

**Mesa 19: El Estado como problema y solución: Estado, administración y políticas públicas**

Coordinadores/as: Antonio Camou (IdIHCS-UNLP / UdeSA), Leyla Chain (IdIHCS, UNLP), Magdalena Gil García (IdIHCS-UNLP/CONICET), Silvina López (UNLP), Ricardo Sebastián Piana (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – UNLP)  
jor\_unlp\_polpub@yahoo.com.ar

*Redes de expertise y gestión social: reclutamiento, circulación y salida de altos funcionarios de Gobierno nacional.*

Guido Ignacio Giorgi\* (CEIL-CONICET, UBA, UNLa)  
[giorgiguido@yahoo.com.ar](mailto:giorgiguido@yahoo.com.ar)

Desde hace décadas, el saber experto y los expertos son parte de las estrategias legítimas en la competencia política, el ejercicio de gobierno y la administración estatal. En torno a estas actividades se genera un mundo de circulación de saberes, discursos y personas, frecuentemente agrupadas en centros de expertise o think tanks. Estos buscan incidir en las agendas públicas, elaborando diagnósticos, señalando problemas públicos, proponiendo soluciones, y formando cuadros técnicos capaces de asumir la gestión del Estado.

Justamente, sobre este último eje centraremos nuestro trabajo: tomaremos tres organizaciones (ISalud, UNICEF Argentina y el Grupo Shopia) en las cuales participaron hombres y mujeres que ocuparon altos cargos en las áreas socio-asistenciales del gobierno nacional en las décadas de 1990 y 2000. El análisis de cada una nos permitirá dar cuenta de su funcionamiento como redes de confianza centrales para el reclutamiento de expertos en la gestión estatal de la cuestión social.

De esta manera, pretendemos aportar al debate sobre el funcionamiento de la política y el Estado, a partir del estudio de la generación y la puesta en juego de las credenciales expertas y la circulación de personas, así como los entramados de sociabilidad en los que circulan.

---

\* Doctor en Ciencias Sociales (UBA/EHESS). Investigador en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET). Docente en las universidades de Buenos Aires y Nacional de Lanús. [giorgiguido@yahoo.com.ar](mailto:giorgiguido@yahoo.com.ar). El presente paper es una versión borrador para un artículo en elaboración

## 1. Expertos y expertise como campo de estudio

En *¿Qué es la historia del conocimiento?*, Peter Burke (2017) muestra que el conocimiento ha ocupado un lugar relevante en la política y la administración pública a lo largo de toda la modernidad. El saber como instrumento de dominación (o de emancipación). Desde las últimas décadas del siglo XX el expertise apareció como una de las formas de intervención pública basada en el conocimiento, operando en el sentido común como manto mágico que dota de legitimidad. El discurso experto se convirtió en uno de los dialectos del lenguaje político, y los *expertos* sus intérpretes privilegiados. Del cruce entre la politización de la técnica y la tecnificación de la política se generó un mundo social de sociabilidades expertas, por el cual circulan saberes, discursos y personas, y que dan lugar a arreglos organizacionales.

El estudio de los expertos y del expertise ha sido abordado desde diversas perspectivas, que van desde la sociología de los intelectuales, pasando por los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, hasta la sociología de las profesiones (Aronson, 2012; Sarfatti Larson, 1988; Abbot, 1988; Eyal, 2013). Ciertos autores inscriben al fenómeno del expertise en una problemática mayor: una sociología de las intervenciones públicas, que dé cuenta de las maneras en las que el conocimiento científico y técnico es movilizado para dotar de cierto valor de “verdad” a las intervenciones en la esfera pública (Eyal y Buchholz, 2010, Sarfatti Larson, 1988).

Desde dicha clave de lectura, el *expertise* puede definirse como una forma de intervención en el campo de poder mediante la producción de bienes materiales y simbólicos (Morresi y Vommaro, 2011). En torno a él se forma una red de objetos, actores, técnicas, artefactos y arreglos espaciales e institucionales (Cambrosio, Limoges y Hoffman 1992). Dicho saber está cruzado por una lógica técnica y una lógica política. Por un lado, está técnicamente fundado y ligado a una disciplina científica; esto se materializa en credenciales expertas otorgadas por universidades y asociaciones profesionales para garantizar el manejo y la competencia de un expertise (Merton, 1945: 407). Por otro lado, resulta fundamental la legitimación social de esos bienes materiales y simbólicos, que los perciba como necesarios y genere una demanda social.

### 1.1. El expertise como objeto de estudio en la Argentina

En la última década, el campo de estudios sobre expertos y expertise ha crecido notablemente en nuestro país, en particular examinado el lugar del expertise en la arena política. Podemos destacar tres compilaciones generales (Neiburg y Plotkin, 2004; Morresi y Vommaro, 2011, Zimmermann y Plotkin, 2012), junto a diversos estudios sobre el expertise en economía (Camou, 1999, 2006; Morresi y Aronskind, 2011; Heredia, 2011, 2015), en educación (Nardacchione, 2011; Suasnábar, 2012), en lucha contra la corrupción (Pereyra, 2013), en Derecho (Vecchioli,

2012), etc. La gran mayoría de estos trabajos está atravesada por el interrogante acerca de la intersección entre saberes expertos, política pública y actividad política.

En particular, una serie de investigación analizaron a los expertos (Vommaro, 2010), la tecnocracia (Grondona, 2011) y la burocracia (Perelmiter, 2011, 2016) en la gobernanza socioasistencial. Vommaro (2010) abordó la emergencia de un campo de expertise en torno a la cuestión social a partir de la década de 1980 y 1990, dando cuenta de la constitución de “una actividad profesional continua y rentable en la intersección entre el Estado, las universidades y los organismos internacionales” (Vommaro, 2010: 178-196). Allí se distinguen tres grupos de perfiles: los expertos en medir la pobreza, los expertos en evaluación de programas sociales, y los expertos en políticas sociales, estos últimos agentes fundamentales en la creación del campo de expertise social. Entre ellos, habría dos generaciones: los pioneros, fundadores del mencionado campo y los recién llegados que se forman en los ciclos educativos y participan del mercado de trabajo ya establecido.

En diálogo con estos trabajos, esta ponencia busca indagar en las redes de expertise que influyeron en la política socio-asistencial en las décadas de 1990 y 2000. En particular, nos interrogamos sobre aquellas organizaciones desde las cuales fueron reclutados altos funcionarios, con perfiles político-técnicos, para distintas gestiones. ¿Cuáles son los entramados de relaciones previos y posteriores? ¿Cuáles son las lógicas de funcionamientos y transición entre el mundo de los think tanks y el de la alta gestión pública-social? Estas preguntas son disparadores para indagar en torno a la participación de los centros de expertise en la gestión social.

En términos empíricos, esta ponencia se deriva de mi investigación de tesis de doctorado sobre los perfiles sociológicos de los elencos de gobierno nacional, tomando como caso de estudio la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDSN), luego Ministerio (MDSN), entre 1994 y 2015.<sup>1</sup> Entre los altos funcionarios de dichos departamentos de Estado encontramos a personas cuyas trayectorias de encumbramiento político se ligan estrechamente a la posesión de determinadas credenciales expertas y a la participación en redes de expertise que van desde sociabilidades débiles hasta redes de confianza institucionalizadas en think tanks.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo parte de una investigación más amplia en la que se inscribe mi tesis de doctorado. En este marco, realicé entrevistas a miembros del gabinete nacional de las décadas de 1990 y 2000. En este artículo utilizamos 23 entrevistas correspondientes a 10 historias de vida de altos funcionarios de las presidencias de Carlos Menem (E4-Secretario [fecha de entrevista: 6/2/2014], E5-Subsecretario [23/8/2012 y 22/8/2013], E9-Subsecretaria [24/6/2010, 8/7/2010, 23/7/2010 y 26/11/2010], E10-Director Nacional [16/5/2012, 24/6/2012 y 14/6/2012]), Fernando de la Rúa, (E1-Secretario, [11/4/2013], E2-Secretaria [21/5/2013 y 23/5/2013], E6-Ministro [16/1/2013 y 24/1/2013], E7-Secretario [17/9/2012 y 20/12/2012] y E8-Secretario [15/8/2012]), Eduardo Duhalde (E5-Secretario [23/8/2012 y 22/8/2013], E9-Secretaria [24/6/2010, 8/7/2010, 23/7/2010 y 26/11/2010]) y Néstor Kirchner (E3-Secretario [24/4/2012, 2/5/2012, 16/5/2012, 18/5/2012 y 12/6/2012]).

