



Sociohistórica, n° 44, e083, septiembre 2019-febrero 2020. ISSN 1852-1606
 Universidad Nacional de La Plata.
 Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
 Centro de Investigaciones Socio Históricas

Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015)

A new muddy right: PRO management profiles around the social issue of the city of Buenos Aires (2007-2015)

Agustín Salerno

Instituto de Altos Estudios Sociales - Universidad Nacional de San Martín -

CONICET, Argentina

agustinsalerno_89@hotmail.com

RESUMEN:

En este artículo analizamos los atributos, prácticas y concepciones valorados en los cargos públicos del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires (MDS-CABA) durante la gestión PRO (2007-2015). Para esto, utilizamos fundamentalmente una estrategia metodológica cualitativa e implementamos una serie de técnicas, entre las que se destacan el análisis de datos y la realización de diez entrevistas a trabajadores del ministerio y a funcionarios políticos de la cartera. Identificamos la primacía en la cartera de un perfil de funcionario embarrado que se consolidó a partir de la construcción de prácticas y discursos vinculados al tipo de 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.

PALABRAS CLAVE: PRO, Funcionarios, Desarrollo Social, Cercanía.

ABSTRACT:

In this article we analyze the attributes, practices and conceptions valued in the public positions of the MDS-CABA during the PRO management (2007-2015). For this, we fundamentally use a qualitative methodological strategy and implement a series of techniques, among which the analysis of data and ten interviews with ministry employees and political officials of the portfolio stand out. We identified the primacy in the portfolio of a profile of a muddy official was related to the particular characteristics assumed by the proposed proximity from the management of the MDS-CABA during the PRO management: moralization of the policy based on the singularization of this, hierarchy of officials with "less political" profiles, separation between "social" and political management, feminization of the former and participation of officials at some moments of the implementation of policies in the territory.

KEYWORDS: PRO, Officials, Social Development, Proximity.

INTRODUCCIÓN

La victoria del PRO en el año 2007 en la ciudad de Buenos Aires implicó la llegada de un nuevo conjunto de funcionarios representantes de una fuerza que no había gobernado ningún distrito y que tenía en sus manos una primera experiencia de gestión.¹ En ese marco, nos interesa estudiar qué sucedió con los equipos de gestión del área de Desarrollo Social, ya que creemos que allí se definió, en parte, el vínculo entre esta nueva fuerza de centro derecha y los sectores populares.

Definimos al PRO como un partido de centro derecha retomando la caracterización que realiza Morresi (2015). El autor realiza esta definición a partir de dos variables fundamentales: las relaciones del partido con las redes de la derecha internacional y la presencia de concepciones posideológicas, vinculadas a ideas neoliberales en lo socioeconómico y conservadoras en lo político-cultural.

Recepción: 29 de agosto de 2018 | Aprobación: 019de Febrero de 2019 | Publicación: 02 de septiembre de 2019

Cita sugerida: Salerno, A. (2019). Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). *Sociohistórica*, 44, e083. <https://doi.org/10.24215/18521606e083>



Si bien los trabajos sobre las derechas hacen hincapié en la dimensión represiva de esas gestiones, nosotros decidimos, inspirados en una serie de estudios recientes (Osuna, 2016; Giorgi, 2015), analizar lo que sucedió con la dimensión sensible de esos gobiernos. Investigamos la cara social de esta fuerza, que denominamos nueva porque surge como partido al calor de la crisis de 2001 y porque, a diferencia de otras experiencias históricas de derecha donde los cuadros católicos o los “técnicos” se jerarquizaron en el área, los atributos que se valoraron en el área de Desarrollo Social resultaron novedosos.

El área de Desarrollo Social ha sido estudiada por las ciencias sociales con el objetivo de analizar diferentes aspectos considerados relevantes como los vínculos entre Estado y sociedad, las relaciones entre las elites políticas y las organizaciones de la sociedad civil, las concepciones que allí se jerarquizaron, entre otras cuestiones.

Entre los múltiples trabajos que investigaron áreas sociales de gobierno, identificamos la presencia de una “escuela historiográfica sobre el Estado” (Giorgi, 2015, p. 75) que 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, 2000), 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).

