

# Élites estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos

*State elites and social management in Argentina of Cambiemos*

LUISINA PERELMITER Y MALENA MARCALLE

Recibido: 12 de diciembre de 2019

Aceptado: 17 de agosto de 2020

**Resumen:** Este artículo analiza la renovación de las élites estatales del Ministerio de Desarrollo Social argentino durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019). A partir de la reconstrucción de la “micropolítica ministerial”, se caracterizan los perfiles de estas élites y el modo en que cada grupo de funcionarios se vinculó con las estructuras estatales y con los desafíos de gobernabilidad social que atravesaron al periodo. En función de este análisis, se argumenta que para abordar las prácticas de gobierno no basta con estudiar los perfiles y trayectorias de las élites estatales, sino que es necesario reconstruir su actuación situada en agencias estatales y coyunturas históricas específicas.

**Palabras clave:** élites estatales, política social, giro a la derecha, Estado, organizaciones sociales, Argentina.

**Abstract:** This article analyzes the renewal of the Argentine Ministry of Social Development's state elites during the Cambiemos government (2015-2019). Based on the notion of “ministerial micropolitics”, it describes the profiles of these elites as well as the way in which each group of officials was linked with the state structures and with the challenges of social governance of the period. Based on this analysis, it is argued that to address government practices it is not enough to study the profiles and trajectories of state elites, but it is necessary to reconstruct their performance located in state agencies and specific historical situations.

**Keywords:** political elites, social policy, right turn, state, social organizations, Argentina.

La llegada de la alianza Cambiemos al gobierno argentino en 2015 fue una novedad de envergadura en la historia política del país. Por primera vez una fuerza de centro-derecha, conformada fundamentalmente por el Partido Propuesta Republicana (PRO) y la Unión Cívica Radical (UCR), se impuso en elecciones libres, llevando a la presidencia a Mauricio Macri, líder del PRO, empresario y jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde 2007. Como en otros países de la región, este “giro a la derecha”, luego de una década larga de gobiernos “progresistas”, planteó interrogantes sobre los efectos que la renovación del personal político y la agenda de gobierno imprimirían a la gestión estatal. Máxime, considerando que Cambiemos no sólo fue victoriosa a nivel nacional, sino también en la provincia y en la ciudad de Buenos Aires, con el consecuente requerimiento de personal para ocupar puestos de gobierno. Se impulsaron así mecanismos de reclutamiento de funcionarios por fuera de las estructuras partidarias, dando lugar a una migración de élites gerenciales desde el mundo de las empresas y de las organizaciones de la sociedad civil al Estado (Canelo y Castellani, 2016). Desde la propia narrativa identitaria del PRO, este proceso se postuló como una migración de capacidades y energías morales del mundo privado al público (Vommaro, 2017). Más allá del PRO, incluso, generó expectativas de cambio rotundo en el modo de gestionar el Estado (Natanson, 2018). Sin embargo, ya pasada esa experiencia de gobierno, poco sabemos sobre el impacto efectivo que esta renovación tuvo sobre la vida interna del Estado y sobre su accionar en áreas específicas. ¿De qué modo se desarrolló el encuentro entre estas nuevas élites y las instituciones estatales? ¿Qué hicieron al interior del espacio estatal y cómo respondieron a los desafíos de gobierno que se presentaron en el periodo?

Para responder estas preguntas, en este artículo examinamos un caso específico, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN). Reconstruimos los perfiles y las trayectorias de la cúpula ministerial durante la gestión de Cambiemos (2015-2019), pero también analizamos lo que denominamos la “micropolítica ministerial”. Es decir, los agrupamientos de estos funcionarios en la trama interna del organismo, así como el modo en que cada grupo se vinculó con las estructuras previas del Ministerio y con los desafíos de gestión que atravesaron el periodo. El MDSN reúne algunas características que lo hacen metodológicamente pertinente para nuestros propósitos. Se trata del organismo que concentra las políticas destinadas a

los sectores más vulnerables, tradicionalmente bases sociales del peronismo. También se trata de un ministerio que creció y se consolidó institucionalmente durante los gobiernos kirchneristas, movilizándolo políticamente a su personal<sup>1</sup> y adquiriendo un peso político y simbólico muy significativo en la relación del gobierno con los sectores más pobres y sus organizaciones territoriales (Perelmiter, 2016). Dadas estas características, el MDSN es el caso en el que resulta más probable que el encuentro entre las nuevas élites y las estructuras previas del Ministerio sea más disruptivo, y en el que la renovación de las élites produzca cambios significativos en las prácticas estatales.

Mostraremos cómo la renovación de las cúpulas estatales supuso la llegada de nuevos actores, provenientes del mundo empresarial y de las organizaciones de la sociedad civil, que buscaron diferenciarse de los planteles previos de la cartera y, en particular, de un estilo de gestión social anclado en la negociación política y el trabajo de construcción de acuerdos con las organizaciones socio-territoriales. Sin embargo, mostraremos también que esa renovación no se trasladó mecánicamente a las lógicas de acción ministeriales. Por el contrario, la necesidad de garantizar gobernabilidad social definió el desafío de esta cartera en el periodo, y con ello, la distribución del poder político en la trama interna de la cartera, privilegiando a aquellos funcionarios que, aunque minoritarios, mostraron mayores destrezas para aceitar la relación con las organizaciones socio-territoriales. Este hallazgo empírico abona así nuestro argumento analítico en torno a la importancia de observar no sólo las características individuales de las élites estatales, sino su inserción en la micropolítica del Estado. En efecto, esta noción da cuenta de una mediación fundamental entre élites y prácticas estatales, habilitando un análisis relacional y situado de la actuación de las primeras, poniendo distancia de una concepción mecanicista y unilateral de sus perfiles y trayectorias, para conectarlas con las prácticas que efectivamente

---

1 Esta movilización política actualizó la tradición asistencial evitista, presente en la militancia social de base, pero también en los actores profesionales de la asistencia, como los trabajadores sociales. La tradición asistencial evitista alude a un modo específico de intervenir sobre la pobreza, muy relevante en la cultura política argentina, adjudicado a Eva Perón y a las iniciativas que desplegó durante los gobiernos de su marido, Juan Domingo Perón (1945-1955). Se caracteriza por poner en escena una conexión sensible y empática con el sufrimiento de los pobres, alimentado por el énfasis discursivo en la común pertenencia de clase y el carácter políticamente redentor del acto asistencial. Es una tradición opuesta, en ese sentido, a la beneficencia y la caridad, pero también a la intervención social técnicamente fundada. Al respecto, véase, entre otros, Auyero (2000).

despliegan en las organizaciones en las que se insertan, frente a los dilemas y desafíos históricos que les toca enfrentar.

El texto se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado revisamos sucintamente la literatura sobre élites estatales y sus conexiones con el funcionamiento del Estado y las políticas públicas, identificamos sus limitaciones, desarrollamos nuestro argumento analítico y describimos la metodología de este estudio. En el segundo apartado, caracterizamos el contexto político en el que asume Macri la presidencia y la agenda que llevaba al gobierno. En función de eso, damos cuenta de los desafíos políticos que atravesaron al MDSN estos años. En el tercer apartado, analizamos la renovación de las cupulas ministeriales en la micropolítica ministerial. Describimos algunas características agregadas de las nuevas élites y los grupos que conformaron la trama interna de la cartera. Reconstruimos también las diferencias entre cada grupo en cuanto a sus estilos de trabajo y los modos en que se vincularon con las estructuras previas del Ministerio, y analizamos los roles que ocuparon en la definición de las políticas de la cartera y en las respuestas a los desafíos de gestión del periodo. El artículo concluye con una síntesis de los hallazgos y sus implicaciones analíticas para la comprensión de las élites estatales y sus prácticas.

