



Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales
ISSN: 1666-0579
ISSN: 1851-3123
revista.pilquen@curza.uncoma.edu.ar
Universidad Nacional del Comahue
Argentina

Sociohistoria de la asistencia en Argentina: desafíos de gestión, legitimidad gubernamental y modos de intervención estatal (1823-2019)

Salerno, Agustín

Sociohistoria de la asistencia en Argentina: desafíos de gestión, legitimidad gubernamental y modos de intervención estatal (1823-2019)

Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales, vol. 25, núm. 3, pp. 001-022, 2022
Universidad Nacional del Comahue

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347574373001>

Los trabajos presentados en Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales deben ser originales e inéditos y no estar postulados simultáneamente en otras revistas. El envío de todo tipo de colaboración implica la aceptación de las normas editoriales de la revista y la autorización al Comité Editorial para que difunda los trabajos tanto en la revista como en las bases de datos o sistemas de indexación en donde se alojan los contenidos de Pilquen.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Sociohistoria de la asistencia en Argentina: desafíos de gestión, legitimidad gubernamental y modos de intervención estatal (1823-2019)

Sociohistory of assistance in Argentina: management challenges, governmental legitimacy and modes of state intervention (1823-2019)

Agustín Salerno

*Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina –
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Consejo
Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
agustinsalerno_89@hotmail.com*

Revista Pilquen - Sección Ciencias
Sociales, vol. 25, núm. 3, pp. 001-022,
2022

Universidad Nacional del Comahue

Recepción: 18 Octubre 2021
Aprobación: 22 Julio 2022

Resumen: En este artículo realizamos una sociohistoria de la asistencia estatal argentina del nivel nacional abordando los desafíos de gestión que enfrentó el área, las disputas que protagonizaron distintos actores por imponer un enfoque de intervención socio-asistencial y el tipo de legitimidad que construyeron las elites que condujeron la cartera. El análisis realizado nos permitió comprender que, frente a coyunturas diversas, entre la pretensión de construir proximidad estatal y la legitimación “experta”, distintos elencos gubernamentales constituyeron a la asistencia como un dominio específico de acción estatal. A partir de la revisión bibliográfica sobre el tema y de una tesis propia sobre los perfiles y las trayectorias de los funcionarios de Cambiemos en el nivel nacional, estudiamos lo que sucedió en distintos momentos de la historia rastreando hitos y estilos de gestión claves en la comprensión de las tensiones que atraviesa el gobierno de esta área estatal en el caso argentino.

Palabras clave: Argentina, Área socio-asistencial, Proximidad estatal, Legitimación experta.

Abstract: In this article we performed a social-historical review of the Argentinian State Assistance on a National level, by targeting the management challenges that this state area faced, the disputes about installing a socio-assistance approach carried out by different sectors and the legitimacy types that were built by the ‘elites’ that leaded the portfolio. The Analysis allowed us to understand that, facing different circumstances, between the idea of a state proximity approach and the ‘expert’ legitimation, different government actors built the assistance as a specific state domain action. Based on the bibliographic review on the subject and an own thesis on the profiles and trajectories of Cambiemos officials at the national level, we study what happened along different historical moments by searching for traces and management styles that were the key for a fully understanding of the tension that faces the Argentinian government in this specific state area.

Keywords: Argentina, Socio-assistance area, State proximity, Expert legitimation.

INTRODUCCIÓN

La construcción en la Argentina de un área de gobierno enfocada en la asistencia estuvo atravesada por diferentes propuestas impulsadas desde diversos actores sociales y estatales del orden internacional, nacional y subnacional. Tanto la caracterización de las poblaciones como el diseño y la evaluación de las políticas se convirtieron en objetos de disputas y consensos construidos a lo largo de los años, lo que fue dando lugar al desarrollo de una autoridad estatal asistencial.