Recientemente, un conjunto de trabajos sociológicos e históricos han analizado lo que sucedió en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), investigando problemas históricos de las ciencias sociales como las tramas institucionales y trayectorias de funcionarios (Giorgi y Mallimaci, 2012), las estructuras administrativas y los espacios de reclutamiento de funcionarios (Gomes, 2011), las estrategias de intervención del ministerio (Osuna, 2016), los modos de acceso y de circulación por los altos cargos públicos (Giorgi, 2015), el tipo de burocracia que construyeron y las formas de circulación de la autoridad al interior de la cartera (Perelmiter, 2016).

En la ciudad de Buenos Aires, los trabajos abordaron fundamentalmente programas del área (Aschieri, Grima y Naddeo, 2004; Pojomovsky, Cillis y Gentile, 2008; Ramos, Petracci, Szuliky del Río, 2004) y sólo encontramos un estudio que analiza lo que sucedió con las estructuras administrativas de Promoción Social durante la gestión de De la Rúa entre 1997 y 1999 (Golbert, 2004).

En este artículo analizamos qué significó ser un funcionario político del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires (MDS-CABA) entre 2007 y 2015.² Para esto, identificamos los atributos, prácticas y concepciones valorados en los cargos públicos del MDS-CABA durante la gestión PRO que permitieron diferentes formas de encumbramiento en la cartera y modos diversos de habitar el Estado.

María Eugenia Vidal y Carolina Stanley construyeron un estilo de gestión PRO en el área de Desarrollo Social. Afianzaron perfiles y agrupamientos al interior de la alta gestión pública local, consolidando un perfil femenino y cercano a Rodríguez Larreta en la conducción del ministerio.

Construimos tres tipos de perfiles de gestión pública para analizar el pasaje de los individuos por los cargos públicos ministeriales. Las *PRO puras*, los *expertos* y los *conversos* se presentaron como distintos perfiles de gestión socioasistencial que reúnen una serie de atributos que el PRO valoró para gobernar buena parte de la cuestión social. Entre la tradición liberal en la que se formaron muchos de los funcionarios y el desarrollo de un perfil político cercano comprometido con el proyecto político del PRO se jugó buena parte de la dinámica ministerial y de los procesos de jerarquización allí observados.

LAS GESTIONES DE VIDAL Y DE STANLEY: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA ÉPOCA EN EL ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL

Entre 2007 y 2015, tres personas ocuparon el máximo cargo del MDS-CABA. Cuando Mauricio Macri asumió en diciembre de 2007, María Eugenia Vidal estaba embarazada, por lo que decidieron nombrar provisoriamente a Esteban Bullrich al frente de la cartera. Sin experiencia en el área, designó 8 funcionarios y en mayo de 2008 dejó su lugar a la actual gobernadora de la provincia de Buenos Aires.

A partir de la llegada de esta última se consolidó un perfil en la conducción del MDS-CABA al tiempo que se establecieron criterios de permanencia en los distintos cargos públicos del mismo. 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. El cruce entre lógicas institucionales y estrategias individuales nos permitió observar dinámicas de permanencia en el ministerio durante la gestión PRO.