### **DISCUSIÓN DE LA LITERATURA, ARGUMENTO ANALÍTICO Y METODOLOGÍA**

El estudio de las élites políticas y estatales en América Latina ha recibido cierto impulso en las últimas décadas. Una buena parte de esta literatura se abocó al análisis de la socialización y la reproducción de las élites, así como de los mecanismos —mentorías, redes, entornos sociales, multiposicionalidad— que facilitan o no su cohesión en diversos países y coyunturas históricas (Ai Camp, 2006; Joignant y Güell, 2011; Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015; Tavares dos Reis y Gastall Grill, 2017; Alenda, 2020). Otro grupo de trabajos se abocó al estudio de la composición de gabinetes y equipos de conducción estatal en áreas específicas, reconstruyendo las diferentes lógicas de acceso y supervivencia de la alta conducción estatal frente a cambios de partido y otros contextos (Bohovslasky y Soprano, 2010; Altman, 2010; De Luca, 2011; Scherlis, 2012; Camerlo, 2013; Perelmiter y Paura, 2019; Perisinotto, Codato y Gené, 2020). Más recientemente,

a propósito de la cuestión de la “puerta giratoria” y el conflicto de interés, se han abordado sistemáticamente las lógicas de circulación de las élites políticas entre el ámbito privado y el público (Maillet, González-Bustamante y Olivares, 2019; Castellani, 2018). Gracias a estos estudios conocemos mucho más sobre la composición social de las élites estatales, de dónde previenen, con base en qué lógicas acceden a posiciones de poder y bajo qué circunstancias sobreviven o no en dichas posiciones. Sin embargo, estos estudios raramente indagan en lo que las élites hacen al interior del Estado y, más precisamente, en las conexiones entre sus procedencias y sus prácticas. Más bien tienden a dar por sentada dicha relación. Como señalan Gabriel Vommaro y Mariana Gené (2018: 18), faltan en la región estudios que asuman una perspectiva “comportamental” de las élites, que indaguen en sus decisiones, prácticas y modos de ejercer el poder en el Estado.

Existen trabajos que sí reconstruyen la actuación de algún actor específico en el Estado y sus conexiones con ciertas políticas públicas. Políticos, burócratas y tecnócratas suelen ser los más estudiados (Heredia, 2015; Dargent, 2016; Gené, 2019a), pero también dirigentes de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil (Perelmiter, 2012; Longa, 2019; Arcidiácono y Luci, 2021). Estos estudios permiten advertir que por más acentuadas que sean las procedencias sociales, profesionales o ideológicas de los actores encumbrados, su inserción en el Estado los transforma. Los convierte, precisamente, en actores investidos de autoridad estatal. Dependiendo de las circunstancias, esta condición puede potenciar o limitar su capacidad de acción; lo que sin dudas ocurre es que estos actores raramente controlan por entero el sentido, la eficacia y los efectos de sus prácticas.

En consecuencia, la reconstrucción de los perfiles y las trayectorias de las élites estatales es necesaria pero insuficiente para deducir de allí ciertas prácticas estatales y para explicar la acción estatal y su racionalidad (Gené, Heredia y Perelmiter, 2021). Como propone Howard Becker (2009: 68), convendría reemplazar la tipificación de personas por la tipificación de actividades. También conviene observar a los actores actuando *en* relaciones y situaciones. En este sentido, la importancia de estudiar la micropolítica de las agencias estatales, sobre todo en países como Argentina, donde los recambios de la conducción burocrática son muy frecuentes, radica en que habilita un análisis relacional del comportamiento de las capas dirigentes —*vis a vis* otros actores internos y externos al Estado— y situado histórica-

mente —es decir, de cara a ciertos dilemas y desafíos de gobierno. También habilita un nivel de análisis que permite distinguir la mera ocupación de puestos de la capacidad de tomar decisiones y disponer efectivamente de recursos. Observando la micropolítica ministerial es posible registrar, por ejemplo, y como haremos en este artículo, la existencia de minorías estratégicas, no representativas de la renovación del personal político, pero sí del tipo de acción de gobierno que se llevó a cabo, y de su racionalidad. En definitiva, de lo que se trata es de reconocer que la micropolítica estatal es una mediación significativa de la acción del personal estatal en general. Lo cual tiene, lógicamente, consecuencias para la investigación empírica.

En función de esta perspectiva, entonces, nuestra estrategia metodológica combinó diversas técnicas. En primer lugar, elaboramos una base de datos sobre perfiles y trayectorias de las personas que ocuparon los puestos de ministra, secretario, subsecretario, director nacional y general entre 2015 y 2019. Este criterio compuso un universo de 72 funcionarios que relevamos en su totalidad.<sup>2</sup> En segundo lugar, con el fin de reconstruir la micropolítica burocrática y sus conexiones con los desafíos que enfrentó la cartera en el periodo, realizamos un trabajo de campo cualitativo que incluyó entrevistas en profundidad a informantes claves,<sup>3</sup> relevamiento de normativa, documentos institucionales, información presupuestaria, estadística y notas de prensa relativas a las políticas de la cartera, sus funcionarios e interlocutores más importantes. Lo que sigue se adentra ya en nuestro caso de estudio.

## **EL “MINISTERIO DE LOS POBRES” Y SUS DESAFÍOS EN EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS**

Cambiemos llegó al gobierno en diciembre de 2015, con una promesa de transformación que capturó un profundo descontento de los sectores medios y medios-altos respecto del gobierno peronista de Cristina Fernández de

---

2 La base de datos sistematizó información sociodemográfica básica de los funcionarios y datos sobre sus trayectorias educativas, ocupacionales y políticas. Para acceder a estos datos utilizamos los currículum vitae de los funcionarios, disponibles en el área de recursos humanos del MDSN.

3 Realizamos 12 entrevistas en profundidad a funcionarios y a personal técnico del MDSN con antigüedad en distintas áreas de la cartera y tres entrevistas a especialistas en el área. Fueron seleccionados estratégicamente en función de los datos sistematizados en la base de trayectorias y de los emergentes empíricos que íbamos obteniendo en el trabajo de campo. Para proteger el anonimato de nuestros entrevistados, sus nombres fueron modificados.

Kirchner. Era la primera vez que un candidato que no pertenecía a los partidos políticos tradicionales ganaba la presidencia. En efecto, Macri era el fundador de una nueva fuerza política de centro-derecha, el PRO, que había desarrollado una experiencia de gobierno circunscripta a la ciudad de Buenos Aires pero que en el marco del clima de polarización política que se desarrolló en Argentina desde 2008 había logrado unificar a casi todo el arco opositor (Vommaro y Gené, 2017).

La derrota del peronismo luego de 12 años de gobierno auguraba cambios relevantes en la agenda de la nueva gestión. El PRO planteaba una transformación de la economía hacia un modelo aperturista y exportador, que reemplazara el motor del consumo interno por inversiones, que racionalizara el gasto público y avanzara con agendas de liberalización como la reforma laboral. Esta agenda, además, estaba rodeada de un discurso refundacional moralizante. Macri se presentaba como el líder de los “mejores equipos” y las “mejores personas” y prometía un “cambio cultural” radical en la forma de gobernar (Vommaro, 2017). En ese marco, expresiones fuertemente despectivas para referirse al personal estatal incorporado por los gobiernos kirchneristas, como “grasa militante” o “aguantadero” (*Página 12*, 2017), enmarcaron la reducción de la planta de la administración pública desde los primeros meses de gobierno (Ballinotti, 2016).

Sin embargo, la ambición de esa agenda contrastaba con las condiciones de su llegada al gobierno. Cambiemos lidiaba con restricciones económicas, algunas heredadas y otras producidas por las medidas de apertura y desregulación, pero además no tenía mayoría en el Congreso y enfrentaba a una sociedad civil activada (Vommaro y Gené, 2017). El manto de sospecha sobre la factibilidad política del nuevo gobierno estaba además señalado por la última experiencia de un gobierno no peronista, que había concluido en 2001 con la salida anticipada del gobierno y la peor crisis social y política de la democracia (Niedzwiecki y Freytes, 2018). En este contexto, una parte importante de la suerte del gobierno se jugaba en su capacidad de controlar la gobernabilidad social. La política dirigida a los sectores informales más pobres y la interlocución con los movimientos sociales y organizaciones que

lo articulaban<sup>4</sup> era así un desafío de primer orden. Y lo sería a lo largo de todo el periodo.<sup>5</sup>

Frente a estas condiciones, el gobierno no innovó sustantivamente en materia de política social (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Por el contrario, brindó garantías de continuidad e incluso expansión de la cobertura de las políticas de transferencia de ingresos para los más vulnerables instaladas en los gobiernos kirchneristas, como la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>6</sup> y las pensiones no contributivas (Niedzwiecki y Freytes, 2018). Más aún, para evitar una escalada en la conflictividad social, en el marco de la Ley de Emergencia Social en 2016, dispuso de mayores márgenes de autonomía para las organizaciones socio-territoriales en el manejo de las transferencias públicas destinadas a sostener la economía social (Hudson, 2017; Longa, 2019). Dada la afinidad que estas organizaciones tenían con el peronismo nacional-popular y que varios de sus dirigentes formaban parte de los gobiernos kirchneristas, podría haberse esperado una retracción de la afluencia de recursos hacia ellos. Sin embargo, esto no sucedió. Más aún, las organizaciones sociales ocuparon un lugar de mayor relevancia como cogestoras de las políticas sociales que durante los gobiernos kirchneristas, ofreciendo a cambio su capacidad de contención social y política de las penurias sociales y contribuyendo, con ello, a la paz social (Rosso, 2018; De Gori, 2019).