En particular, tomaremos tres organizaciones (ISalud, UNICEF Argentina y el Grupo Shopia) en las cuales participaron hombres y mujeres que ocuparon altos cargos en las áreas socio-asistenciales del gobierno nacional en las décadas de 1990 y 2000. El análisis de cada una nos permitirá dar cuenta de su funcionamiento como redes de confianza centrales para el reclutamiento de expertos en la gestión estatal de la cuestión social.

De esta manera, pretendemos aportar al debate sobre el funcionamiento de la política y el Estado, a partir del estudio de la generación y la puesta en juego de las credenciales expertas y la circulación de personas, así como los entramados de sociabilidad en los que circulan. Nuestra contribución a la comprensión del funcionamiento sociológico del mundo político consiste en incluir a las sociabilidades no políticas (aunque sí politizadas), y a las bases relacionales que validan pública y políticamente a los expertos.

## 1.2. Expertos y política

Durante la década de 1990 los vínculos entre política y expertise atravesaron una serie de transformaciones. Por un lado, la legitimidad global que cobraron los discursos y técnicas expertas –principalmente en economía– se tradujo en una mayor relevancia política de los expertos y del expertise. La competencia política incorporó al saber experto como un recurso más, y los partidos políticos sumaron espacios técnicos, especializados y cerrados desde la cual delinear programas de gobierno, como complemento de la acción política de masas (Thompson, 1994: 34-35). Técnicos, académicos y expertos incursionaron en la actividad política, en un proceso que típicamente se produjo de la siguiente manera: los expertos primero ocuparon puestos de consultores y asesores de los políticos, luego se incorporaron a los elencos de gobierno y finalmente, excepcionalmente, se convirtieron en políticos profesionales con “volumen” político propio –es decir, referentes de sus propios grupos políticos dentro de los partidos.<sup>2</sup> Finalmente, desde de la década del 2000, los partidos políticos han creado sus propias fundaciones, *think tanks* o usinas de ideas, que cumplen el mismo rol que las organizaciones de la sociedad civil que actúan públicamente desde la pretendida neutralidad técnico-científica.

La expansión del expertise como discurso legítimo permeó distintos campos de acción. En relación a la cuestión social, desde mediados de la década de 1980 se conformó un campo de expertise que comprendía medición de la pobreza, evaluación de programas sociales y diseño de políticas sociales (Vommaro, 2011). En torno a estos saberes se generaron entramados de

---

<sup>2</sup> Son pocos los casos en que un experto logra competir electoralmente con éxito. En esos casos, en general media una buena gestión de gobierno previa con alta visibilidad, que le granjea el reconocimiento público como para traccionar cierta fracción del electorado sensible al discurso tecnocrático.

sociabilidades expertas en docencia, en investigación, en asesoría, en consultoría, en difusión y publicaciones; en resumen, un mercado de trabajo que atraviesa universidades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales, oficinas estatales y organismos internacionales. Cada uno de estos locus jugó y juega un rol significativo en la circulación de discursos, de técnicas, de financiamientos y de personas (expertos y legos en búsqueda de credenciales expertas). Un protagonista de este proceso, asesor de la SDSN entre 1994 y 1998 y alto funcionario del MDSN varios años después, se refiere a la expansión de la legitimidad experta en cuestión social hacia la política pública, y su impacto en la delimitación de roles profesionales:

[E]n los 90's lo académico y lo político se empiezan a mezclar, y el desarrollo local se puso como de moda. Entonces, cualquier problema, Cancillería quería hacer un programa de desarrollo local, buscaba a alguien que supiera del tema, que fuera experto, que pudiera... y así es que aparecía el concepto del asesor. Yo en mi cabeza distinguía actores políticos, que son los tipos que viven de la política y están dedicados a la política, y asesores técnicos. Yo me veía a mí mismo como un consultor, un asesor, un especialista. [E3]

La división de roles entre asesor-consultor y político remite al esfuerzo de separación entre el mundo de la ciencia y la técnica por un lado, y el mundo de la política por otro. Los circuitos laborales expertos funcionan con relativa independencia de los ciclos político-electorales. En otras palabras, la suerte del consultor experto no está totalmente atada a la del político, más allá de que establezcan con el mundo de la política institucional una relación de retroalimentación.

En el cruce entre ambos mundos, hay una serie de factores que intervienen en las trayectorias políticas de los expertos. A las credenciales formales (tipo de título, institución de formación, grado de especialización) se le suma el prestigio del experto (el “nombre”), y las bases relacionales de circulación de los discursos expertos y de las personas. Entre esas redes de sociabilidad, los centros de expertise o think tanks constituyen las variantes más institucionalizadas del locus del conocimiento especializado.

## **2. Los centros de expertise como redes de confianza**

En ocasiones las sociabilidades expertas dan lugar a formas asociativas más estables, como centros de expertise, o think tanks. Estas son empresas de tipo experta, fundada sobre la base de una autoridad científico-técnica, que supone los elementos ya mencionados: titulación, soporte institucional, credenciales. Esta empresa experta puede ser de tipo económico (su fin es el de generar oportunidades laborales, tales como asesoría, consultoría y docencia), culturales y/o políticas, las cuales nos interesan. Acudiremos a la noción de redes de confianza de Charles Tilly (2010), para pensar esta modalidad de asociación de expertos en redes primero y en centros de

expertise luego. La institucionalización de las redes de confianza expertas provee a sus miembros de una referencia institucional a la cual remitir sus intervenciones expertas.

La politización de la técnica y la tecnificación de la política dieron lugar a la proliferación de redes de confianza expertas dirigida a incidir en la política pública o a acceder a puestos de gobierno (Thompson, 1994: 38). Junto a las fundaciones políticas (ligadas a un partido o personaje político), encontramos centros de investigación con una clara direccionalidad política, con mayor versatilidad que las fundaciones partidarias: los mecanismos de control sobre la posibilidad de hablar en nombre de un partido o de una identidad política son menores (Campetella, Roitter y González Bombal, 2000: 15-30).

En particular, las fundaciones y los centros de investigación sirven a distintas estrategias. Ampliando el planteo de Thompson (1994), los casos que expondremos a continuación nos permiten ver tres formas en que los centros de expertise están presentes en la circulación de expertos desde y hacia la alta gestión pública. Por un lado, veremos que son *trampolines* hacia la función pública, ya que allí los políticos profesionales reclutan *expertos* que prestigien la gestión, y en los que delegar el gobierno técnico de las políticas públicas. Segundo, son formas alternativas de participación en partidos políticos, en particular para aquellos que carecen de soportes territoriales para hacer política institucional. Incluso, en torno a estos se pueden desarrollar corrientes internas dentro de los partidos. Finalmente, son *redes de contención* tras la salida de la función pública, ya que la reorganización de los equipos de gestión en instituciones privadas es una manera de mantener la cohesión de los círculos de colaboradores, y a la vez de evitar el ostracismo y quedar fuera del juego político institucional.