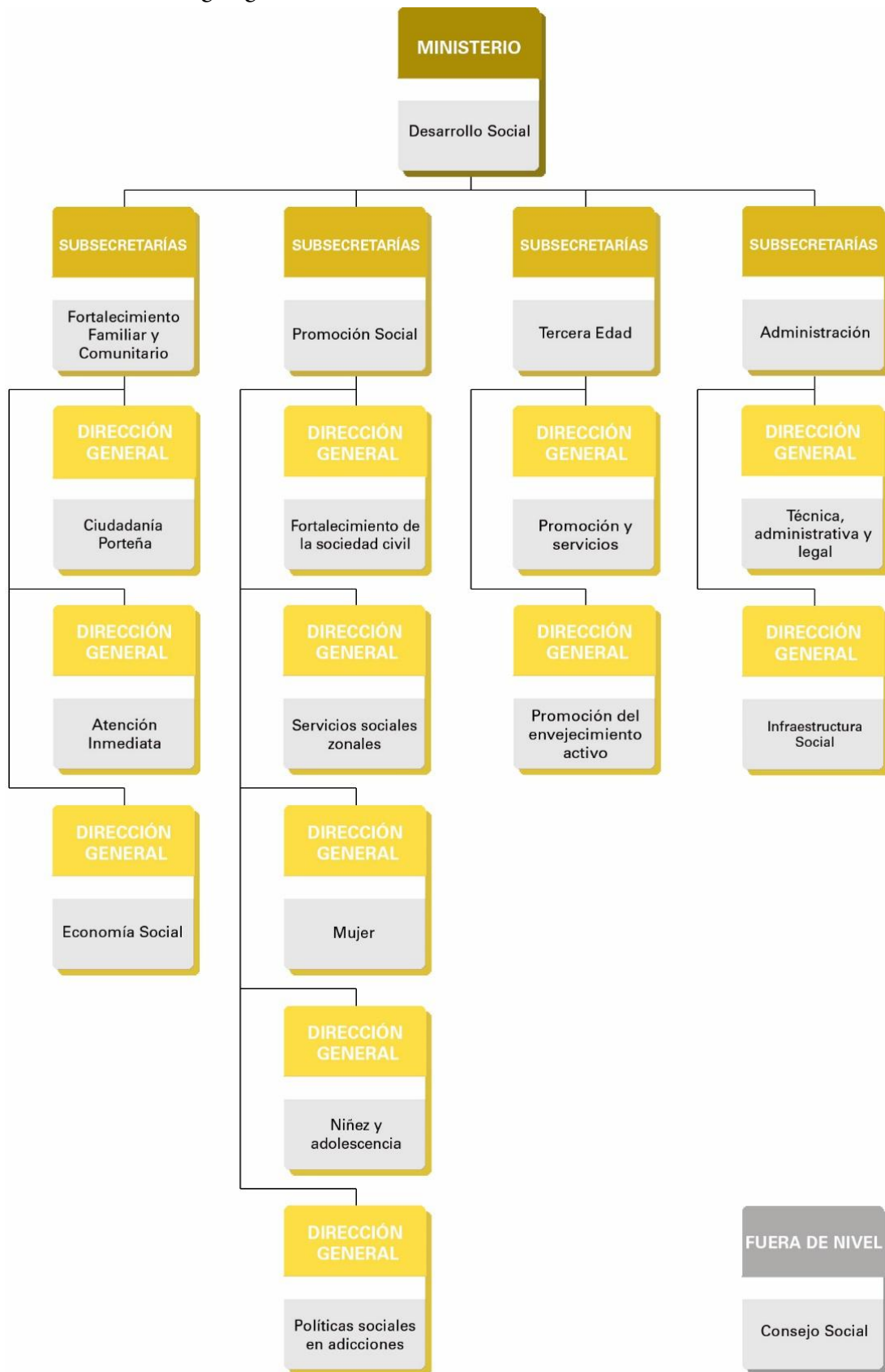
Si lo comparamos con sus antecesores desde la autonomía de la ciudad, observamos que la ocupación de cargos públicos por parte del PRO es más estable en términos de tiempo de permanencia en el cargo de los funcionarios: mantuvo un promedio de duración de entre 2 y 3 años y, para el caso de las ministras, ascendió a casi los 3 años superando el 1,22 que mantuvieron los secretarios de Desarrollo Social de los gobiernos anteriores al macrismo desde 1997.

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 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 excepcionales de Eduardo Amadeo y Alicia Kirchner que mostraron una continuidad inédita en la conducción del MDSN, consolidando el modelo de la gerencia social, en un caso, y una burocracia anclada en el territorio, en el otro (Giorgi, 2015; Perelmiter, 2016).

GRÁFICO 1
Organigrama del Ministerio de Desarrollo en el año 2011



Decreto N.º 650/11

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.

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 las políticas sociales de la fundación (Vommaro, Morresi y Bellotti, 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 subsecretaría de Políticas Sociales y el PAMI) fueron conducidos por Larreta (1995-1998; 1998-2000; 2000-2001, respectivamente) 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 Compromiso para el Cambio³ se incorporó de lleno al armado PRO, construyendo una organización juvenil propia (Struminger, 2017) 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. 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 explicaba 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, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016)

En 2011 Vidal acompañó a Macri como compañera de fórmula y el PRO obtuvo 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” (Directora general, comunicación personal, 11 de julio de 2017).

En 2011 asumió 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 ONG. 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.

El porcentaje de funcionarios políticos que se mantuvo en el ministerio luego del cambio de gestión fue más alto que en el traspaso anterior de Bullrich a Vidal (nueve individuos conservaron su cargo). 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 cuatro años de gestión en la ciudad. Respecto a los cambios de 2011, una funcionaria explicaba 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.” (Directora general, comunicación personal, 11 de julio de 2017).