El MDSN fue central en la producción de este resultado. En efecto, antes que en la reorientación programática de las políticas sociales, la respuesta de este Ministerio a los problemas de gobernabilidad social y política del

---

4 La organización de los sectores informales en Argentina tuvo su hito con el surgimiento del denominado movimiento “piquetero”, que agrupó a trabajadores desocupados, que cortaban rutas hacia fines de los años noventa en demanda de trabajo. El movimiento creció luego de la crisis de 2001, junto a la masificación de las transferencias del Estado hacia esos sectores (Svampa y Pereyra, 2003; Garay, 2016). A partir de 2004, las organizaciones de mayor envergadura se integraron a los gobiernos kirchneristas en sus distintos niveles. Este proceso, no obstante, no implicó un debilitamiento de su presencia territorial en los barrios, que continuó siendo su principal recurso de movilización política (Longa, 2019). Sobre la integración de movimientos sociales territoriales en los gobiernos del “giro a la izquierda” en distintos países de la región, véase Etchemendy (2019).

5 La recesión y la inflación se profundizaron a ritmos vertiginosos. Entre diciembre de 2015 y junio de 2019 la inflación acumuló un alza de 250% (INDEC, 2019). Este proceso, lógicamente, impactó en la pobreza, que para diciembre de 2019 alcanzaba a 40.8% de la población (ODSA-UCA, 2019).

6 La AUH se implantó desde 2009, es la política social dirigida a los trabajadores informales de mayor envergadura, y se desarrolla desde un organismo que dependió durante el gobierno de Cambiemos del MDSN pero que tiene autonomía, la Agencia Nacional de Seguridad Social (Anses). Véase Zarazaga (2014).



periodo se cifraron en los mecanismos de implementación de las políticas (Handlin, 2012; Pribble, 2013). La nueva operatoria otorgó mayor autonomía a las grandes organizaciones territoriales, desplazando a los actores locales vinculados con las cooperativas del modelo anterior y redefiniendo, en cierta medida, la voluntad centralista y de relación directa con los pobres que planteaba el gobierno kirchnerista en el desarrollo de su política social (Perelmiter, 2016). ¿Qué hicieron las nuevas élites de la cartera social para habilitar esta respuesta? A continuación, caracterizaremos a las cúpulas del MDSN durante el gobierno de Cambiemos, y su actuación en la micropolítica ministerial.

### **LAS ÉLITES ESTATALES EN LA MICROPOLÍTICA MINISTERIAL**

En términos agregados, el funcionariado social del gobierno de Macri manifiesta algunas características novedosas respecto de anteriores gestiones. Un primer rasgo destacable es la cercanía de estos funcionarios con el PRO. Más de la mitad de los funcionarios participó en los llamados “espacios PRO” antes de su nombramiento: la Fundación Grupo Sophia, la Fundación Pensar, la Fundación Creer y Crecer y, por supuesto, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires.<sup>7</sup> La filiación partidaria no ha sido un rasgo destacado en los altos funcionarios sociales de anteriores periodos. En todo caso, dicha pertenencia se construía a partir de la llegada a los puestos, pero no solía precederla (Giorgi, 2015). En el caso de estos funcionarios la afinidad partidaria no supone necesariamente la pertenencia comprobada al PRO, pero sí la membresía a espacios solapados con el partido, como las cúpulas del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Otra característica importante es que la mayoría de estos funcionarios son profesionales universitarios: 85% acredita un título. La presencia mayoritaria de personas con estudios superiores en las cúpulas de esta cartera es un rasgo persistente desde mediados de los años noventa, cuando la gestión social de la pobreza se delimita como un dominio experto. Un dato llamativo, sin embargo, es la distribución de las especialidades entre los profesionales, que indican un ascenso de la *expertise* económica y managerial.

---

<sup>7</sup> Para mayores detalles sobre estos espacios, consultar Vommaro, Morresi y Bellotti (2015).

En efecto, 36% de los universitarios se graduó en carreras afines a las Ciencias Económicas; 29%, en Ciencias Sociales y de la Comunicación; 20%, en Derecho, y el 15% restante, en Ciencias de la Salud y otras disciplinas. Esta distribución de los saberes expertos sí constituye una importante diferencia con periodos previos, lo que va a tener un impacto importante en los estilos de gestión. Desde la creación de la cartera de Desarrollo Social, en 1994, han primado las disciplinas sociales y el derecho entre las formaciones de estas élites (Giorgi, 2015). Más aún, este ascenso del saber económico para la gestión social contrasta, casi en espejo, con el valor que se le otorgó al saber del trabajador social en los estilos de gestión de los gobiernos kirchneristas, entre 2003 y 2015 (Perelmiter, 2016).

En relación con las trayectorias educativas, otro dato de interés es que existe una casi paridad entre funcionarios provenientes de la universidad pública (54%), mayoritariamente de la Universidad de Buenos Aires, y los provenientes de la universidad privada (46%), la mitad de ellos de la Universidad Católica Argentina. En el mismo sentido, cabe destacar que 52% de los funcionarios universitarios realizó estudios de posgrado, la mayoría en instituciones privadas como la Universidad de San Andrés, y más de una decena en el exterior. Esta presencia importante de la formación privada, católica, de posgrado e internacional, constituye una novedad y es afín al perfil socioeconómico característico de los miembros del PRO en su conjunto (Vommaro, 2017): personas de clase alta y media-alta, provenientes de familias tradicionales o con trayectorias sociales ascendentes. Finalmente, cabe mencionar que 31 de los 72 funcionarios son mujeres. La proporción de mujeres es elevada, mostrando la persistencia de una asociación entre lo femenino y lo “social” y entre el tipo de racionalidad privilegiada en este organismo y el estereotipo de la destreza femenina (Giorgi, 2015).

En suma, en comparación con periodos previos, los altos funcionarios del MDSN se han caracterizado por tener mayores vínculos de pertenencia al partido de gobierno, por una composición de saberes donde la *expertise* económica y managerial tiene un lugar más destacado, por trayectorias educativas con una mayor proporción de circuitos privados y por un origen social de clase media alta y alta. Más allá de estas regularidades, estas élites no son homogéneas. Existen grupos de gestión cuyos miembros comparten ciertas pertenencias, pero también espacios de trabajo en la trama interna del Ministerio, asociados con ciertos modos de hacer y ciertos valores,

reconocidos como tales en la dinámica cotidiana de la gestión. En efecto, desde el punto de vista de su micropolítica interna, éste se presenta como un conjunto de enclaves, en el que cada grupo reivindica una particularidad respecto de otros, y entabla relaciones de cooperación o conflicto con miras a la definición de distintos aspectos de las políticas. Lo que sigue describe esos enclaves y sus vinculaciones con los principales mundos de pertenencia de los funcionarios: el mundo de la gestión porteña, el mundo del *management* empresarial y el mundo de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

### ***El mundo de la gestión porteña***

El grupo mayoritario de funcionarios estaba compuesto por aquellos que provenían de la gestión social del PRO en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Representan 44% del total y se caracterizan por ser personas probadas y de confianza de la ministra Carolina Stanley. Muchos de ellos iniciaron sus carreras en el Ministerio de Desarrollo Social porteño, realizando tareas burocráticas, para luego ocupar cargos de mayor relevancia política (Salerno, 2018). Este “transplante” de equipos de funcionarios de una jurisdicción a otra no es novedoso en las últimas décadas de estabilidad democrática. Alicia Kirchner, que en 2003 era la responsable del área de desarrollo social en la provincia de Santa Cruz, también mudó planteles y los ubicó en sectores estratégicos de la cartera nacional. En esta misma línea, Paula Canelo y Ana Castellani (2016) señalan que las carteras más “porteñizadas” del gabinete inicial de Macri fueron aquellas consideradas de mayor relevancia política, en las que era necesario ubicar funcionarios conocidos y con experiencia previa. Más allá de la procedencia común, en la dinámica ministerial los *porteños* se dividían en dos grupos de características contrastantes: uno mayormente femenino y que denominamos, siguiendo a Agustín Salerno (2018), como las “PRO puras” y otro grupo, mayoritariamente masculino, que llamamos los “PRO armadores”.<sup>8</sup>

