Economía. *Revista Polhis*, 5, 291-300.

Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Herzer H. y Pirez, P. (comps.), (1988). *Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Herzer, Hilda. (comp.), (1996). *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, Buenos Aires: CEA/CBC.

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.



- King, A. (2000). Thinking with Bourdieu against Bourdieu: A 'practical' critique of the habitus. *Sociological theory*, 18(3), 417-433.
- 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.
- Landau, M. (2008). *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Landau, M. (2015). 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, M. (2015). 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. (2016). Las carreras políticas de los legisladores porteños: profesionales, líderes partidarios y militantes periféricos. *10º Congreso Asociación Brasileña de Ciencia Política*, Belo Horizonte.
- Landi, O. (1992). *Devórame otra vez: qué hizo la televisión con la gente, que hace la gente con la televisión*. Buenos Aires: Planeta.
- Leiras, M., y Cruzalegui, I. (2009). Argentina: Problemas Macroeconómicos, Conflicto Social y Debilitamiento de la Coalición de Gobierno. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(2), 223-246. Recuperado en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200001>
- Lipset, S. (1967). Elites, educación y función empresarial en América latina, en Lipset, S. y Solari, A.(comps.) *Elites y Desarrollo en América latina*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Lipset, S. (1992). Requisitos sociales de la democracia, en: AA. VV., *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49 (194), 247-286.
- Logiudice, A. (2012). Transformaciones, innovaciones y límites de la Nueva Política Social Asistencial Argentina: el caso de la ciudad de Buenos Aires, en Di Virgilio, M. M., Boniolo, P. y Otero, M. P. (Compiladoras) *Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza. Diseños del norte y alternativas del sur (301-330)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lopez Nieto, L. (1997). Reclutamiento y profesionalización política: reflexiones sobre los parlamentarios españoles. *Perfiles Latinoamericanos*, 6 (11), 139-156.
- Losada, L. (2007). ¿Oligarquías o elites? Estructura y composición de las clases altas de la ciudad de Buenos Aires entre 1880 y 1930. *HAHR*, 87, 43-75.

Luna, F., Mayochi, E. y Petyt de Murat, U. (1985). *Tres intendentes de Buenos Aires :Joaquín Samuel de Anchorena, 1910-1914, José Luis Cantilo, 1919-1921, 1928-1930, Mariano de Vedia y Mitre, 1932-1938*". Buenos Aires: MCBA.

Maceira, D. (2008). Propuesta de evaluación de estrategias de atención primaria en salud. Una aplicación al caso de la Ciudad de Buenos Aires". *4º Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

Mallimaci, F. (1988). *El catolicismo integral en la Argentina (1930-1946)* (Vol. 35). Buenos Aires: Biblos.

Mallimaci, F. (1992). El catolicismo argentino desde el liberalismo integral a la hegemonía militar. *500 años de cristianismo en Argentina*, 197-365.

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.

Manin, B. (2016). La democracia de audiencia revisitada, en Annunziata, R. (comp.), *¿Hacia una mutación de la democracia?* (19-41). Buenos Aires: Prometeo.

Marengo, A., y Serna, M. (2007). Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), 93-113.

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. (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.

Masseti, A. y Parra, M. (2007). Comedores comunitarios como estrategias de supervivencia: el caso del Centro de Acción Comunitaria de la Boca, en Salvia, A., Chávez Molina, E., *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis en sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Michels, R. (1991). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.

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.

- Myers, J. (1999). Una revolución en las costumbres: las nuevas formas de sociabilidad de la elite porteña, 1800-1860, en Devoto, F. y Madero, M. (dirs.), *Historia de la vida privada en la Argentina. Paísantiguo. De la colonia a 1870*. Buenos Aires: Taurus.
- 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.
- 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. (2017). *La intervención social del Estado. El Ministerio de Bienestar Social ente dos dictaduras (Argentina, 1966 – 1983)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Pareto, Vilfredo (1987). *Escritos sociológicos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Passeron, J. C. (1990). Biographies, flux, itinéraires, trajectories. *Revue rancaise de Sociologie*, XXXI.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Perissinotto, R. y Leite, F. (2017). Ganancias y pérdidas analíticas de la autonomía disciplinar: la relación entre ciencia política y sociología en Brasil, en Gené, M. y Vommaro, G., *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política (313-339)*. Los Polvorines: UNGS.
- Pojomovsky, J., Cillis, N. y Gentile, F. (2008). “Cruzar la calle. Niños y adolescentes en las calles de la ciudad”. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- 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.
- Ramos, S., Petracci, M., Szulik, D., del Río, C. (2004). Monitoreo del Programa de Salud Reproductiva y Procreación Responsable de la Ciudad de Buenos Aires: la perspectiva de las usuarias y los profesionales. *2º Congreso Nacional de Políticas Sociales*, UNCUYO, Mendoza.
- Ríos, A. (2011). Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires, *Revista Urvio*, 9, 55-69.
- Rodríguez, L. G. (2011). *Católicos, nacionalistas y políticas educativas durante la última dictadura (1976-1983)*. Rosario: Prohistoria.
- Rodríguez, J. (2009). Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España (1976-2005), Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

Rodriguez, G. M. (2004). Autonomía, descentralización y desconcentración en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Cuaderno Urbano*, 4, 99-116.

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.

Teruel, J. R. (2009). Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España. *WP núm. 273*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

Romero Celedón, M. T. (2005). Profesionalización de la élite política administrativa en Chile, 1990 - 2004. El proceso de mantenimiento: permanencia y circulación. Tesis de Maestría, Santiago de Chile.

Sábato, H., y Palti, E. (1990). ¿Quién votaba en Buenos Aires?: Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880. *Desarrollo económico*, 30(19), 395-424.

Sabato, H. (1998). *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires (1862-1880)*. Buenos Aires: Sudamericana.

Sawicki, F. (2011). Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas. *Revista de sociología*, 25, 37-53.

Serna, M. (2006) Las vías hacia el poder político. Bases sociales y carreras parlamentarias” en <http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/Publicaciones/Libros/Archivos/LAS%BRUJAS%2006/Las Brujas4- Serna.pdf>.

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.

Valdes, E. (1991). *Apuntes para la discusión acerca de la reforma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Fundación Urbe.

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.

Vommaro, G. (2015). 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., 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. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Weber, M. (2008). *El político y el científico*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.