El ingreso de Carolina Stanley implicó el ingreso de personas cercanas a la nueva ministra pero 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 socioasistenciales. 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, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016)

EXPERTOS, CONVERSOS Y PURAS: PERFILES Y TIEMPOS PRO

A partir del estudio de los atributos que valorizó el PRO en el área de Desarrollo Social, y que analizaremos en los apartados siguientes, hemos elaborado una tipología que nos permitió examinar las experiencias de pasaje por la cartera de las políticas socioasistenciales. Los atributos jerarquizados 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.

Estudiamos especialmente las prácticas informales, es decir, los modos de interacción política que no están establecidos o codificados formalmente pero que están lo suficientemente rutinizados como para formar parte del repertorio de acciones esperadas entre los participantes de ese espacio (Behrend, 2017).

Implementamos una serie de técnicas, entre las que se destacaron el análisis de datos (boletines oficiales, diarios, revistas y trabajos especializados) y la realización de diez entrevistas semiestructuradas y en profundidad a trabajadores del ministerio (4) y a funcionarios políticos de la cartera (6). Las entrevistas fueron realizadas entre noviembre de 2016 y agosto de 2017.

El análisis incluye a 37 personas que ocuparon cargos públicos (ministros, subsecretarios y directores generales) entre 2007 y 2015. Reconstruimos sus trayectorias educativas, laborales, sociales y políticas en una base de datos de elaboración propia que utilizamos para construir los perfiles emergentes.

Los atributos de los funcionarios son categorías no excluyentes que se combinan entre sí y que estudiaremos en los apartados siguientes del artículo. Sintetizan un conjunto de valores y prácticas que se ponderaron en el MDS-CABA durante la gestión PRO (2007-2015). En total, podemos resumirlos de la siguiente manera: 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 socioasistenciales;

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 estos seis 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* quienes reunían la mayoría de los atributos valorados en el ministerio durante los años analizados. Las más jerarquizadas eran mujeres que pasaron por el área social de alguna fundación desarrollando algún tipo de *expertise* en políticas sociales.⁴ 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.⁵

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 (2015, p. 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 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 ONG 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 *conversos* 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 socioasistenciales 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.⁶ 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 (Salerno, 2017), 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).

TABLA 1
Tipología de perfiles emergentes y tiempo de permanencia en el ministerio (2007-2015)

Dimensión temporal	Perfiles de gestión			Total
	<i>Pro Puras</i>	<i>Expertos</i>	<i>Conversos</i>	
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 debido a 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.

Como vemos en la tabla 1, 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 (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.

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. Luego de las victorias de 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 el cargo público desde la gestión previa en 2006 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, *experto*, comunicación personal, 10 de noviembre de 2016)

La libertad para trabajar y la valoración de su conocimiento sobre la gestión del programa que construyó en el mundo de las ONG y en la gestión pública 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 al MDS-CABA. 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, es un ejemplo de este tipo de recorridos: comenzó a trabajar con Vidal como director general, ascendió a una subsecretaría 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 socioasistenciales donde no todos tenían experiencia previa.

PROXIMIDAD ESTATAL E INDIVIDUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Si muchos estudios al interior de las ciencias sociales se preocuparon por estudiar la relación entre sectores populares, política y barrio (Auyero, 2001; Auyero et al., 2003; Merklen, 2010), nosotros proponemos una perspectiva que analiza “desde arriba” algunas dimensiones, como la territorialización de los sectores populares, que muchos de estos trabajos pensaron privilegiando la perspectiva de los sectores populares.

A partir de algunas investigaciones recientes que se enfocaron en lo que sucede en las esferas altas y medias del Estado (Gené, 2014; Giorgi, 2015; Osuna, 2017; 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 los funcionarios y a sus concepciones de gestión en la ciudad