La funcionaria prototípica de las “PRO puras” era la propia ministra, Carolina Stanley, uno de los cuadros de mayor visibilidad del PRO. Hija de

---

<sup>8</sup> El término “armadores” lo tomamos del estudio de Gené (2019a), sobre el oficio de los políticos con funciones de coordinación interna en el Estado.

un ex alto ejecutivo del Citibank, educada en la exclusiva Saint Catherine School, abogada de la Universidad de Buenos Aires y militante del PRO desde sus inicios, Stanley proviene de la Fundación Grupo Sophia, creada por Horacio Rodríguez Larreta, jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde 2015.<sup>9</sup> Ocupó diversos cargos hasta que en 2011 reemplazó a María Eugenia Vidal,<sup>10</sup> otra de las principales dirigentes del PRO, al frente del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires. En tanto círculo íntimo de la ministra, las “PRO puras” tendieron a concentrarse en la Unidad Ministro y en la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social. Fueron las encargadas del seguimiento de los “temas de agenda” de la ministra y, en la micropolítica ministerial, reivindicaron su cercanía a ella y a Vidal como marca de sus modos de trabajo: gestión común con las organizaciones de la sociedad civil, liderazgos horizontales, trabajo en equipo y reuniones de seguimiento. La pertenencia religiosa, en particular católica, también fue un componente importante en las trayectorias de la mayor parte de las mujeres pertenecientes a este grupo.<sup>11</sup>

El paso de Stanley por la gestión porteña del área hizo de ella un nombre esperable para la conducción del MDSN, pero su capacidad para negociar con el mundo de las organizaciones sociales a nivel nacional generaba incertidumbre. Sin embargo, Stanley supo operar en ese mundo y aceptar vínculos con una variedad de dirigentes. En diferentes ocasiones, sus interlocutores se manifestaron públicamente sobre su disposición para escuchar demandas y su “sensibilidad”: “No nos dio soluciones no porque no quisiera, sino porque no podía. Igual fue la única que puso oído, mientras todos los demás ministros estaban en Suiza”, declaraba un intendente peronista de la provincia de Buenos Aires al comienzo de su gestión (Fidanza, 2017). “No es una cheta [rica] que no sabe nada de la vida, no es soberbia [...] no nos estigmatiza”, señalaba Daniel Menéndez, referente de la organización Barrios de Pie (Silva de Sousa, 2017). “Es humanamente distinta del resto

---

9 La Fundación Grupo Sophia ha sido una de las fuentes de reclutamiento de cuadros PRO. Para mayores detalles, ver Vommaro y Armesto (2015).

10 Vidal fue gobernadora de la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2019. Ella y Stanley tienen vínculos estrechos de amistad y colaboración desde hace años. De hecho, el marido de Stanley, Federico Salvai, fue ministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2019.

11 El ejemplo más destacado es Victoria Morales Gorleri, directora de Responsabilidad Social, que durante seis años fue coordinadora de programas sociales y educativos de la Vicaría Episcopal de Educación del Arzobispado de Buenos Aires.

del gobierno. Sabe lo que es el sufrimiento, no está haciendo ‘carrerismo’”, afirmaba Juan Grabois, uno de los dirigentes más visibles de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (*Diario Popular*, 2018).

En la relación con las organizaciones sociales y las élites políticas locales fue fundamental el rol del otro grupo proveniente de la gestión porteña: los “PRO armadores”, funcionarios con un perfil asociado a su trabajo político. Ubicados en la Secretaría de Articulación de Política Social, a cargo de Carlos Pedrini, el funcionario arquetípico de este perfil, sus trayectorias estaban marcadas por la militancia de base, con fuerte arraigo barrial. Muchos de ellos comenzaron a trabajar en el sector público alrededor de 2006, pero el salto a la política lo dieron con la llegada de María Eugenia Vidal al Ministerio de Desarrollo Social porteño, en 2008, en el que ocuparon lugares estratégicos en la política dirigida a los asentamientos pobres de la ciudad.<sup>12</sup> Fue a partir de estas gestiones que cultivaron vínculos con dirigentes sociales importantes. En ese sentido, los “armadores” no eran recién llegados a la gestión territorial, negociada en cada espacio, de las políticas sociales.

Este grupo concentró progresivamente buena parte del poder político ministerial. En efecto, la capacidad de disponer de recursos y tomar decisiones en la dinámica interna del Ministerio se fue acrecentando para ellos, conforme se profundizaba la crisis económica. Ya en 2016, al comienzo de la gestión, acompañaron a Stanley en las negociaciones que mantuvo con las organizaciones sociales y el Congreso para acordar la Ley de Emergencia Social. En ese marco, se acordaron cambios en las políticas que dieron mayor protagonismo y recursos a las organizaciones sociales. Por un lado, se creó el Salario Social Complementario (SSC),<sup>13</sup> que implicó el reemplazo de la política de subsidios a cooperativas por una transferencia de ingreso individual, pero mediada por organizaciones sociales. La iniciativa fue diseñada por los funcionarios provenientes del mundo de las ONG, que describiremos en el siguiente apartado. Pero como la normativa que reglamenta el SSC no definió criterios claros de acceso y permanencia de

---

12 Carlos Pedrini tuvo un rol central en la gestión territorial de los planes del gobierno de la ciudad junto a Santiago López Medrano, luego ministro de Desarrollo Social de la gestión de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires.

13 El SSC fue creado en 2016, con la aprobación de la Ley de Emergencia Social, y acordado con distintos movimientos sociales. No obstante, se puso en marcha a fines de 2017 (Longa, 2019).

los destinatarios y de las organizaciones sociales, se generó un “espacio” para la negociación política con ellas (Maccalle, 2019), negociación que estuvo a cargo de los funcionarios “armadores”.

Lo curioso es que en el MDSN de Cambiemos, los “armadores” eran funcionarios atípicos, poco representativos de los rasgos generales del conjunto: no poseían credenciales universitarias ni formaciones especializadas, tampoco tenían conexiones con el mundo de las empresas o las grandes fundaciones y ONG. Desde una mirada agregada, constituían una franca minoría. Más aún, su perfil se fundaba en una competencia difícilmente aprehensible con las fuentes usuales para reconstruir trayectorias profesionales, como los currículum vitae. Diestros para llevar adelante la relación con las organizaciones sociales de base y las élites políticas locales en el territorio, los “armadores” fueron, en el MDSN de Cambiemos, marginales pero imprescindibles.<sup>14</sup> Como relataba un funcionario:

Todos sabemos cuál es su rol en el Ministerio... es un rol político. [Pedrini] es el negociador por excelencia. No por su jerarquía, tiene un perfil bajísimo. Es el que regula las buenas relaciones con el territorio, con las organizaciones sociales y con los intendentes y gobernadores eventualmente. No hay nadie, ningún funcionario público del interior de nuestro país, que me haya hablado mal de él, todos lo adoran. Y eso demuestra una gran habilidad de quedar bien con todos, porque lo hace con recursos limitados igual que todos lo hacemos. Y a todos nos han puteado por no dar, y él no sé cómo hace... Obviamente, tiene más recursos que todos nosotros... Reparte de una manera que deja contentos a todos (Sebastián, funcionario de la Secretaría de Coordinación, MDSN, entrevista, 6 de febrero de 2019).