Ese proceso se insertó en una historia de largo plazo en la que distintos gobiernos a lo largo del Siglo XX habían buscado consolidar un área asistencial desde propuestas muy diversas que recuperaban las tradiciones políticas en las que se reconocían y las redes sociales con las que articulaban. En este artículo realizamos un recorrido socio-histórico sobre el área asistencial en Argentina, identificando en distintos períodos de la historia los desafíos de gobierno que enfrentó la cartera (en coyunturas más o menos críticas respecto a temas centrales como la pobreza), las disputas que protagonizaron distintos actores por darle un enfoque específico al área, las características principales de las elites socio-asistenciales y el tipo de legitimidad que construyeron estas últimas para gobernar la cartera. Recuperando la perspectiva socio-histórica que propone Michel Offerlé (2011) reconstruimos estas dimensiones colocando en un lugar central a los sujetos sociales y sus trayectorias. Nos anclamos en los aportes de distintas sub-disciplinas, como la historia política, la historia de las ideas o la historia pragmática, jerarquizando desde la sociología la pregunta por los actores sociales y sus sociabilidades en la construcción de una institución estatal específica.

Realizamos esa sociohistoria recuperando la agenda que construyeron los trabajos clásicos sobre las elites políticas (Weber 2008; Wright Mills 1956; Michels 1991) y un conjunto de investigaciones internacionales y nacionales herederas de esa tradición (Canelo 2008; Giorgi 2015; Offerlé 2011; Vommaro 2011a,) que analizaron las trayectorias político-profesionales, las competencias y los saberes legítimos para desempeñar la profesión política, prestando especial atención a los backgrounds sociales de los políticos y a la imbricación entre estos últimos y el ejercicio de la actividad política en diferentes escenarios y momentos de la historia (Grondona, 2011; Hudson, 2021; Kessler, 2015; Paura y Zibecchi 2018).

Utilizamos para ello la literatura más relevante de los distintos períodos y una tesis propia (Salerno 2020) sobre los cuadros sociales del gobierno de Mauricio Macri en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la que reconstruimos las trayectorias de los funcionarios políticos del ministerio. Esta última se enmarca dentro de los estudios prosopográficos, una “técnica específica para hacer biografías colectivas que busca construir perfiles emergentes del conjunto y analizar relaciones entre individuos y otros actores” (Ferrari 2010: 530). Realizamos para ello entrevistas a 18

funcionarios y 2 trabajadores, además de analizar información secundaria (prensa partidaria, autobiografías, notas de opinión, entrevistas publicadas en medios gráficos y televisivos, páginas web de los ministerios y documentación oficial, etc.)

Buscamos insertar el desarrollo reciente del área socio-asistencial, que se observa también en otros países de la región, en una historia más amplia de la tradición asistencial estatal argentina. Para ello, en un primer apartado analizamos la ruptura que implicó la creación de la Fundación Eva Perón respecto de la historia previa anclada en la labor filantrópica de la Sociedad de Beneficencia. En un segundo apartado, reconstruimos lo que sucedió en la cartera asistencial en diferentes gobiernos militares, estudiados generalmente a partir de su costado represivo y de ajuste económico. En el tercer apartado, describimos los años posteriores a la transición democrática, haciendo hincapié en dos momentos fundantes para el área como fueron la gestión menemista y la kirchnerista. Por último, identificamos los ejes centrales del gobierno socio-asistencial luego de la victoria conseguida por la nueva derecha argentina en 2015, mostrando las rupturas que presenta esta gestión respecto de otras experiencias de derecha y las continuidades que observamos en relación a propuestas previas del área. En las conclusiones, analizamos el lugar que ocuparon la dimensión técnica y la cercanía estatal en la gestión de la asistencia a lo largo de la historia, destacando continuidades de largo plazo y señalando una agenda de investigación no abordada.

DE LA SOCIEDAD DE BENEFICENCIA A LA FUNDACIÓN EVA PERÓN

Desde la creación del Estado Argentino, distintas iniciativas buscaron favorecer la intervención de actores sociales y políticos en la asistencia a los sectores de menores ingresos. Se destacó en el Siglo XIX la creación en 1823 de la Sociedad de Beneficencia que se presentó como un antecedente importante de la historia asistencial argentina. Fundada por Bernardino Rivadavia, en ese entonces ministro de Gobierno y de Relaciones Exteriores de las provincias Unidas del Río de la Plata, trajo consigo algunas novedades significativas: la disputa a la Iglesia Católica respecto de qué actores sociales se ocuparían de los pobres (que incluyó la expropiación de algunos orfanatos, hospitales y escuelas a esa institución religiosa) y la conformación de una conducción integrada por mujeres de clase alta (Agugliano 2014).