En el caso del PRO en la ciudad de Buenos Aires observamos que las herramientas típicas del modelo de la gerencia social (transparencia, objetividad) fueron jerarquizadas en el MDS-CABA. La valoración positiva de “lo objetivo” y de las cifras o datos estadísticos fue parte de la formación de un conjunto de funcionarios 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 (“Muertes, hambre y frío en la ciudad”, 2009). Sin embargo, pese a haberse formado en el programa SIEMPRO⁷ y en la Fundación Sophia,⁸ podemos decir que cuando nuestros entrevistados se referían a la gestión de María Eugenia Vidal expresaban 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, ONG, universidades) y tuvo como máximo exponente a Eduardo Amadeo, quien fue secretario de Desarrollo Social de la Nación durante el menemismo (Giorgi, 2015). 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 tuvo que ver con la importancia que asumió en los discursos de los funcionarios la presencia directa y el contacto (individual) con las personas en situación de vulnerabilidad

social. 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. Tanto los datos estadísticos como la presencia y el contacto directo funcionaron como formas de acceso a “la verdad” sobre la pobreza (Perelmiter, 2016, p. 139).

La pretendida objetividad de los datos fue 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, *PRO pura*, comunicación personal, 11 de julio de 2017)

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 tomó centralidad en distintos niveles de gobierno en el contexto de la profunda crisis económica, política y social que atravesó la Argentina a principios de siglo y que tuvo en la crítica a los políticos una bandera fundamental sintetizada en la demanda “que se vayan todos”.⁹

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 ONG y por otro tipo de discursos sociales y políticos que circulaban al interior del macrismo. Durante la gestión kirchnerista del MDSN 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 (Perelmiter, 2016).¹⁰

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 vinculada a la búsqueda de cercanía directa:

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, *PRO pura*, comunicación personal, 11 de julio de 2017)

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. 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, *experta*, comunicación personal, 2 de diciembre de 2016)

La descentralización, característica de las políticas sociales en los 90, se vio reforzada con una idea de cercanía personal de los funcionarios que incluía recorridas en busca de demandas de los vecinos de la ciudad (“Macri retomó su campaña”, 2011). 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 *thinkthank* de Rodríguez Larreta donde primaba una matriz gerencial y eficientista del Estado (Giorgi, 2015).

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 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. 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, 2010), sino que involucraba a aquellos funcionarios 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 ONG, 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 siguiente, el Operativo Frío se presentó como una política emblemática en este sentido.

LA CONSTRUCCIÓN DE IGUALDAD MINISTERIAL: LA CONSOLIDACIÓN DEL OPERATIVO FRÍO Y LA FEMINIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL

En consonancia con la prédica municipal del partido, a partir de las entrevistas a funcionarios y trabajadores observamos que la cercanía operaba como una variable clave en la construcción de legitimidad al interior del ministerio, no sólo en las disputas entre los funcionarios, sino también en su relación con el resto de los trabajadores estatales.

En la ciudad de Buenos Aires, los funcionarios entrevistados destacaron particularmente la importancia del Operativo Frío como política específica en la que el estilo de gestión cercano del PRO se ponía en evidencia, legitimando sus acciones 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 3 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**. Durante estos meses el ministerio se moviliza y se vincula con el Operativo Frío: “No importa si sos director de administración o director de personal 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” (Directora general, *experta*, comunicación personal, 2 de diciembre de 2016).

El 2001 y la crítica a la política impactó en los políticos y el PRO recurrió en el MDS-CABA 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. Estar cerca y en contacto directo era un valor que se jerarquizó en la cartera y que los propios trabajadores entrevistados, incluso algunos identificados con el kirchnerismo, rescataban, valorizando a aquellos funcionarios que se “embarraban” y que participaban en distintos momentos de la implementación de las políticas socioasistenciales.

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.

El tipo era un capitán retirado del ejército, carapintada aparentemente, según todos el chabón entra como asesor y después le dieron la subsecretaría 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, comunicación personal, 5 de julio de 2017)

Este funcionario estuvo un año en el ministerio y fue desplazado de su cargo a los pocos meses de la asunción de Vidal. De la misma manera que algunos trabajadores criticaban esas prácticas también rescataban a aquellos funcionarios que participaban del Operativo a la par del resto de los trabajadores.

En estos años, el Operativo Frío se consolidó como una política fundamental del ministerio en la que trabajadores y funcionarios se involucraban. 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 (“Inauguran un lactario”, 2009) y la apuesta por incrementar el número de asistentes sociales en la ciudad (Castro, 2009) muestran la búsqueda de reducir la distancia entre autoridades estatales y ciudadanos.

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 formaron parte de la dimensión moral que construyó el PRO al interior de la cartera donde la separación entre gestión y política constituyó un eje fundamental.