Según Gené (2019a), este tipo de funcionarios suelen ser muy valorados por sus pares e interlocutores del sistema político y muy poco valorados por la opinión pública, que los considera actores oscuros y palaciegos. En la micropolítica ministerial, el malestar de otros funcionarios con respecto a

---

<sup>14</sup> El lugar de los “armadores” en el MDSN replica el que tienen en el PRO y Cambiemos en general. Funcionarios “atípicos” y “escondidos” por el propio partido, pero presentes desde que el PRO gobierna la ciudad de Buenos Aires, son los que proveyeron desde siempre su destreza política y su conexión con electorados ajenos al medio sociocultural predominante del PRO (Vommaro y Armesto, 2015).

este grupo replicaba esta valoración pública. Como veremos a continuación, para los recién llegados al Estado, sea del mundo empresarial o de las ONG, los “armadores” representaban “la vieja política”, una lógica de gestión basada en acuerdos informales e imperativos de corto plazo, un modo de hacer política que consideraban sucio y anacrónico. No obstante, fueron estos funcionarios “armadores” los que mejor se integraron a las estructuras previas del Ministerio y los que mejor supieron hacer frente al principal desafío de la cartera en el periodo: contribuir a la gobernabilidad social y política en el mundo de la pobreza.

### ***El mundo de las organizaciones no gubernamentales***

El segundo grupo relevante en la micropolítica ministerial se compone de los funcionarios provenientes del mundo de las ONG o de la sociedad civil, cuyo perfil conjuga la formación experta, cierta inserción en el mundo de los negocios y el compromiso moral con los más vulnerables (Vommaro, 2017). Un 24% de los funcionarios del MDSN en este periodo proviene de este tipo de organizaciones. La mayor parte se concentró en la Secretaría de Economía Social, bajo la conducción de Matías Kelly,<sup>15</sup> el funcionario arquetípico de este grupo. Este perfil se caracteriza por una pertenencia de clase media-alta inserta profesionalmente en organizaciones de la sociedad civil especializadas en políticas sociales (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015; Arcidiácono y Luci, 2019).

Este grupo es el que concentra la *expertise* técnica en temas de políticas sociales. Es decir, son recién llegados a la gestión estatal, pero muy formados y experimentados en gestión social. La mayoría de ellos cuenta con posgrados, muchos realizados en el extranjero, en temáticas directamente conectadas con su inserción en el Ministerio. El perfil también suma la interfaz entre el mundo de las organizaciones de la sociedad civil y el mundo empresarial, con su particular *know-how* y lenguaje. Son los llamados “emprendedores”, con fuertes conocimientos en temas como

---

<sup>15</sup> Matías Kelly se formó en universidades privadas y tiene un MBA en la Universidad Torcuato Di Tella. Su trayectoria es prolífica en el mundo empresarial y en las organizaciones de la sociedad civil, donde dirigió diversas iniciativas que abordan temas como microfinanzas, negocios inclusivos y desarrollo social.

“negocios inclusivos” y “empresas B con triple impacto”.<sup>16</sup> Con un estilo de gestión que reivindica el compromiso vocacional y el trabajo en equipo, los funcionarios de este enclave trajeron consigo formas de pensar y hacer que se distancian y en muchos casos entran en conflicto con los estilos de gestión de otras secretarías, en particular la ocupada por los funcionarios “armadores” provenientes de la gestión porteña. Reivindican su ajenidad con la política “tradicional”, considerada como algo “oscuro” e “ineficiente”, declaman con orgullo su “independencia” respecto del PRO y fundan su voluntad de “colaboración” con éste en el compromiso con los sectores más vulnerables de la sociedad:

El propósito real de Matías [Kelly] es bajar la pobreza, pero dejando capacidades instaladas en la sociedad, no arreglando a la gente con dinero. Ese es el lado oscuro. Matías no negocia con el lado oscuro, hay un límite. Por esa razón nos llaman “los hippies”... (Francisco, funcionario de la Secretaría de Economía Social, entrevista, 13 de diciembre de 2018).

La pertenencia religiosa es importante en las trayectorias de estos funcionarios, pero no se circunscribe a lo católico. Varios de ellos ponen en escena lenguajes y prácticas propias de las nuevas espiritualidades: pueden andar descalzos por las oficinas, tomar descansos para meditar y hacer yoga, u organizar retiros (Hudson, 2017; Arcidiácono y Luci, 2019). A la vez, impregnan la gestión de estos lenguajes y prácticas, por ejemplo, con la creación de la Coordinación de Desarrollo de Habilidades Socioemocionales. Este grupo de funcionarios trae consigo una cohesión fuerte, proveniente de una triple sociabilidad en sus trayectorias: de clase, religiosa y sectorial, que en buena medida comparten con las funcionarias que definimos como PRO “puras” (Arcidiácono y Luci, 2021).

La ausencia de sociabilidad estatal, no obstante, hace que tiendan a ser considerados como ingenuos por los planteles previos del Ministerio. Se les atribuye falta de conocimiento del mundo de la administración pública y de la política territorial y se les considera culturalmente ajenos, casi excéntri-

---

16 Los llamados “negocios inclusivos” se presumen ambiental y socialmente responsables. Son los tipos de negocios que promueven las denominadas “Empresas B”. Para más información, véase <<https://sistemab.org/baliente/>> [consulta: 15 de julio de 2020].



cos, en sus hábitos de trabajo. Como señalaba un experimentado dirigente territorial respecto del secretario de Economía Social: “No es un mal pibe, sólo que no sabe nada de política, es como si te mandara a vos a pilotar un submarino” (*La Política Online*, 2017). La presentación de estos funcionarios como apolíticos contrasta, a su vez, con la cultura de gestión del MDSN construida en los años kirchneristas, en la que trabajo estatal, social y político no se distinguen. A pesar de esta ajenidad, y a diferencia de lo que ocurre con los funcionarios provenientes del *management* empresario, también se les reconoce destreza técnica y capacidad de aprender: “Estos años fueron ricos, o sea, aprendieron bastante. Desde querer modificar el mundo, a una cosa un poquito más realista. Se comieron varios mocos y aprendieron” (Susana, funcionaria de la Secretaría de Coordinación, entrevista, 26 de enero de 2019).

En efecto, los funcionarios provenientes de ONG lideraron y concretaron algunos cambios en las políticas ministeriales. En particular, la reconversión del plan de subsidios a cooperativas Argentina Trabaja,<sup>17</sup> emblema de la gestión kirchnerista, en un programa de subsidios individuales con condicionalidades educativas, el Hacemos Futuro (Hoop, 2017). Este programa amplió el rango de ejecutores locales, originalmente circunscripto a los municipios, para habilitar también a ONG y organizaciones de base, lo que otorgó a estas últimas un mayor control sobre los recursos asistenciales (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Este cambio fue convergente con los acuerdos alcanzados en 2016 con motivo de la sanción de la Ley de Emergencia Social.

Conforme avanzaba la crisis económica, el grupo protagonizó una disputa con los grupos más allegados a la ministra y más atentos a los desafíos políticos de la cartera. A medida que responder a los problemas de gobernabilidad en el mundo de los pobres fue ganando urgencia por sobre la atención en los contenidos técnicos y procedimentales de las políticas ministeriales, la balanza de poder en la micropolítica ministerial se fue in-

---

17 El programa de financiamiento de cooperativas Argentina Trabaja es considerado un plan destinado al gobierno de la conflictividad social y política local, dado que proveía un recurso para aceitar relaciones con intendentes municipales y dirigentes sociales. Esto también generaba conflictos. Durante los gobiernos kirchneristas, organizaciones socio-territoriales del arco opositor realizaban frecuentemente demandas frente al MDSN en pos de una distribución “más equitativa” de los recursos de este programa. Véase Zarazaga (2014).

clinando hacia el grupo de “armadores”. Así, pues, sin arraigo en la función estatal, acusados de falta de realismo y pericia política, pero con *expertise* técnica y márgenes de acción suficientes para introducir algunos cambios, este grupo ocupó una posición pasajera pero relativamente importante en la trama interna de la cartera en estos años.

### ***El mundo del management empresario***

El último grupo de funcionarios está delimitado por la marca empresarial. En efecto, sorprendentemente, el mundo gerencial tiene un lugar destacado en el MDSN. Un 18% de los funcionarios corresponden a este tipo. Es decir, personas que provienen de cargos gerenciales en el sector privado que incluso son propietarios de empresas de relevancia, y no tenían experiencia en gestión pública en el momento de su nombramiento.<sup>18</sup> Como en las generales del partido, se les encomienda la modernización del Estado, por ser los presuntos portadores de un saber organizacional generalista eficaz (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015). Lógicamente, entonces, se concentran en las áreas auxiliares del Ministerio, fundamentalmente en la Secretaría de Coordinación, aunque luego ocuparon también un área sustantiva clave en la gestión social de Cambiemos, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. La mayoría de ellos tiene credenciales expertas en el área de economía o administración, y son hombres.