Hasta principios del Siglo XX, las instituciones dependientes de esta Sociedad, junto a organizaciones religiosas y a instituciones de asistencia administradas por los gobiernos subnacionales, conformaron un incipiente sistema de asistencia a la pobreza (Moreno 2009). En ese entramado, la Sociedad de Beneficencia se destacaba por ser la organización asistencial más importante del país, con una aceptada articulación con el Estado Nacional, que le proveía el 80% de su presupuesto utilizado con gran autonomía. Prevalció allí una mirada filantrópica relacionada con el merecimiento del

pobre a la asistencia (Aguglino 2014) que protagonizaron un conjunto de mujeres de clase alta capaces de activar redes de apoyo económico en sectores tradicionales de la sociedad argentina y en un Estado con incipientes elementos de democratización social y política. Se consolidó a partir del protagonismo de esta organización un tipo de participación legítima de las mujeres en el espacio público vinculado a las tareas del cuidado. Esto no sólo incluyó a las mujeres de clase alta (que ocupaban los cargos jerárquicos) sino también a voluntarias o religiosas de sectores medios y bajos que conformaron el personal de las distintas entidades administradas por la Sociedad de Beneficencia.

La disputa a este modelo de intervención asistencial recién iba a consumarse entrado el siglo XX a partir de la llegada del peronismo al poder.¹ El golpe de Estado de 1943, y la llegada de Juan Domingo Perón a la Secretaría de Trabajo y Previsión, devino en la creación de la Dirección Nacional de Salud y Asistencia Social que se presentó como el primer paso para institucionalizar dentro del Estado la asistencia. En ese proceso, la intervención y posterior disolución de la Sociedad de Beneficencia en 1946 fue solo una medida gubernamental en un recorrido que tuvo un gran hito: la creación de la Fundación Eva Perón en 1948. Si bien la fundación, como tal, era privada y recibía aportes de los gremios y de particulares, se fue consolidando como un emblema de la asistencia durante los gobiernos peronistas, mostrando un sinnúmero de vínculos con el Estado que incluían desde subsidios otorgados por los Estados nacional, provincial y municipal, hasta la presencia de trabajadores estatales y funcionarios que ocuparon cargos claves en la fundación en diferentes momentos (Stawski 2005).

Más allá de su funcionamiento interno y de la diversidad de áreas sociales en las que intervino, esta experiencia representó un quiebre en la tradición asistencial argentina que, con rupturas y continuidades respecto de concepciones previas, caló hondo en la tradición política peronista y en el área estatal de la asistencia. Desde ese momento, gobiernos opositores y aliados al peronismo tuvieron en el horizonte de sus perspectivas el impacto de lo que supuso, real o simbólicamente, la Fundación Eva Perón (Barry, Ramacciotti y Valobra 2008).

En el marco de la importante redistribución del ingreso de estos años y de la constitución de una sociedad móvil con una estructura más igualitaria respecto de las décadas previas (Torre y Pastoriza 2002), el liderazgo de Eva Perón configuró un tipo particular de relación con los sectores excluidos del sistema laboral de protección social. Su intervención sobre las políticas públicas determinó el accionar de otros funcionarios del gobierno peronista y, en distintas oportunidades, sus decisiones pesaban más que las de ministros o gobernadores, transgrediendo mecanismos administrativos y creando un sistema de “ayuda social directa” (Barry 2008: 100) muy ligado al vínculo personal y a la búsqueda de soluciones caso por caso. Ese lugar ambiguo que ocupaba el Estado en este esquema, que mostraba algunas continuidades con el modelo previo, no favoreció el

desarrollo a mediano plazo de una burocracia estatal ligada a esas instituciones asistenciales (Golbert 2008) aunque conformó un tipo específico de sistema asistencial. Desde las audiencias con Eva Perón hasta la labor de las asistentes sociales en el territorio, un conjunto de encuentros personales buscaba, más allá de su alcance material, construir una nueva autoridad asistencial contrarrestando las trabas burocráticas y ocupándose de generar una solución de forma personalizada para cada historia (Barry 2008).