A su vez, esta separación se dio en un contexto particular que ordenó el discurso PRO desde sus orígenes (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015) de crítica a los políticos. De esta manera, 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 escuchásabés lo que piensa, y cuando sabés lo que piensa sabés las necesidades. Si lo pudiste interpretar bien seguramente vas a tener éxito. (Subsecretario, *converso*, comunicación personal, 23 de noviembre de 2016)

Junto a la búsqueda de reducir la distancia entre políticos y ciudadanos se construyó un estilo de gestión que denunciaba la intermediación de las organizaciones sociales (entre las cuales no se consideraba las ONG) como un obstáculo en la conformación de un vínculo directo e individual entre el Estado y los destinatarios de las políticas socioasistenciales.

En contraposición a experiencias históricas previas del área, la singularización de la política formó parte del discurso PRO. Esto diferencia al macrismo de lo que sucedió en el MDSN entre 2003 y 2009, en donde la gestión de Alicia Kirchner revalorizó la militancia y el trabajo social como profesión del ministerio en la pretensión de construir cercanía (colectiva y política) con los sectores más desfavorecidos por las políticas neoliberales (Perelmiter, 2016). Al mismo tiempo, lo distingue de otras experiencias de gobiernos de derecha en donde la presencia de cuadros católicos favoreció la preeminencia de una mirada comunitarista de las políticas sociales que promovía el desarrollo de formas alternativas de “participación comunitaria”, impulsando la participación local de las asociaciones civiles en la gestión de diferentes iniciativas (Osuna, 2016).

La mención a las ONG 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 socioasistenciales. 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.

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 (a partir de 2008 las ministras fueron María Eugenia Vidal 2008-2011, Carolina Stanley 2011-2015; Guadalupe Tagliaferri, 2015-Actualidad), la figura del político tradicional se asociaba a los *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 (“Se ha maltratado mucho”, 2011).

El macrismo fue también un tipo de respuesta al 2001 y a esos años de crítica a la clase política en general (Vommaro, Morresi y Bellotti, 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 (La Nación, 2008).

La “ministrabilidad”, término utilizado por Rodríguez Teruel (2009, p. 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.” (Directora general, *experta*, comunicación personal, 2 de diciembre de 2016).

El macrismo repitió aquí una tendencia histórica del área a nivel nacional que privilegia el acceso a cargos públicos del género femenino (Giorgi, 2015). 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 en relación con los trabajadores estatales y con los destinatarios de las políticas sociales:

Yo creo que ellas demostraron además un plus de una sencillez y de una calidad humana que se ponen en el lugar del otro y que son uno más. No importa el título, no se ponen en el lugar de ministro, ministra, es una persona más. Vos te sentás a hablar con María Eugenia y es una persona más. (Director general, *converso*, comunicación personal, 13 de diciembre de 2016)

La búsqueda de cercanía entre funcionarios, trabajadores estatales y ciudadanos apareció como una preocupación fundamental del ministerio. El Operativo Frío se consolidó como el dispositivo institucional que expresó esta pretensión de cercanía y la participación de quienes ocuparon altos cargos públicos en el Operativo permitía poner en suspenso las jerarquías ministeriales al tiempo que las afirmaba (Perelmiter, 2016).

Por otro lado, en la pretensión de reducir la distancia entre el Estado y la sociedad, la “pata social” del gobierno fue feminizada al tiempo que se buscó separarla de lo político. De esta manera, el MDS-CABA 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 (Grassi, 1989).

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 muestran otros trabajos que estudian al PRO (Vommaro, 2015, 2017), encontramos una clara afinidad entre este valor que circula en la gestión pública en estos años y la gramática del *management* que se consolida en las empresas desde mediados de los años 70 (Luci, 2016). A partir de las entrevistas a los funcionarios, observamos 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. Se retomó del *management* moderno la valorización de la capacidad para armar redes y equipos, y se construyó un tipo de autoridad que retoma demandas históricas de la agenda política argentina preocupadas por la distancia entre los ciudadanos y las autoridades estatales.