Respecto de la salida, en algunos casos, se trata de volver a entidades a las que pertenecían con anterioridad a asumir en el gobierno. En otros, son centros creados tras la salida con el fin de mantener la cohesión del grupo formado en la gestión, y para reconvertir la experiencia práctica en credenciales expertas. La experiencia de gestión se capitaliza económica y políticamente, aprovechando los recursos, contactos y prestigio adquirido en el paso por la gestión. En todos estos casos, se da continuidad a la red generada en la gestión, entrelazando cuadros de gobierno, académicos, profesores, estudiantes y hombres políticos. Esto se ve en la composición de los equipos de los distintos centros.

Existen numerosos centros de expertise por los cuales han pasado hombres y mujeres que antes o después ocuparon altos cargos de gobierno en DSN.<sup>3</sup> Hemos seleccionado tres de ellos en

<sup>3</sup> Los más importantes son la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y el Observatorio Social (OS), red de reconversión del grupo Amadeo; el Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP), del que participaron a inicios de los 90's Isuani y Bustelo; el Centro de Implementación de Políticas Públicas para el Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); la Fundación Norte y Sur, que agrupó al equipo de Luis Prol a la salida de la SDSN en 1994, junto a Ludovico Videla y Capitanich.

función dos criterios: la relevancia que tuvieron en cuanto a las personas que pasaron por allí, y la diversidad de su funcionamiento como redes de confianza centrales para encumbramiento de expertos en el gobierno social.

### 2.1. ISalud, cantera de funcionarios

La fundación Instituto de la Salud (ISalud), es una institución dedicada a la educación de nivel universitario de grado y de posgrado y a la investigación en materia de administración y sistemas de salud pública. Su creación data de los últimos meses de la gobernación de Antonio Cafiero en la Provincia de Buenos Aires, en octubre de 1991. Sus primeras actividades fueron el dictado de cursos y seminarios. En 1999 comenzó a dictar su primera maestría, luego una licenciatura de grado y desde 2007 tiene el reconocimiento oficial de universidad.

Desde sus orígenes, la figura convocante fue el ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Ginés González García, convertido en referente político de un conjunto de funcionarios durante su gestión en dicha cartera con una clara identidad peronista. De acuerdo a la historia oficial presentada en la web de ISalud, “su grupo fundador definió su misión institucional, cual era ‘mantener presencia activa en la política sectorial nacional’”.<sup>4</sup> En efecto, ISalud fue un mecanismo cohesionador del grupo de colaboradores de González García en el ministerio provincial una vez que debieron abandonarlo. Así lo refería un miembro del grupo fundador de ISalud, que luego participó en la SDSN durante la gestión Amadeo:

R: [en ISalud estuvieron]...todos los que formamos parte del equipo de Ginés González García cuando él fue ministro de la provincia de Buenos Aires, con [Antonio] Cafiero.

P: ¿Ahí es cuando se funda ISalud?

R: Cuando termina esa gestión, que teóricamente nos desparramábamos todos, ahí se crea la fundación.

P: ¿Y cuál era el propósito?

R: [...] El objetivo, en realidad, siempre fue hacer un grupo de opinión y de presión, de alguna manera, sobre aspectos de la política social y de salud en la Argentina. Y Ginés [González García] siempre fue nuestro jefe máximo. [E9]

La creación de ISalud responde a una estrategia de reconversión de los equipos de gobierno a la salida de la gestión a la que suelen recurrir los dirigentes políticos sin estructura partidaria propia. Algo similar ocurrió con Eduardo Amadeo, que crea una fundación junto a su entorno del Banco Provincia, como comenta uno de los colaboradores más estrechos de Amadeo:

Estando en el Banco Provincia nosotros hacemos una pequeña fundación que se llama Instituto de Desarrollo y Comunidad, IDYC, que era un aguatero básicamente. [...] Alquilábamos un lugar ahí en Palermo y desde ahí hacíamos conferencias. La política tiene esas rutinas de tener una fundación para que la gente venga a dar conferencias, mesas redondas. [E4]

---

<sup>4</sup> Cf. <http://www.isalud.edu.ar/historia.php> [Consultado online el 25/06/2014].

Mientras que la fundación de Amadeo era una red de contención –“aguantadero”, en palabras del entrevistado– que se disolvió en poco tiempo<sup>5</sup>, ISalud atravesó un camino de institucionalización de sus actividades, con publicaciones propias, actividades de docencia estables que se convirtieron en ciclos de formación y luego su conversión en Instituto Universitario. Al tiempo que se constituía como un locus de expertise en salud, ISalud participaba indirectamente de la arena política a través de varios de sus miembros, que conformaban una red dentro del Partido Justicialista bonaerense:

R: Felipe [Solá], Ginés [González García], Eduardo [Amadeo], Jorge Remes [Lenicov] fueron los ministros de [Antonio] Cafiero en la provincia, era como una banda con la que yo me sentía cómoda porque son tipos que tienen otros códigos para hacer política.

P: ¿Qué tipo de códigos?

R: No son así clientelares, de maltratar a la gente que tienen al lado, son tipos honestos. Por lo menos la impresión que yo tengo. Yo siempre me sentí bien con ese grupo. No son tipo de comité, de unidad básica; hicieron siempre una política más superestructural como la que hice yo, más técnica, desde lo técnico. Entonces, con ellos me entendía enseguida, porque los temas de conversación eran técnicos, por más que eso sirviera a la política [E9]

De esta manera, la Fundación ISalud es un punto de convergencia de sociabilidades burocráticas provinciales y partidarias (peronistas bonaerenses), a partir del cual se genera un locus de producción, adquisición y circulación de credenciales expertas. Sobre estas sociabilidades expertas se sostuvo una red de confianza de tipo política que llevó a varios de los integrantes de ISalud a sumarse a distintos elencos de gobierno en función de esta combinación de capacidad técnica e identidad política. De hecho, para el núcleo duro de ISalud, ambas cuestiones se entremezclaban: “yo participaba de las reuniones semanales en las que se charlaba de política y de aspectos de salud y de política social.” [E9]

En relativo poco tiempo, ISalud se convirtió un centro de expertise y al mismo tiempo un centro de reclutamiento de cuadros técnicos con una adscripción política clara del peronismo. Esta red desembarcó con fuerza en la SDSN en 1994, cuando Eduardo Amadeo fue designado Secretario de Desarrollo Social. Amadeo carecía de una masa crítica de colaboradores para

---

<sup>5</sup> Amadeo y sus colaboradores siguieron un patrón similar para organizar su salida del gobierno nacional en diciembre de 1999, creando dos organizaciones: la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y el Observatorio Social (OS), organizaciones estrechamente emparentadas (comparten la mayoría de sus integrantes, autoridades y la sede en la que funcionan). El OS era una asociación sin fines de lucro dirigida a asesorar al sector público y empresas (consultado online el 6/12/2010: <http://www.observatoriosocial.com.ar/es/observatorio/quienes-somos>), y la AAPS se proponía como un espacio académico de intercambio de ideas (AAPS, 2002). La AAPS organizó cuatro ediciones del Congreso Nacional de Políticas Sociales en los años 2002 (264 expositores), 2004 (371), 2006 (231), y 2008 (502), en las que participaron prestigiosos académicos, organizaciones sin fines de lucro, funcionarios nacionales y provinciales de mediano y alto rango. Entre los expositores y organizadores encontramos numerosos altos funcionarios de la SDSN/MDSN: Horacio Rodríguez Larreta, Jorge Capitanich Aldo Isuani, Pablo Vinocur, María del Carmen Feijóo, María Inés Vollmer, Daniel Arroyo, Roberto Ghetti o Alicia Kirchner, además de los cuadros ligados a Amadeo, como Silvia Gascón, Leonardo di Pietro, Roberto Candiano, Viviana Fridman, Gabriela Agosto, Irene Novacovsky, así como directores nacionales, coordinadores y consultores de la SDSN, SIEMPRO y MDSN.