Como en otros gobiernos de centro-derecha en la región, el alto componente de CEO entre las élites estatales del gobierno de Cambiemos alimentó interesantes debates<sup>19</sup> que alertaron sobre el conflicto de intereses y el riesgo de captura de la decisión pública (Castellani, 2018; Gené, 2019b; Maillet, González-Bustamante y Olivares L., 2019). Para el caso del MDSN, sin embargo, la entrada de estas figuras no podría explicarse por presiones corporativas o colocación de cuadros en áreas vinculadas con intereses sectoriales directos. ¿Cómo explicar entonces su presencia? Por un lado, es probable que la experiencia en el sector privado sea visualizada como un

---

18 La relevancia de los funcionarios provenientes de las cúpulas empresarias en el MDSN es sin dudas un dato llamativo. Según el Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM, para 2018 el MDSN era uno de los tres ministerios con mayor participación de CEO del gabinete (Castellani, 2018).

19 Ver, por ejemplo, Zunino (2016) y Rosso (2016).

recurso o saber particularmente necesario en un ámbito como el MDSN, asociado con la ineficiencia y las sospechas de corrupción y desvíos de recursos. Como señala Vommaro (2017), se trata de agentes de los que el PRO toma visiones del mundo, formas y métodos de gestión propios de la “industria del *management*” (Luci, 2016), con el fin último de “importar talentos” a una administración considerada defectuosa. Por otro lado, algunos de estos funcionarios tienen también participación en organizaciones religiosas, para las cuales la vocación social es considerada moralmente virtuosa. Tal es el caso de Gabriel Castelli, ex director de Cáritas, secretario de Coordinación entre 2015-2017 y luego secretario de Niñez, Adolescencia y Familia. Por sus perfiles “multi-posicionados” (Boltanski, 1973), este funcionario y algunos otros bien podrían haber sido descritos como parte del grupo vinculado con las ONG: provienen de familias y trayectorias educativas católicas, además de haber pertenecido a las cúpulas de organizaciones religiosas de relevancia.<sup>20</sup> En estos casos, su participación en el MDSN valora no sólo sus saberes administrativos, sino también su *expertise* práctica en el mundo de la “acción social”, proveniente del arraigo social que el activismo católico les otorga en el mundo de los pobres (Perelmiter y Paura, 2019).

Los CEO no han sido un grupo de peso en la micropolítica ministerial. Según nuestros entrevistados, la Secretaría de Coordinación, por ejemplo, procesaba las acciones en términos contables y legales, pero no ejercía un rol coordinador en términos políticos, como sí lo hacía durante la gestión anterior. Los funcionarios CEO trasladaron metodologías de gestión del sector privado al público. El uso de instrumentos de organización como reuniones de seguimiento, tableros de control y semáforos para coordinar las etapas de una política, pautar tiempos y objetivos de las áreas, y en cierta medida, evaluar el desempeño de sus agentes, marcó la vida cotidiana de este sector. Este estilo de trabajo y cierto desconocimiento del sector público dificultaron la relación de estos funcionarios con los planteles anteriores del organismo, a cargo de muchas de las direcciones simples,

20 De los funcionarios procedentes del mundo gerencial, cuatro registran participación efectiva en las cúpulas de organizaciones religiosas importantes: Gabriel Castelli fue director de Cáritas; Tomás Elizalde, presidente del Hogar María del Rosario; Pablo Caride, miembro del directorio de Fundapaz y director de Fundación Andar; Fernando Draier, miembro de Masisa.

que a su vez desconfiaban del valor de extrapolar herramientas de gestión empresarial al Estado.

El encuentro entre los “managers” y los planteles previos fue conflictivo y marcado por el desdén mutuo, lo que dio lugar a cierta “autonomía” por defecto respecto de los superiores, dificultando fuertemente el quehacer cotidiano. Varios funcionarios y trabajadores ministeriales lamentaban la desvalorización del saber burocrático-estatal por parte de los “managers”. La escenificación de ajenidad respecto del espacio estatal fue percibida por las burocracias medias como ofensiva, y como síntoma del desconocimiento sobre la materia a gestionar:

Quando llegó al Ministerio, se acercó muy cordialmente a presentarse como un funcionario que venía a realizar un servicio al Estado, planteado como una aventura personal. Decía: “Si yo logro hacer lo que yo quiero, fantástico; si no, me vuelvo a mi actividad privada”. A mí me impactó ese relato. Tenía una mirada de mucha sospecha [...]. Contaba en cada reunión que tuvimos que había alguien que era celíaco y que tenía una pensión por discapacidad, o algo por el estilo, lo que a nosotros también nos llamó mucho la atención, porque es difícil sacar una pensión por discapacidad. La gente tenía que hacer mucho trámite. Y no dudo que eventualmente puede haber algún tipo de pensión *trucha* [ilegal], pero de cualquier forma no figuraría en el expediente como pensión por celiaquía. Nos sorprendía a nosotros también. Pero se presentaba como un caso de lo mal administrado que estaba todo [...]. Después, bueno, cuando me enteré del escándalo de las pensiones, por la cantidad de pensiones que habían sacado, pienso en esto, en venir al Estado a ver qué onda, a ver cómo es gestionar el Estado nacional. Venir pensando que todo en el Estado previo a tu llegada se hizo mal. Que seguramente es todo *trucho* [ilegal] y vos vas a descubrir todas esas cosas y las vas a resolver. Finalmente terminaron un montón de personas con discapacidad sin pensión, porque se las quitaron (Ricardo, técnico de la Secretaría de Coordinación, entrevista, 17 de marzo de 2019).

El funcionario CEO que protagonizó el “affaire de las pensiones” (Infobae, 2017) del que habla el testimonio fue separado de su cargo y probablemente su modo de insertarse en el Ministerio haya sido un caso extremo. Sin embargo, esto arroja luz sobre los efectos institucionales que la importación

mecánica de cuadros y estilos de trabajo del mundo empresarial al público puede tener. También este caso permite comprender las razones por las cuales este grupo siguió un camino descendente en la micropolítica ministerial.<sup>21</sup> Esto, a pesar de ser un grupo numeroso y formar parte del *core* del PRO (de acuerdo con Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015). Poco diestros para responder a los desafíos políticos externos e internos de la cartera, sin pericia técnica en materia social, que sí tenían los funcionarios provenientes de ONG, los managers ocuparon un lugar residual en la micropolítica del MDSN, lugar que, por otro lado, refleja el sentido que la experiencia de gestión estatal adquirió en sus trayectorias: una suerte de aventura o accidente.

## CONCLUSIÓN

A lo largo de este artículo hemos caracterizado dos conjuntos de cuestiones. Por un lado, los desafíos que enfrentó la cartera de Desarrollo Social durante el gobierno de Cambiemos y el tipo de estrategia que desplegó para hacerles frente. Por otro lado, la renovación de su alto funcionariado, de sus perfiles agregados y sus agrupamientos en la micropolítica ministerial conforme avanzaba la gestión y se agudizaba la crisis económica. Del análisis empírico se desprenden algunos hallazgos relevantes, tanto para contribuir al conocimiento histórico sobre la gestión social de este periodo en Argentina, como para la discusión teórico-metodológica en torno al estudio de las élites estatales y sus prácticas.

En primer lugar, mostramos que las cúpulas del ministerio se nutrieron de tres mundos, centrales a su vez en la historia del PRO como partido: el mundo de la gestión sectorial porteña, el mundo de las ONG vinculadas con la acción social y el mundo de la gerencia empresarial. Esto configuró una élite estatal con una cohesión mayor que en anteriores gestiones. Sin embargo, esta renovación no necesariamente se tradujo en cambios sustantivos en las políticas dirigidas a los sectores más pobres. Antes bien, en términos generales, Cambiemos continuó el esquema heredado del gobierno kirchnerista, cuya principal herramienta eran las transferencias monetarias individuales, en particular la AUH y las pensiones no contributivas. Más

---

21 La excepción es Castelli, pero justamente porque su trayectoria lo liga más bien a las grandes ONG.

aún, algunas reformas en las políticas del MDSN —la descolectivización de los subsidios a la economía popular y su reemplazo por transferencias individuales con condicionalidades de formación educativa (el programa Hacemos Futuro)— se insertaron en esta tendencia previa. He aquí, entonces, un primer emergente del caso analizado: la renovación de las élites estatales no implicó cambios en la orientación más general de las políticas sociales. Esto es convergente con lo que ocurrió en otros países, como Chile, y consistente con el argumento de Sara Niedzwiecki y Jennifer Pribble (2017) respecto de la fortaleza del legado de política social de los gobiernos progresistas en la región.