A partir del desarrollo de un conjunto de instituciones disímiles que incluyeron hogares de tránsito para mujeres hasta policlínicos, Eva Perón buscó construir un tipo de vínculo con la ciudadanía y un modo particular de ejercicio de la autoridad en lo “social”. Recuperando nociones del catolicismo social y de la doctrina justicialista, un conjunto de atributos considerados “naturales” como el amor, la sensibilidad y el altruismo se asociaron a lo femenino en un modelo de asistencia donde las mujeres eran los objetos y los sujetos de la acción social. La reproducción de esta concepción tradicional de la mujer, presente en el modelo previo de asistencia pero también en distintas tradiciones políticas de la época, se complementó con rupturas significativas que introdujo el peronismo en relación a la asistencia, entre las que destacamos una concepción de derechos en la que no se distinguía entre merecedores y no merecedores de ayuda y un avance en la profesionalización de las tareas de ayuda social que afianzó la presencia de las mujeres en el espacio público (Barry 2008).

Además, se dio en estos años una disputa de sentido al interior del propio Estado peronista: la lógica de conducción de establecimientos asistenciales por parte de Eva, “femenina” y directa, se opuso a la racionalidad “masculina” de los especialistas (médicos, reformistas, higienistas) que anclaron sus propuestas en una mirada técnica. Esto se expresó en la disputa que tuvo la Fundación con la cartera de Salud en estos años (Barrancos 2008) y, como veremos más adelante, representó un conflicto que atravesará la historia de la cartera en las décadas siguientes.²

LOS CUADROS SOCIALES DE LOS GOBIERNOS MILITARES: entre el catolicismo y los proyectos políticos personales

Luego del golpe de Estado de 1955, la bibliografía muestra la inestabilidad del área asistencial en el marco de una democracia restringida y de distintos gobiernos militares que no lograron consolidar un proyecto en el mediano plazo. Recién a partir del golpe de Estado de 1966 y de la creación del Ministerio de Bienestar Social (MBS) se sostuvo un espacio institucional asistencial “utilizado por diferentes actores vinculados a redes católicas y nacionalistas para proyectar distintas utopías sobre el orden social deseable” (Osuna 2016: 15).

La creación del MBS combinó dos elementos centrales presentes en las concepciones generales del nuevo gobierno militar: el catolicismo y la resolución técnica de la cuestión social. Las elites socio-asistenciales

buscaron legitimar sus decisiones desde redes católicas y expertas que complementaron la mirada comunitarista del catolicismo con una narrativa modernizadora en la que el desarrollo social era presentado como consecuencia del desarrollo económico (Giorgi 2015). Se encumbraron en el ministerio individuos pertenecientes a distintas tendencias de la derecha católica que, además, estaban formados en ciencias sociales y alineados, en algunos casos, con los discursos de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Organización de Estados Americanos (Osuna 2016). En estos años, la perspectiva técnica estuvo influenciada por los conceptos del ideario desarrollista que, en el plano de lo social, no implicaba solamente descentralizar y otorgar importancia al municipio y a las organizaciones sociales, sino también estudiar la realidad de manera “científica” para promover a los sectores postergados (Laguado Duca 2011).

La subsidiariedad³ y descentralización del Estado promovidas por los organismos internacionales se vincularon en el caso argentino con las encíclicas de la Doctrina Social de la Iglesia, configurando una forma de intervención social que se construyó en paralelo a la represión de estos años (Gomes 2011). En esta perspectiva, el desarrollo sólo sería posible si la comunidad local, controlada y asesorada por el Estado, tomaba en sus manos la ejecución de las políticas del bienestar. El objetivo de la descentralización era, justamente, favorecer la cercanía con la población para atender las demandas, pero también para alentar su involucramiento activo en las políticas del ministerio en un intento por generar nuevos lazos con la sociedad por parte del gobierno de facto (Osuna 2016).