cubrir los cargos, junto a su “hombre de confianza” Leonardo Di Pietro acudieron a González García en búsqueda de potenciales funcionarios:

[durante la gobernación de Cafiero] nos habíamos hecho muy amigos de Ginés González García, que había sido ministro de salud 3 años de la Provincia [de Buenos Aires], y que terminado eso había formado una fundación, ISalud, hoy universidad. Y entonces, lo que hacemos es sentarnos con Ginés [...] y tenemos que pedirle gente. Y Ginés, obviamente, nos da 10 personas [E5]

Como es evidente, el extracto anterior corresponde a quienes apelan a ISalud y a González García para reclutar cuadros de gobierno. El siguiente extracto es de una de las personas recomendadas por González García a Amadeo y Di Pietro:

...cuando Amadeo fue a Desarrollo Social, Amadeo le preguntó a Ginés, y Ginés le dio varios nombres, entre ellos el mío. [...] hubo asesores, hubo directores que venían del equipo de ISalud. Ginés no, nunca estuvo con Menem, nunca lo llamó Menem para ocupar ningún cargo en su gobierno. Así que era una situación un poco rara: estábamos todos en cargos. [E9]

La oportunidad de encumbramiento es posible por la participación en esta red de confianza experta que era ISalud:

Amadeo conoció mi nombre por Ginés. Amadeo lo llamó, eran muy amigos, y bueno... había un montón de cargos a cubrir. Además estaba Leonardo Di Pietro, que siempre fue como el segundo de Amadeo... Entonces me llamó Ginés y me dijo: “Mirá, te va a llamar Amadeo o Leo Di Pietro porque te quieren ofrecer la subsecretaría”. [E9]

La red de confianza habilita oportunidades políticas, proveyendo los respaldos de las credenciales expertas y también de las garantías de lealtad política:

[...] Entonces vino Leo, me conoció, habló conmigo y me dijo: “Bueno, mañana a las 11 vení a hablar con Amadeo”. Y yo no me animaba. Me acuerdo que lo fui a ver a Ginés y le dije: “Ginés, yo no, yo no sirvo para esto, yo no estoy en la política, no tengo idea. Además estos son medio chorros, yo no...”; [González García le respondió que] “No, pero Amadeo es un tipo re honesto, quedate tranquila, vas a estar re bien”. [E9]

En este último extracto se trasluce los compromisos que conlleva una red de confianza como ISalud: junto al respaldo político que González García otorga a la postulante, está en juego la apuesta de ISalud por acceder y controlar puestos de gobierno. Si entre los objetivos de esta institución estaba el convertirse en un “grupo de opinión y de presión”, el control de ciertos resortes estatales era parte de la estrategia a la que debían plegarse los miembros de ISalud.

Entre las 10 personas de ISalud recomendadas por González García estaban Silvia Gascón (asumió como subsecretaria de Tercera Edad), los médicos Héctor Conti y Andrés Leibovich (Director de Emergencias Sociales), la politóloga Gabriela Agosto (Coordinadora Nacional del Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil) y el contador público Marcelo Ondarçuhu (Gerente de Administración). El paso por la gestión de estos cuadros expertos de ISalud amplió sus redes. Así, Eduardo Amadeo fue profesor, director de una maestría y miembro del Consejo Directivo de la Universidad ISalud, y Leonardo Di Pietro fue profesor. La contrapartida es la participación de numerosos miembros de ISalud en la Asociación Argentina de Políticas Sociales, fundación creada por Amadeo a la salida de su gestión en SDSN.

La participación en ISalud se combinó con el desempeño en cargos públicos. La gran mayoría acompañó a Amadeo en la SEDRONAR (1998-1999) y a sus cargos en provincia de Buenos Aires (2000-2001). En 2002, cuando González García fue ministro de Salud de la Nación por el Presidente Duhalde, la gran mayoría del elenco ministerial provenía de ISalud. Este fue el segundo gran desembarco de ISalud en la gestión pública nacional. Como señaló un alto funcionario vinculado a dicha red: “no es que ISalud actuara como cantera ideológica del ministerio, pero prácticamente todos los de ISalud estaban dentro del Ministerio” [E5]. Uno de los elementos más relevantes para comprender la continuidad de esta red de confianza experta son las sociabilidades que exceden el paso por la gestión:

[...] durante todo ese tiempo y hasta ahora que Ginés se fue a Chile [Embajador, 2007] todos los lunes a la noche nosotros nos reuníamos a cenar con Ginés. Era re interesante, porque cada uno estaba en un lado; incluso algunos teníamos problemas en la gestión entre nosotros, entonces ahí Ginés nos juntaba. Y todavía, recién hace 15 días que Ginés vino y fuimos a comer todos juntos. [...] Pero yo te diría que el grupo original seguimos siendo buenos compañeros [E9]<sup>6</sup>

## 2.2. UNICEF: Las intervenciones expertas políticamente orientadas

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) es una agencia del sistema de las Naciones Unidas especializada en derechos de la niñez. Su objetivo declarado es “proteger los derechos de niños y niñas, para contribuir a resolver sus necesidades básicas y ampliar sus oportunidades a fin de que alcancen su pleno potencial.”<sup>7</sup> El marco legal internacional es la Convención sobre los Derechos del Niño, a la cual la República Argentina adhirió en 1990 (Ley 23.849) y dio status constitucional en 1994. La oficina de UNICEF en la Argentina data de 1989, antes pre hicieron acciones a través de oficinas regionales. Su primer director fue Eduardo Bustelo (1989-1993), que dejó el cargo nacional para ser representante regional de UNICEF, lo que supuso un ascenso. Su reemplazante fue el hasta entonces director adjunto, Alberto Minujín (1993-1995), a quien siguió Aldo Isuani como director adjunto y ejecutivo (1995-1997). En ese mismo período, Pablo Vinocur fue oficial de Proyectos en Salud y Nutrición (1991-1995) y de Proyectos en Política Social (1996-1999), y finalmente coordinador de Proyectos de la institución (1999). Salvo Minujín, todos ellos integraron los elencos de gobierno de la Alianza en el MDSN entre 2000 y 2001.

Las tareas de UNICEF varían de acuerdo al país en el que actúe. En el caso de la Argentina, sus actividades son del tipo de *advocacy*, es decir la búsqueda de incidir en la agenda pública y

<sup>6</sup> Este testimonio fue recolectado en 2010

<sup>7</sup> Cf. <http://www.unicef.org/spanish/crc/> [consultado online el 18/6/2014]

estatal sobre problemáticas de la infancia y la adolescencia a través de campañas de difusión y concientización, y la cooperación técnica con el Estado y organizaciones no gubernamentales:<sup>8</sup>

Mirá, UNICEF tenía oficinas donde había un financiamiento muy importante para acciones directas, que esto es básicamente en países pobres. En los países de ingresos medios como la Argentina, había todo un debate [...] estaba en la duda si Argentina tenía que ser oficina de recaudación de fondos o tenía que haber programas. Pero los programas no podían ser programas en sentido clásico, sino que tenían que ser programas de advocacy. Advocacy significa, es intentar resaltar la problemática de infancia en la sociedad. Porque teníamos, suponete, un millón de pesos de presupuesto. Con un millón de pesos no ibas a cambiar el mundo. [E1]

Las actividades de UNICEF buscaban incidir en la agenda pública a partir de investigaciones sobre la situación de la infancia en la Argentina. Esto le permitía tomar distancia crítica del gobierno, a diferencia de otras agencias internacionales, más involucradas técnica y financieramente en la gestión estatal a través de la puesta en funcionamiento de distintos programas de gobierno y su asistencia técnica.