Sin embargo, respecto de las políticas de transferencias implementadas por el MDSN, mostramos también que los cambios significativos tuvieron lugar en la dimensión operativa de asignación de las transferencias, que otorgó mayor autonomía en el manejo de recursos asistenciales a las organizaciones sociales. Ese proceso supuso una ruptura parcial respecto de la fuerte centralización de la ejecución asistencial construida durante los gobiernos kirchneristas, y tuvo como imperativo fundamental brindar respuestas al desafío político más acuciante para la cartera en la coyuntura de crisis: aceitar la relación con las organizaciones y dirigencias sociales de los más pobres y garantizar gobernabilidad social.

La primacía de este desafío sobre otros puede observarse en la deriva de la micropolítica burocrática, donde los funcionarios con mayores destrezas para la negociación política y la gestión territorial fueron los que progresivamente ganaron mayor peso en la definición de la operatoria de las políticas ministeriales, conforme avanzaba la crisis económica. Esto a pesar de que, considerando al conjunto de funcionarios, este tipo de perfil fue minoritario, y de que sus destrezas para el armado político eran precisamente aquellas de las que la mayoría de las nuevas elites estatales buscaban desmarcarse, a las que calificaban como “oscuras” y “viciadas”. Contra este discurso moralizante, Vommaro (2017) mostró que existe una importante afluyente de miembros del PRO que proviene de la política partidaria tradicional, peronista y radical, aunque sean miembros en las sombras, sobre todo en coyunturas de elecciones. Aquí mostramos cómo, en tiempos de crisis, la destreza de los “armadores” resultó uno de los mayores activos de la cartera social.

Retomando nuestro argumento analítico, nuestros hallazgos demostraron la importancia de observar no sólo los perfiles y las trayectorias de las élites estatales para deducir de allí las características y sentidos de la acción estatal, sino también su actuación en la micropolítica ministerial, en el marco de las relaciones y situaciones que afectan su poder relativo y sus prácticas: las que mantienen entre sí, con los planteles estatales previos, con los interlocutores del área de gestión en cuestión y con los desafíos políticos que enfrentan. Reconstruir la micropolítica burocrática del MDSN en el periodo nos permitió así detectar una mediación fundamental entre élites y acción estatal. Porque no se trata sólo de que las élites no necesariamente van a actuar de acuerdo con su origen. Aun cuando lo hagan, su capacidad de guiar efectivamente la actuación del Estado depende no sólo de dónde vienen, sino también de su capacidad relativa y situada para responder a los desafíos de su gobierno.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ai Camp, Roderic (2006). *Las élites del poder político en México*. México: Siglo XXI Editores.
- Alenda, Stéphanie (coord.) (2020). *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Altman, David (2000). "The politics of coalition formation and survival in multi-party presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics* 6 (3): 259-283.
- Arcidiácono, Pilar, y Ángeles Bermúdez (2018). "Del 'Ellas Hacen' al 'Hacemos Futuro': descolectivización como impronta de los programas sociales". *Revista de Políticas Sociales* 5 (6).
- Arcidiácono, Pilar, y Florencia Luci (2019). "Una temporada en el Estado". *Revista Anfibia*. Disponible en <<http://revistaanfibia.com/cronica/ong-una-temporada-estado/>> [consulta: 2 de octubre de 2020].
- Arcidiácono, Pilar, y Florencia Luci (2021). "Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos". *Aposta* 89.
- Auyero, Javier (2000). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham/Londres: Duke University Press.
- Ballinotti, Nicolás (2016). "Ya suman casi 7800 los despedidos en la administración pública". *La Nación*, 30 de enero.

- Becker, Howard (2009). *Trucos del oficio. Cómo conducir su investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bohoslavsky, Ernesto, y Germán Soprano (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad)*. Los Polvorines/Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo.
- Boltanski, Luc (1973). "L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe". *Revue Française de Sociologie* 1 (14): 3-26.
- Camerlo, Marcelo (2013). "Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino". *América Latina Hoy* 64: 119-142.
- Canelo, Paula, y Ana Castellani (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación 1. Observatorio de las Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín.
- Castellani, Ana (2018). "Cambiamos, S.A." *Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018*. Informe de Investigación 5, Parte 1. Observatorio de las Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín.
- Dargent, Eduardo (2016). *Technocracy and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Diario Popular* (2018). "Quién es Carolina Stanley, la superministra de Salud y Desarrollo Social que reniega del mote de 'Evita Cheta'". Disponible en <<https://www.diariopopular.com.ar/politica/quien-es-carolina-stanley-la-superministra-salud-y-desarrollo-social-que-reniega-del-mote-evita-cheta-n366215>> [consulta: 21 de junio de 2020].
- Etchemendy, Sebastián (2019). "The politics of popular coalitions: Unions and territorial social movements in post-Neoliberal Latin America (2000-15)". *Journal of Latin American Studies* 1: 1-2.
- Fidanza, Andrés (2017). "Carolina Stanley y los movimientos sociales. Diálogo, continuidad y ambulancia". *Revista Anfibia*. Disponible en <<http://revistaanfibia.com/cronica/dialogo-continuidad-ambulancia/>>.
- Garay, Candelaria (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gené, Mariana (2019a). *La rosca política. Sobre el oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gené, Mariana (2019b). "Politización y controversias: los CEOs en el gobierno de Cambiamos". *Ensamblés* 9: 41-62.



- Gené, Mariana, Mariana Heredia y Luisina Perelmiter (2021). “El carácter múltiple de la racionalidad estatal: ministerios, funcionarios y desafíos de gobierno en la Argentina”. *Sociohistórica* 48.
- Giorgi, Guido (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”. Tesis de doctorado. Argentina: Universidad de Buenos Aires/Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales.
- Gori, Esteban de (2019). “Orden, Escucha y Gobernanza”. *Revista Anfibia*. Disponible en <<http://revistaanfibia.com/ensayo/orden-escucha-gobernanza/>>.
- Handlin, Samuel (2012). “Social protection and the politicization of class cleavages during Latin America’s left turn”. *Comparative Political Studies* 46 (12): 1582-1609.
- Heredia, Mariana (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hoop, Malena Victoria (2017). “Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual”. Dossier. *Cartografías del Sur* 6.
- Hudson, Juan Pablo (2017). “Continuidad en los parches”. *Revista Crisis* 31. Disponible en <<https://revistacrisis.com.ar/notas/continuidad-en-los-parches>> [consulta: 15 de julio de 2020].
- Infobae (2017). “Marcha atrás del gobierno: volverá a pagar las pensiones por discapacidad que dio de baja” [en línea]. Disponible en <<https://www.infobae.com/politica/2017/06/15/marcha-atras-del-gobierno-volvera-a-pagar-las-pensiones-por-discapacidad-que-dio-de-baja/>> [consulta: 21 de junio de 2020].
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) (2019). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en <[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_1trim19B489ACCDF9.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim19B489ACCDF9.pdf)> [consulta: 22 de octubre de 2019]
- Joignant, Alfredo, y Pedro Güell (coords.) (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- La Política Online* (2017) [en línea]. “En la Ciudad apuntan al hombre de Quintana en Desarrollo Social por el caos de tránsito de los piqueteros”. Disponible en <<https://www.lapoliticaonline.com/nota/104253-en-la-ciudad-apuntan-al-hombre-de-quintana-en-desarrollo-social-por-el-caos-de-transito-de-los-piqueteros/>> [consulta: 21 de junio de 2020].
- Longa, Francisco (2019). *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Luci, Florencia (2016). *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas del país*. Buenos Aires: Paidós.
- Luca, Miguel de (2011). “Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente”. En *La política en tiempos de Kirchner*, compilado por Andrés Malamud y Miguel de Luca, 37-48. Buenos Aires: Eudeba.
- Maillet, Antoine, Bastián González-Bustamante y Alejandro Olivares (2019). “Public-private circulation and the revolving door in the Chilean Executive Branch (2000-2014)”. *Latin American Business Review* 20 (4): 367-387.
- Marcalles, Malena (2019). “Élites estatales y micropolítica burocrática en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 2015-2019”. Tesis de Maestría. Argentina: Universidad de San Andrés.
- Natanson, José (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Niedzwiecki, Sara, y Carlos Freytes (2018). “Argentina 2017: la dinámica intertemporal de la reestructuración económica”. *Revista de Ciencia Política* 38 (2): 125-158.
- Niedzwiecki, Sara, y Jennifer Pribble (2017). “Social policies and center-right governments in Argentina and Chile”. *Latin American Politics and Society* 59 (3): 72-97.
- Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA) (2019). *Avance del Informe Deudas Sociales y Desigualdades Estructurales en la Argentina 2010-2019*. Argentina: ODSA-UCA.
- Página 12 (2017). “De la ‘grasa militante’ al ‘aguantadero’”. 17 de abril. Disponible en <<https://www.pagina12.com.ar/32545-de-la-grasa-militante-al-aguantadero>> [consulta: 21 de junio de 2020].
- Perelmiter, Luisina (2012). “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”. *Estudios Sociológicos* 89: 431-458.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Perelmiter, Luisina, y Vilma Paura (2019). “Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión”. En *Los puentes y las puertas: las fronteras de la política argentina a partir de sus élites*, compilado por Paula Canelo y Mariana Heredia. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Perissinotto, Renato, Adriano Codato y Mariana Gené (2020). “Quando o contexto importa: análise do turnover ministerial na Argentina e no Brasil após a redemocratização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 35 (104): 1-24.