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, *PRO pura*, comunicación personal, 11 de julio de 2017)

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. 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, con pasajes fugaces de la gestión pública a la privada, donde se destacaban inserciones muy inestables en la primera (Salerno, 2017). 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 construyeron 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 una instancia clave para reconstruir las lealtades que permitieron el ingreso al armado PRO. Las pertenencias y trayectorias previas se resignificaron a medida que se fueron construyendo dinámicas nuevas adentro de la cartera y de la coalición de gobierno, reconstituyendo 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 socioasistenciales. Como explica una trabajadora del área: “Para mí su capacidad no la pone en contra de Larreta pero sí de paridad. No sé si le es del todo agradable a Larreta la situación. Y eso de ahí para abajo se notaba.” (Trabajadora del MDS-CABA, comunicación personal, 3 de julio de 2017).

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 (vicejefa 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 (2015, p. 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 *experta* 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 pasión que le ponía él la transmitía a todos. Yo volví a hacer por María Eugenia lo que había hecho por Bergman. (Directora general, *expertise*, comunicación personal, 2 de diciembre de 2016)

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 evidenció un proceso de resignificación de concepciones forjadas en la experiencia en ONG, 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.

CONCLUSIONES

La cercanía (directa e individual) con los vecinos y con los trabajadores del área, la conducción femenina, la percepción de libertad en las decisiones, la *expertise*, 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 esos años de gestión en el 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 socioasistenciales, 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 otras experiencias de derecha, y las gestiones distintivas de 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.

REFERENCIAS

- Annunziata, R. (2012) ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina. En I. Cheresky, y R. Annunziata, (comps.), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (pp. 24-55). Buenos Aires: Prometeo.
- Aschieri, P., Grima, J. M., y Naddeo, M. E. (2004) *Intervención en situaciones de trabajo infantil en la Ciudad de Buenos Aires*. En 2° Congreso Nacional de Políticas Sociales. UNCUYO, Mendoza.
- Auyero, J. (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Auyero, J., Isla, A., Kessler, G., Lvovich, D., Merklen, D., Semán, P., y Svampa, M. (2003) *Desde abajo: la transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblios.
- Behrend, J. (2017) Guillermo O'Donnell y la política subnacional: un diálogo entre la ciencia política y la sociología política. En G. Vommaro y M. Gené (comps.) *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política* (pp. 293-312). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Bohoslavsky, E. y Soprano G. (2010) *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- 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.
- Castro, Á. (2009). "Se duplicó el número de los sin techo". *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/se-duplico-el-numero-de-los-sin-techo-nid1159154>.
- Daniel, C. (2012) Cuando las cifras componen lo social. Estado, estadísticas y expertos en la construcción histórica de la cuestión social en Argentina (1913-1983). En S. Morresi, y G. Vommaro, (comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 45-85). Buenos Aires: Prometeo libros y Universidad de General Sarmiento.
- De Ímaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- "El plan alimentario llegará a 30000 hogares porteños" (2008). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-plan-alimentario-llegara-a-30000-hogares-portenos-nid1030261>.
- Ferrari, M. (2008) *Los políticos en la república radical: prácticas políticas y construcción de poder*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Frederic, S., Graciano, O. y Soprano, G. (2010) *El Estado argentino y las profesiones liberales, académicas y armadas*. Rosario: Prehistoria
- Gené, M. (2014) *Al interior de la política. Trayectorias, destrezas y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007)* (Tesis de doctorado). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales y Facultad de Ciencias Sociales – UBA.

- Giorgi, G. (2015) *Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes socio-políticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011* (Tesis de doctorado). UBA-EHESS.
- Giorgi, G. 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 Bollo, H. (2004). La cuestión obrera en números: la estadística socio-laboral en la Argentina y su impacto en la política y la sociedad, 1895-1943. En H. Otero (comp) *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y la población, 1850-1991* (pp. 331-381). Buenos Aires: Siglo XXI.
- González Leandri, R. (2010). Breve historia del Departamento Nacional de Higiene: Estado, gobernabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (eds.) *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina* (pp. 59-83), Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Grassi, E. (1989) *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- "Inauguran un lactario público" (2009). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/inauguran-un-lactario-publico-nid1203488>.
- Landau, M. (2008) *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Luci, F. (2016) *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas*. Argentina: Paidós.
- Lvovich, D. y Suriano, J. (2006) *Las Políticas Sociales en Perspectiva Histórica. 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- "Macri retomó su campaña a puro timbrazo" (2011). *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1390909-macri-retomo-su-campana-a-puro-timbrazo>.
- Merklen, D. (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Morresi, S. (2015) "Acá somos todos democráticos". El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina. En G. Vommaro y S. Morresi (org.) *"Hagamos equipo". PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (pp. 162-202). Buenos Aires: UNGS.
- "Muertes, hambre y frío en la ciudad" (2009). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/muertes-hambre-y-frio-en-la-ciudad-nid1154993>
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (comp.) (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- 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 entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Perelmiter, L. (2012) La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio 'de la pobreza' en la Argentina reciente. *Revista Polhis*, 5, 309-318.
- Perelmiter, L. (2016) *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