La única excepción notable fue el diseño del Programa Materno-Infantil (PROMIN). En un primer momento el Ministerio de Salud convocó a un experto a título de su prestigio personal, Pablo Vinocur. Este participaba en UNICEF, por lo que se terminó involucrando a la institución. UNICEF contaba con el prestigio técnico –garantizado por la neutralidad política exigida a todo miembro del sistema ONU– y el prestigio moral –ligado a su acción en un campo “sensible”, tal el de la niñez– que sirvió de soporte institucional de presión ante los conflictos y los desacuerdos desatados con los funcionarios del gobierno nacional, como relata uno de los integrantes de UNICEF, luego ACG-DSN:

...cuando entró [el ministro de Salud Alberto] Mazza, la gente que puso él tenía una mirada llamémosle ‘un poco más conservadora’ que la nuestra y tenía mucha desconfianza. Ahí el hecho de haber estado con UNICEF yo creo que posibilitó que la cosa continúe, si no hubiera sido... porque sacar a UNICEF tenía un costo político. Pero llegó un momento muy tenso porque me cuestionaban todo, yo estaba con una angustia total, no podía seguir avanzando. Entonces hablé con Bustelo y me dice: ‘mirá, si tenemos que irnos, nos vamos. Vamos, pero enfrentémoslo y planteémoslo derecho, viejo’”. La táctica de presión funcionó en gran parte por el prestigio de UNICEF. [E8]

Aquí aparecen los compromisos organizacionales a los que ya nos referimos en el apartado de ISalud. La participación de los agentes en ciertas redes de confianza supone no solo que esta provee oportunidades redituables en términos individuales, sino participar de un sistema de derechos y obligaciones mucho mayor.

La anécdota sobre el PROMIN ilustra la relación conflictiva que mantuvieron los funcionarios del gobierno de Menem y UNICEF Argentina. Como señalaron Claudia Daniel y Gabriel Vommaro (2013: 30), está última se convirtió en “una de las usinas de pensamiento crítico del nuevo gobierno y sus políticas de ajuste estructural”.

---

<sup>8</sup> Cf. <http://www.unicef.org/argentina/spanish/overview.html> [consultado online el 18/6/2014]

La exigencia de neutralidad ideológica de UNICEF a sus funcionarios les impide comprometerse en política. En el caso argentino, las críticas a las políticas neoliberales conjugaron no solo un fundamento experto sino un componente político ligado a la participación de varios de los en distintos grupos partidarios opositores a Menem. De esta manera, la crítica al neoliberalismo como modelo económico y la oposición partidaria al gobierno menemista convergen, en este caso, en un conjunto de intervenciones expertas políticamente orientadas llevadas adelante desde UNICEF Argentina. La afinidad con las estrategias políticas de ciertos partidos políticos opositores se revela no casual, sino causal. Esto queda claro en los compromisos de Bustelo y Vinocur con el FREPASO, y de Isuani con la UCR. De esta manera, la pretendida neutralidad más que una garantía de la separación entre las esferas técnicas y políticas, operó como un recurso legitimador para la disputa política. Uno de los protagonistas, ACG del MDSN en el gobierno de la Alianza, refería su experiencia de la siguiente manera:

me vinculé a “Chacho” [Álvarez]. Ahí el tema central pasaba por el antimenemismo, todo lo que representaba desde el punto de vista simbólico y desde el punto de vista cultural y político-económico. Su “amoralidad”, la destrucción de la actividad política y la corrupción. Todos los que estábamos en UNICEF nos convertimos como en un centro opositor. [E8]<sup>9</sup>

UNICEF fue un actor clave en incidir en la agenda pública por su capacidad de interpelar a vastos sectores de la población respecto de las consecuencias negativas que las políticas neoliberales producían en los niños y niñas. En este trabajo de *advocacy*, la alianza con ciertos medios masivos de comunicación fue muy importante. Los siguientes testimonios refieren a ello:

Entonces a la vez que crecía nuestro prestigio ante la sociedad y los medios -sobre todo por los medios, Clarín entre otros-, del mismo modo crecía el odio del gobierno hacia nosotros. Pero nunca... la verdad que la sangre no terminó llegando... [E8]

R: Lo que pasa es que los medios reproducían mucho la voz de UNICEF. [...] Cada vez que sacábamos un documento sobre pobreza todos iban al documento: “¡Ah, pobreza en la Argentina!”. Digamos, había algo, que con poca plata hacíamos mucho ruido. Pero digamos, de ahí a ser el principal opositor...

P: Pero, ¿tenían un efecto opositor?

R: Sí. Y aparecía como la UCA para el gobierno hoy. Éramos la UCA del kirchnerismo, digamos, del menemismo.

P: ¿Y la relación con la prensa quien...?

R: No, ahí bueno, en eso estaba bastante... había todo un departamento de prensa. Los medios buscaban... Acordate que había una alianza histórica entre Canal Trece con todo el tema de los niños.

P: Sí, Un sol para los niños<sup>10</sup>, me acuerdo...

R: Clarín estaba también atento a lo que producía UNICEF, y aparecía como una institución intocable, con lo cual era muy difícil criticar. [E1]

<sup>9</sup> En una entrevista para otra investigación (Vommaro, 2010: 182) Bustelo indicaba que UNICEF “ha sido el único organismo que tuvo una militancia activa contra el menemismo o contra Amadeo y las cosas que él hacía [...] evidentemente nosotros luchamos contra ellos dentro de los límites de un organismo internacional”.

<sup>10</sup> Un *Sol para los Chicos* es un evento anual benéfico organizado desde 1993 por UNICEF Argentina y la empresa de medios televisivos Canal 13. Se trata de una emisión que a lo largo del día convoca a figuras televisivas con el objetivo de recolectar donaciones de dinero por parte de empresas y telespectadores. [Cf. <http://www.unsolparaloschicos.com.ar/>]

Las intervenciones expertas de UNICEF Argentina se ubican en dos niveles. Por un lado, incidir en la agenda pública participando de debates generales en los medios masivos de comunicación respecto de las consecuencias sociales de las políticas neoliberales. Por otro, intervenir en el campo de expertise social. En este punto, UNICEF como organización experta permitía a sus miembros participar desde una referencia internacional de debates hacia el interior del mundo experto, dando lugar a sociabilidades expertas especializadas en políticas sociales –y no de Salud pública, como es el caso de ISalud. En este punto, UNICEF era una suerte de centro de convergencia y referencia dentro de los entramados expertos, generando cierta oposición por la disputa del saber social con el SIEMPRO:

Casi hay un think tank entre científico y político en UNICEF, y ese think tank siente que la Alianza es el momento de irrumpir y poner patas para arriba la política social de la Argentina. O sea, la disputa había sido muy ardua durante los '90 entre UNICEF y Menem. Y por supuesto en ese marco también el SIEMPRO en el juego, en el sentido de lugar think tank de la década de los '90 del lado del Estado. No sin conectar a su vez esto con una potencialidad... Es decir, en buena medida esta pelea se vuelve como “guerra de las galaxias” porque además se disputaba también el espacio internacional. Porque UNICEF es un organismo internacional y el SIEMPRO estaba sostenido por los bancos. Digo, si uno va escalando este tema, para decir así, llegás a [Bernardo] Kliksberg, que no era neutral en el juego. [E7]

El efecto de oposición de las acciones de UNICEF eran evidentes para los funcionarios del gobierno menemista, más allá de las colaboraciones que pudieran tener, por ejemplo en el diseño del PROMIN, en consultas personales o en la participación en los programas de capacitación del SIEMPRO.<sup>11</sup> Un entrevistado, alto funcionario de la gestión Amadeo, calificaba como: “Mala la relación con UNICEF. [...] Nos pusieron el sayo de liberales empleados del Banco Mundial, del BID, de las corporaciones y demás, por lo tanto la relación humana era muy difícil. Partían de un preconcepto.” [E4]. En este marco, el gobierno menemista buscó el cierre de la oficina Argentina de UNICEF, lo cual reforzó el prestigio de sus miembros:

Menem llegó a decir que UNICEF arruinaba la imagen del país, y que quería desclasificar a la Argentina como merecedor de cooperación técnica de UNICEF, para sacarlo de la Argentina. Esa etapa, yo creo que es una etapa... yo valoro muchísimo el coraje, llegaron a tener amenazas [E7]

El prestigio puesto en juego por el activismo experto políticamente orientado llevó a algunos de los referentes de UNICEF a participar en los entornos de partidos que luego convergerían en la Alianza. Ahora bien, la intensificación del compromiso político obligó a Bustelo primero, luego a Vinocur y finalmente a Isuani a renunciar a UNICEF y dedicarse de lleno a la política.