- Pribble, Jennifer (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosso, Fernando (2016). “Gobierno de Macri: CEOcracia y decretismo”. *La Izquierda Diario*, 14 de enero.
- Rosso, Fernando (2018). “Sin que se caiga”. *Le Monde Diplomatique*, edición Cono Sur 234, diciembre.
- Salerno, Agustín (2018). “Las que mandan. Perfiles y trayectorias del alto funcionariado del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO (2007-2015)”. Tesis de Maestría. Argentina: Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.
- Scherlis, Gerardo (2012). “Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista”. *América Latina Hoy* 62: 47-77.
- Silva de Sousa, Marcelo (2017). “Pérsico: el piquetero K que ahora es interlocutor privilegiado del macrismo”. *La Nación*, 5 de enero.
- Sistema B [en línea]. Disponible en <<https://sistemab.org/baliente/>> [consulta: 15 de julio de 2020].
- Svampa, Maristella, y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Tavares dos Reis, Eliana, e Igor Gastall Grill (2017). “Estudios de elites políticas e as bases das multinotabilidades no Brasil”. *Tempo Social* 29 (3): 137-159.
- Vommaro, Gabriel (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Vommaro, Gabriel, y Melchor Armesto (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* 2.
- Vommaro, Gabriel, y Mariana Gené (2017). “Argentina: el año de Cambiemos”. *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 231-253.
- Vommaro, Gabriel, y Mariana Gené (comps.) (2018). *Las élites políticas en el Cono Sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vommaro, Gabriel, Sergio Morresi y Alejandro Bellotti (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Zarazaga, Rodrigo (2014). “Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’”. En *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, compilado por Carlos Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Zunino, Ed (2016). “Aranguren y la CEOcracia: problemitas con la ley”. *Revista Noticias*, 16 de septiembre.

## **ENTREVISTADOS/AS**

Francisco, 13 de diciembre de 2018, funcionario de la Secretaría de Economía Social.

Carmen, 18 de enero de 2019 y 27 de enero de 2019, funcionaria de la Secretaría de Economía Social.

Mercedes, 24 de enero de 2019, funcionaria de la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social.

Susana, 26 de enero de 2019, funcionaria de la Secretaría de Coordinación.

Clara, 27 de enero de 2019, funcionaria de la Unidad de Coordinación General.

Sebastián, 6 de febrero de 2019, funcionario de la Secretaría de Coordinación.

Ricardo, 17 de marzo de 2019, técnico de la Secretaría de Coordinación.

Verónica, 18 de marzo de 2019, técnica de la Secretaría de Articulación de Política Social.

Diana, 22 de marzo de 2019, técnica de la Secretaría de Articulación de Política Social.

Alberto, 15 de agosto de 2019, funcionario de la Secretaría de Articulación de Política Social.

Sabrina, 26 de septiembre de 2019, técnica de la Secretaría de Coordinación.

Carla, 10 de septiembre de 2019, técnica de la Secretaría de Coordinación.

---

### **Luisina Perelmiter**

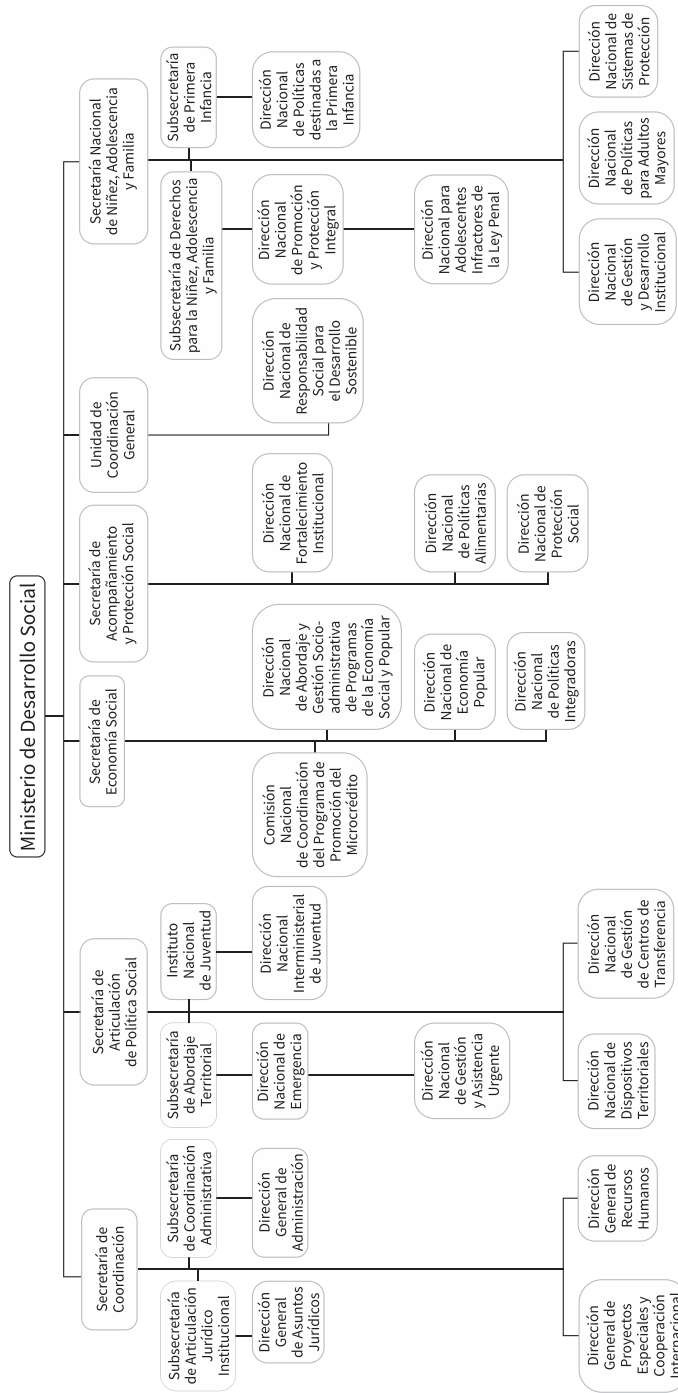
Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Universidad Nacional de San Martín. Temas de especialización: sociología del Estado, burocracias públicas y políticas sociales. Av. 25 de Mayo 1021, San Martín, Provincia de Buenos Aires (1650), Argentina.

### **Malena Marcallo**

Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Temas de especialización: sociología de las élites políticas y estatales. ●

**ANEXO**

**Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2018**



Fuente: Elaboración propia.

\*La Secretaría de Integración Socio-Urbana se encuentra dentro del organigrama, pero no fue incluida en el análisis por lo reciente de su creación.