- Plotkin, M. y Zimmerman, E. (2012) *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhesa.
- Pojomovsky, J., Cillis, N. y Gentile, F. (2008) *Cruzar la calle. Niños y adolescentes en las calles de la ciudad*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Ramacciotti, K. (2009) *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Ramos, S., Petracci, M., Szulik, D., y 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*. En 2º Congreso Nacional de Políticas Sociales. UNCUIYO, Mendoza.
- Ríos, A. (2011) Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires. *Revista Urvio*, 9, 55-69.
- Rodríguez Teruel, J. (2009) *Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España (1976-2005)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Salerno, A. (2017) Evitismo liberal: voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007-2015). *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 11(20), 167-187.
- “Se ha maltratado mucho la palabra progresismo” (2011). *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/se-ha-maltratado-mucho-la-palabra-progresismo-nid1378496>.
- Simón, J. (2006) *Entre la ciencia y la política: los thinktanks y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina*. (Tesis de maestría). FLACSO, Argentina.
- Soprano, G. (2000) El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943. En J. Panettieri (comp.) *Argentina: trabajadores entre dos guerras* (pp. 31-53). Buenos Aires: Eudeba.
- Struminger, B. (31 de octubre de 2017). Radiografía de los jóvenes Pro: rondan los 30, ocupan cargos altos y se preparan para suceder a Vidal y Peña. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/radiografia-de-los-jovenes-pro-rondan-los-30-ocupan-cargos-altos-y-se-preparan-para-suceder-a-vidal-y-pena-nid2071017>.
- Suriano, J. (comp.) (2000) *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena.
- Vommaro, G. (2011) Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia. En S. Morresi y G. Vommaro (comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 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 G. Vommaro, y S. Morresi (org.) *“Hagamos equipo”: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (pp. 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. y Morresi, S. (org.) (2015) *“Hagamos equipo”: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: UNGS.
- Vommaro, G., Morresi, S., y Bellotti, A. (2015) *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Vommaro, G. (2017) *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

NOTAS

- 1 Luego de perder el balotaje en 2003, Macri conformó el PRO en 2005 y obtuvo una nueva victoria electoral, consolidándose al interior de la legislatura porteña y apareciendo como un candidato cada vez mejor posicionado de cara a las elecciones de 2007. En estas últimas obtuvo el 45% de los votos en primera vuelta y el 60% en el balotaje.
- 2 Cuando nos referimos a funcionarios del MDS-CABA durante la gestión PRO hacemos mención a quienes ocuparon puestos con rango de Ministros, Subsecretarios y Directores Generales. Los funcionarios son, a lo largo de todo el artículo, designados por la autoridad ejecutiva y son considerados formalmente “cargos políticos”. La burocracia de calle no es el objeto de estudio de este trabajo.

- 3 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.
- 4 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.
- 5 Una de las formas de observar el compromiso con el proyecto político era indagando la participación activa en campañas electorales.
- 6 Retomamos el trabajo histórico de Auyero (2001) sobre las redes informales del peronismo en la provincia de Buenos Aires y utilizamos la noción de *evitismo* para definir el lugar que ocupa en una parte del imaginario peronista la figura de Eva en política y su vínculo con la resolución de los problemas de supervivencia. Creemos que se reactualizó de una manera particular la tradición peronista, recuperando 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). Desde esta perspectiva, los funcionarios explicaban que es por vocación que se dedican al trabajo social, realizando una separación entre lo social y lo político.
- 7 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.
- 8 Giorgi explica que el Grupo Sophia se inscribía dentro de la matriz neoliberal imperante, aportando una perspectiva “eficientista del Estado” (2015, p. 445), a partir de la cual llevaban adelante actividades de investigación, formación, difusión y consultoría en distintas áreas de la gestión pública (reforma del Estado, políticas sociales, educación, entre otras).
- 9 Diversos 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.
- 10 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.