La combinación entre prestigio experto público y compromiso político ubicó a estas personas entre los principales candidatos para entrar al nuevo gobierno. En efecto, ocuparon

<sup>11</sup> Por ejemplo, Luis Beccaria fue consultores del SIEMPRO entre 1997 y 2002. A este respecto, un ACG de la gestión Amadeo recordaba que por el SIEMPRO “pasaron gente, incluso que eran antimememistas, pero que fueron contratados. Yo me acuerdo toda la gente de UNICEF, que eran más vale progre [se ríe] y no estaban para nada de acuerdo con el gobierno, en ese momento estuvieron contratados” [E8].

altos cargos en el Ministerio de Desarrollo Social durante la presidencia De la Rúa. Bustelo y Vinocur se sucedieron en la Secretaría de Políticas Sociales (diciembre 1999-noviembre 2000 el primero; abril a octubre de 2001 el segundo), mientras que Isuani fue Secretario de De Tercera Edad y Acción Social (diciembre 1999-diciembre 2001). Esta red de expertos UNICEF se diferencia del resto de los funcionarios por dos cuestiones. Primero, si bien sus miembros estaban más cercanos al peronismo, no provenían de redes partidarias como los funcionarios radicales:

En la Alianza se va a producir un choque de concepciones porque en la Alianza, por decir así, irrumpe un núcleo ideológico que había de dos orígenes: uno radical, más cerca del radicalismo, y otro más cerca del peronismo [...] que habían sido reclutados por UNICEF, recordando esta historia de que UNICEF fue un poco el primer partido de oposición que tuvo Menem en algún momento. Esto tiene que ver con el liderazgo de Eduardo Bustelo [E7]

En segundo lugar, en UNICEF convergía una red preexistente gestada tres décadas antes en el mundo universitario cuyano:

Entonces no es casual que siguiendo un poco la pista fundamentalmente del desarrollo de las ciencias sociales en Cuyo en la década de los '60, ahí se haya generado un instrumento que también es desarrollista que tiene que ver con la planificación. [...] Y hay muchos referentes todavía hoy de la política social que vienen de esa escuela, que vienen de Cuyo, qué se yo, Isuani, Tenti Fanfani, Bustelo. [E7]

En síntesis, el caso de UNICEF muestra una trayectoria común que lleva de la academia a redes internacionales de asistencia técnica y financiamiento, luego a la función pública con cierto compromiso político, y finalmente de vuelta a esas redes de expertise internacional. En este sentido, UNICEF jugó un rol reclutamiento de altos cuadros de gobierno.

### 2.3. El Grupo Sophia: en búsqueda de un candidato

El tercer caso es la Fundación Grupo Sophia, que ha funcionado como una fábrica de funcionarios estatales y de recursos expertos –equipos, documentos, planes– para la política.<sup>12</sup> Fue creada por Horacio Rodríguez Larreta en 1994, tras su regreso de los Estados Unidos donde obtuvo el master en Administración en la Harvard Business School. Sophia sigue un cierto modelo de *think tank* del país de Norteamérica, que buscan convertirse en interlocutores expertos de dirigentes políticos y empresariales y de la prensa. En el caso de Sophia, entre los principales objetivos estaba la creación de “equipos para asumir responsabilidades públicas y por eso la gente que formamos tiene el denominador común de disponer de vocación pública, no sólo académica”.<sup>13</sup> El proyecto de Sophia implicada “consolidar su vocación [pública], colaborar con su formación” y “generar las condiciones para que [...] accedan a la función pública”, en un

---

<sup>12</sup> Sobre Sophia se puede consultar los trabajos de Javier Simon (2006: 147-189) y de Vommaro (2010: 204-207).

<sup>13</sup> *La Nación*, 13/04/2003: “Los que piensan por ellos”.

proceso de retroalimentación entre el trabajo desde la sociedad civil y el sector público (Rodríguez Larreta y Vidal, 2005: 9). En ese sentido, “los equipos del Grupo Sophia han asumido responsabilidades en distintos niveles en el Estado, tanto en el ámbito nacional como en el provincial y municipal. Este es, sin duda, el más importante de nuestros logros” (Rodríguez Larreta y Vidal, 2005: 10)

Sus actividades combinaban la investigación, la formación y capacitación, la difusión y la consultoría en materia de reforma del Estado, educación, política social, finanzas públicas, entre otras. En términos generales, sus integrantes eran jóvenes universitarios egresados en ciencias económicas, en ciencias políticas y en administración de empresas. El discurso de Sophia se inscribía dentro de la matriz neoliberal imperante, aportando una perspectiva eficientista del Estado. Así lo expresaba en 1998 Rodríguez Larreta, que ocupaba al mismo tiempo la Subsecretaría de Políticas Sociales de la SDSN y su rol de referente en Sophia: “La Fundación Mediterránea<sup>14</sup> ya definió el qué, la tarea de Sophia será definir el cómo”.<sup>15</sup> La definición del “cómo” residía en lograr “una gestión pública más transparente y más eficiente en la administración de recursos y en la prestación de servicios”<sup>16</sup>, tópicos centrales de las reformas del Estado de segunda generación.

En torno a este proyecto político-tecnocrático se conformó una red de confianza cuyo principal referente era Rodríguez Larreta. Tanto para él como para los miembros de Sophia, ésta ha sido el soporte institucional de las credenciales expertas a partir de las cuales fueron convocados a puestos públicos y políticos.<sup>17</sup> Acceder a puestos de gobierno era vista como la vía privilegiada para intervenir en la arena pública, según una nota periodística: “‘Nos vemos más nombrados que votados’, explican en Sophia a la hora de ilusionarse con un futuro.”<sup>18</sup>

Para Rodríguez Larreta, Sophia fue la plataforma para potenciar sus oportunidades políticas, más allá de sus vínculos familiares y religiosos de las que provenía (Giorgi, 2016). En cada una de las designaciones que fue obteniendo lo acompañaba un equipo de jóvenes expertos de Sophia, entre ellos María Eugenia Vidal. Un ACG-DSN que compartió elenco de gobierno con Rodríguez Larreta relataba su vínculo con este y Sophia:

<sup>14</sup> La Fundación Mediterránea es uno de los principales think tanks en economía, ligado a la escuela de economía neoclásica y al neoliberalismo.

<sup>15</sup> *La Nación*, 20/10/1998: “Impulsan la formación de jóvenes líderes”

<sup>16</sup> *La Nación*, 22/05/1998: “Más libertad para seguir reformando al Estado”

<sup>17</sup> De acuerdo a Simón (2006: 154), entre 1993 y 2003 los miembros de Sophia ocuparon cargos en el Ministerio de Economía (1993-1995), la ANSES (1995-1998), la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (1997-2001), la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (1998-1999), el Ministerio de Educación (2000), el Instituto Nacional de la Administración Pública (2000), el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (2000-2001), la Administración Federal de Ingresos Públicos (2001-2002), el Municipio de la Costa (2002) y en la Municipalidad de San Nicolás (2003).

<sup>18</sup> *La Nación*, 20/10/1998: “Impulsan la formación de jóvenes líderes”

A Larreta yo lo conocía. Era amigo de un amigo mío, pero lo conocía antes del Grupo Sophia. Porque el Grupo Sophia había hecho un trabajo cuando yo estaba en Acción Social. Estaba María Eugenia Vidal, que era muy junior, y ellos me dieron un montón de trabajos que hicieron sobre estudios sociales de la Ciudad. Yo les dije: “A mí me interesa mucho que Uds. me nutran de esto, si a Uds. les parece.” Entonces, Horacio y yo empezamos a conocernos más. [E2]

Las credenciales a partir de los cuales Rodríguez Larreta y su equipo actuaban residían en el manejo de ciertos recursos expertos valorados políticamente por quienes proponían su nombramiento, como dejaba entrever una secretaria de Estado que buscó su asistencia técnica:

Para eso era muy bueno el equipo de Horacio. Viste que Horacio es un obsesivo de los estudios de los números. Me decía: “Mirá, son 302 ñoquis”<sup>19</sup>, y yo sabía que tenía un margen de error del 2%, no del 10%. Y efectivamente, tomaba la medida y al día siguiente no había nadie reclamando, entonces decías: “Bueno, el margen de error que yo creía que era del 2%, era del 1.” Que esa es una de cualidades más grandes de Horacio: sistematizar información, armar equipos. [...] Llevó gente de Sophia, María Eugenia Vidal trabajó con nosotros. [E2]

Los sucesivos pasos por la gestión pública fueron agregando a las capacidades expertas de los miembros de Sophia, el saber práctico de la administración y las políticas públicas. De allí que Sophia funcionó como una escuela de cuadros expertos y políticos. Con este respaldo, Rodríguez Larreta fue desplegando estrategias para convertirse en un hombre político a partir de una legitimidad sustentada en la eficiencia y el expertise. La convergencia entre sociabilidades domésticas, religiosas y expertas le granjearon las puertas del entorno de colaboradores de un hombre político, Ramón “Palito” Ortega, quien lo designa en la SDSN. Sin abandonar su actividad como referente de un *Think tank* experto, en 1999 acompañó a Ortega en su candidatura a Vicepresidente de la Nación de la fórmula encabezada por Duhalde. Su participación en la campaña de estos candidatos del PJ selló su identificación con este partido. A inicios de 2000 fue invitado a integrar el triunvirato de conducción del PAMI representado al PJ, junto Cecilia Felgueras (UCR) y Ángel Toniato (FREPASO). En paralelo, en 2001 es designado Presidente del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires, y al frente de la Dirección General Impositiva. En cada uno de estos cargos llevaba a su equipo de colaboradores de Sophia. Como señalaba un alto funcionario que compartió con Rodríguez Larreta su paso por la SDSN en 1998, en la gestión “había muchos sophios, sí. Pero bien. Muy académicos, muy jóvenes... Muy PRO, muy el perfil PRO” [E10]

Hasta 2002, Sophia fue una usina de ideas y de cuadros técnicos para terceros, sin involucrarse institucionalmente en la actividad política. Esto comenzó a cambiar a partir de 2002 cuando varios de los miembros de Sophia con Rodríguez Larreta a la cabeza decidieron pasar a la acción política. El punto de convergencia fue Fundación Creer y Crecer, un primer agrupamiento del que nació el partido político Compromiso para el Cambio, liderado por

---

<sup>19</sup> “Ñoqui” es la expresión coloquial argentina que designa a los empleados que cobran sueldos sin trabajar.



Mauricio Macri (Morresi y Vommaro, 2014: 386). Si bien Sophia mantuvo un funcionamiento formalmente diferenciado de ambas organizaciones, en los hechos encontramos muchos nombres repetidos entre los tres espacios, que se referencian en el proyecto político de Mauricio Macri en la Ciudad. Hacia 2005 “la alianza estratégica de Sophia con Compromiso por el Cambio estaba consolidada” (Simón, 2006: 162). Tras un intento electoral fallido en 2003 de la fórmula Macri-Rodríguez Larreta, en 2007 el PRO obtuvo la jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Una parte importante de los altos funcionarios del nuevo gobierno fueron reclutados de “fundaciones, think tanks y organizaciones no gubernamentales”, lo que Morresi y Vommaro (2014: 394) denominan “facción de las ONGs” del PRO. Entre ellos, del Grupo Sophia se destacan Rodríguez Larreta (Jefe de Gabinete de Ministros y desde 2015 Jefe de Gobierno de la Ciudad) de la Ciudad de Buenos Aires, y María Eugenia Vidal (Ministra de Desarrollo Social y desde el 2015 Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires) y Carolina Stanley (también Ministra de Desarrollo Social de Ciudad y desde el 2015 titular de la misma cartera a nivel nacional).

### **3. Apuntes de cierre**

En esta ponencia examinamos el vínculo entre redes de expertise y la gestión social del Estado nacional, analizando la manera en que las primeras funcionan como espacios de reclutamiento, circulación y salida desde y hacia el Estado y la política. El doble proceso de politización de la técnica y la tecnificación de la política dio lugar a la consolidación del saber experto como parte del juego político, traducido entre otras cosas en la proliferación de centros de expertise. A estos los concebimos en términos de redes de confianza experta: formas asociativas más estables en el tiempo que agrupan a un conjunto de personas en post de objetivos determinados, desarrollando actividades de tipo científico-técnica sobre asuntos públicos. En los casos que seleccionamos había dos puntos en común significativos: primero, que las intervenciones expertas tenían una orientación política clara; que lo anterior derivó en el acceso de varios de los expertos a altos cargos en el gobierno.

Recapitulemos lo que pudimos ver sobre los tres centros de expertise analizados. ISalud fue la fuente de reclutamiento de gran parte del elenco de gobierno de la gestión Amadeo en la SDSN (1994-1998), mientras que por UNICEF pasaron altos cuadros de gestión de la Alianza (1999-2001) con perfil tipo expertos. Por su parte, Sophia ha sido el soporte para la llegada de Rodríguez Larreta a distintos elencos de gobierno. Los tres espacios funcionan como trampolines desde el mundo del expertise hacia el Estado. Ahora bien, el funcionamiento de estas tres redes difiere en la forma en la que opera en el encumbramiento.

ISalud funciona como una red de contención de altos funcionarios, que se asocian a la espera de una nueva oportunidad política. Al igual que Sophia, uno de sus objetivos principales es el de formar y colocar a sus miembros en puestos de gobierno. A diferencia de ISalud, Sophia ha funcionado con una figura central, Horacio Rodríguez Larreta, detrás del cual se alineaba el resto de los equipos de Sophia. ISalud, por su parte, atravesó un proceso de institucionalización tal que su funcionamiento es autónomo de sus fundadores, aún cuando González García siga siendo el referente central. Sophia, en cambio, habría dejado de funcionar en 2008, tras la incorporación de gran parte de sus miembros a funciones de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En cierto punto, se podría aventurar que al llegar al gobierno en bloque la red Sophia cumplía definitivamente el objetivo para el cual se la había creado. Otro elemento en común entre Sophia e ISalud es la estrecha ligazón con actores políticos partidarios, que si bien no forma parte formal de las actividades de ambas instituciones, sí se comprueba por la circulación de sus miembros.

Por su parte, UNICEF difiere de ISalud y Sophia en muchas cuestiones por tratarse de una agencia internacional, con normas y un gobierno situado en la ONU, entre ellas la exigencia de neutralidad ideológica. Esto restringe notablemente el margen de acción política de UNICEF y la participación partidaria de sus miembros. Empero, dicha restricción es, al mismo tiempo, una ventaja significativa, en tanto actúa como garantía de la validez técnica de las intervenciones de UNICEF en los medios masivos para la opinión pública general, quitando las sospechas de ser parte interesada de la disputa política. Esto, más allá de que los actores involucrados en el juego político conocieran los intereses y compromisos de los directivos de UNICEF. Entonces, a diferencia de ISalud y Sophia que se proponían como instrumentos para la llegada al gobierno, el campo de acción de UNICEF se limitaba a la incidencia en la agenda pública. Sin embargo, la gran visibilidad pública de sus intervenciones expertas y su direccionalidad política convirtieron a UNICEF en un entramado con gran atractivo político para los referentes políticos de la oposición al gobierno de Menem.

Más allá de los casos, la propuesta analítica implica adoptar un enfoque relacional que tome a las organizaciones como entramados de relaciones sociales por las que las personas circulan y en las que se inscriben sus formas de pensar y actuar. En particular, los centros de expertise son espacios en los que, entre otras cosas, se generan oportunidades políticas, económicas, laborales, entre otras.

Las transformaciones en las formas de hacer política convierten a los discursos expertos en recursos públicos demandados por las empresas políticas, que los incorporan sea a través de asesores expertos o creando al interior de los partidos *think tanks* propios. En este proceso,

las sociabilidades y redes de expertise funcionan como “trampolines” para proyectarse política o académicamente; como “bolsas de trabajo” a partir de la cual procurarse una fuente de ingresos y validación estable, en paralelo a otras actividades; como red de repliegue; como red de contención y reconversión en la salida de la política.

En fin, este trabajo contribuye a los estudios políticos contemporáneos abordando la intersección entre los mundos político y del conocimiento, que la modernidad ha hecho enormes esfuerzos institucionales para mantenerlos separados. Sin embargo, la investigación empírica nos permite ver constantemente las múltiples formas de circulación legítima de personas, discursos y tecnologías. En nuestro caso, los mecanismos sociales de incorporación de discursos y personas expertas como parte del repertorio legítimo de hacer política y competir electoralmente.

#### 4. Bibliografía y documentos utilizados

##### *Bibliografía*

- Abbott, Andrew (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2001). “Los cambios operados en las concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Aronson, Perla (2013): “La profesión académica en la sociedad del conocimiento”. En: *Trabajo y Sociedad*, N° 20, pp. 7-19.
- Buchbinder, Pablo y Mónica Marquina (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: El sistema universitario argentino 1983-2007*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional-UNGS.
- Burke, Peter (2017): *¿Qué es la historia del conocimiento?* Buenos Aires: SXXI.
- Cambrosio, Alberto, Camille Limoges, and Eric Hoffman (1992). “Expertise as a Network: A Case Study of the Controversies over the Environmental Release of Genetically Modified Organisms.” En: Stehr, N. y Richard V. Ericson (comp.). *The Culture and Power of Knowledge*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Camou, Antonio (1999). “Los consejeros de Menem: Saber técnico y política en los orígenes del menemismo”. En: *Sociohistoria. Cuadernos del CISH*, Vol.5, n°4, pp. 75-98.
- Camou, Antonio (2006). “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En: Garcé, A. y G. Uña (coords.). *Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Campetella, Andrea, Inés González Bombal y Mario Roitter (2000). “Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina”. En: Roiter, M. e I. González Bombal (comps.). *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires: CEDES. Pp. 15-30.
- Centeno, Miguel Ángel y Patricio Silva (1998). *The politics of expertise in Latin America*. New York: St. Martin's Press.
- Eyal, Gil (2013). “For a Sociology of Expertise: The Social Origins of the Autism Epidemic”. En: *American Journal of Sociology*, Vol. 118, No. 4, pp. 863-907.
- Eyal, Gil y Larissa Buchholz (2010). “From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Interventions”. En: *Annual Review of Sociology*, Vol. 36, pp. 117-137.
- Giorgi, Guido Ignacio (2014). “Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”. En: *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, Vol. XLI, N°74, pp. 103-139.

- Giorgi, Guido Ignacio (2015). *Modos de acceso y circulación por el Gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo social de la Nación. Argentina, 1994-2011*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, y Docteur en Études Politiques, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, Francia
- Giorgi, Guido Ignacio (2016). “Política y familia. Las formas elementales de las trayectorias políticas”. En: Guebel, C. (comp.). *El uso de la Teoría Sociológica Clásica en la producción antropológica. Aplicaciones y relecturas en estudios de caso*. Buenos Aires, FFyL-UBA. Pp. 23-63.
- Grondona, Ana (2011). “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Tesis presentada para la obtención del título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Heredia, Mariana (2011). “Los centros privados de expertise en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina”. En: Morresi, S. y G. Vommaro (comp.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp. 297-337.
- Heredia, Mariana (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Merton, Robert K. (1945). “Role of the intellectual in Public Bureaucracy”. En: *Social Forces*, Vol.23, N°4, pp.405-415.
- Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (comp.) (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (2014): “Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA”. En: *Revista SAAP*, Vol. 8, N°2: 375-417.
- Nardacchione, Gabriel (2011). “La reforma educativa bajo el gobierno de Menem: una intervención técnico-experta frente a una resistencia político-sindical”. En: Morresi, S. y G. Vommaro (comp.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp. 255-294.
- Neiburg, Federico y Mariano Plotkin, comp. (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Perelmiter, Luisina (2011). *La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina (2003-2009)*. Tesis presentada para la obtención del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín, UNSam Edita.
- Pereyra, Sebastián (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público* Buenos Aires: Siglo XIX.
- Sarfatti Larson, Magalí (1988). “À propos des professionnels et des experts ou comme il est peu utile d’essayer de tout dire”. En: *Sociologie et sociétés*, Vol. 20, N° 2, pp. 23-40.
- Simón, Javier (2006). *Entre la ciencia y la política: los think tanks y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina*. Tesis presentada para optar por el título de Magíster en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Mimeo.
- Suasnábar, Claudio (2012). “¿Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales en la educación en los últimos 50 años”. En: Zimmermann, E. y M. Plotkin (comp.). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa. Pp. 187-209.
- Thompson, Andrés (1994). “Think tanks” en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*. Buenos aires: CEDES
- Tilly, Charles (2010). *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Vecchioli, Virginia (2012). “Los profesionales del derecho y las reformas de la Justicia. Transformaciones del campo jurídico en la Argentina reciente”. En: Zimmermann, E. y M. Plotkin (comp.). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa. Pp. 157-185.

- Vommaro, Gabriel (2010). *Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine. Retour sur la question du "clientélisme"*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Sociología, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, Francia.
- Vommaro, Gabriel (2011). "La pobreza en transición El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80". En: *Apuntes de Investigación del CECYP*, Año XIV, N° 19, pp. 45-73.
- Vommaro, Gabriel y Claudia Daniel (2013). "¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta". En: *Voces del Fénix*, Año 4, n°23, pp. 24-31.
- Wegener, Bernd (1992). "Concepts and Measurement of Prestige". En: *Annual Review of Sociology*, Vol. 18, pp. 253-28
- Zimmermann, Eduardo y Mariano Plotkin (2012). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.

#### Documentos

- AAPS (Asociación Argentina de Políticas Sociales) (2002). *Primer congreso nacional de políticas sociales. Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina*. Buenos Aires: UNQ-Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- Carpio, Jorge e Irene Novacoksky, comps. (1999). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-FLACSO
- Carpio, Jorge, Emilio Klein e Irene Novacoksky, comps. (2000). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- MDSN (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) (2007). *La bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires.
- MDSN (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Buenos Aires. 2 tomos.
- Rodríguez Larreta, Horacio y María Eugenia Vidal (2005). *¿Qué hacer después del default social?* Buenos Aires: Prometeo-Grupo Sophia-Fundación Konrad Adenauer.