Esta propuesta comunitarista se vio interrumpida desde la llegada de Francisco Manrique al ministerio en 1970 quien intentó revertir en algunas áreas centrales los procesos de descentralización y subsidiariedad del Estado. Entre 1970 y 1973, el Ministerio de Bienestar Social estuvo signado por la impronta personalista del ministro Manrique y su intención de proyectarse políticamente potenciado desde los recursos de los que disponía la cartera (Osuna 2016).

Manrique planteó la necesidad de que el Estado se acercara a la sociedad reinstalando un eje vertebral de la tradición asistencial peronista desde una retórica propia vinculada a una propuesta política federal que tenía en el interior del país uno de los grandes ejes de gestión.⁴ La ruptura que significaba esta propuesta, anclada en la desintermediación de la relación entre las máximas autoridades del Estado y el “hombre común” (Osuna 2016, 135), respecto de los primeros años del onganato se implementó desde una estrategia protagonizada por el propio ministro. Manrique comenzó a viajar por el interior del país para legitimar su autoridad a partir de la llegada directa a los territorios, impulsando personalmente la entrega de subsidios, de políticas ministeriales y de audiencias con representantes sociales, políticos, militares y religiosos de cada lugar. En estos años, el intento de vincularse individual y directamente con la ciudadanía incluyó diversas prácticas como la utilización de la prensa nacional

para comunicar a los beneficiarios sobre medidas adoptadas o las mencionadas recorridas del ministro por diferentes provincias, ciudades y localidades de la Argentina.

A partir de su trabajo ministerial, Manrique construyó alianzas con distintos sectores políticos y sociales de las provincias que operaron como redes claves para proyectar su candidatura presidencial en las elecciones de 1973 en las que obtuvo el tercer lugar con dos millones de votos. A su vez, al interior del ministerio tuvo un gran protagonismo pidiendo la renuncia de secretarios importantes y asumiendo él mismo, en simultáneo, los cargos de ministro y secretario en áreas críticas (Osuna 2016).

Tanto en los primeros años del onganiato como durante la gestión de Manrique, la cercanía con la ciudadanía se presentó como una dimensión clave para quienes gobernaron lo socio-asistencial. Mientras que los cuadros modernizadores católicos buscaron implementar una propuesta comunitarista que recuperó una preocupación técnica propia de la perspectiva desarrollista, el proyecto personal de Manrique se propuso implementar diversas estrategias de llegada directa al amplio territorio argentino en la búsqueda de generar alianzas con distintos actores sociales y políticos y de conseguir el apoyo de los sectores populares a su proyecto electoral personal.

Los años posteriores mostraron, una vez más, la inestabilidad del área y los problemas que afrontaron diferentes elites para implementar un proyecto socio-asistencial en el tiempo. La gestión de López Rega, representante de la derecha peronista, durante el tercer gobierno de Perón tuvo un intento de reconstruir un sistema de ayuda social directa similar al de la Fundación Eva Perón (Osuna 2016). Sin embargo, esta propuesta estuvo atravesada por la represión estatal y paraestatal contra la oposición y distintos sectores de la izquierda del peronismo que tuvo también como protagonistas a distintos funcionarios del Ministerio de Bienestar Social, agencia en la que se centralizaron las actividades del grupo paramilitar de derecha conocido como Alianza Anticomunista Argentina (Osuna 2016). Por su parte, el golpe de Estado de 1976 implicó la llegada de la Armada al ministerio en una repartición desigual de distintas áreas estatales entre las tres fuerzas (Canelo 2008). Desde una estrategia menos personalista, la Armada controló el ministerio a partir de la propuesta del conductor de esta fuerza, Emilio Massera, que no ocupó el máximo cargo de la cartera pero buscó acumular desde allí poder social y político logrando una “llegada directa” a los sectores populares (Canelo 2008). Recuperando la subsidiariedad del Estado y los vínculos con distintos sectores de la iglesia católica, los ministros de estos años implementaron políticas hacia la familia desde un diagnóstico biologicista que denunciaba la existencia de una ‘brecha intergeneracional’ entre los más jóvenes y los viejos de la familia que era necesario reducir para recomponer la ‘célula’ básica de la sociedad que es la familia. Si bien la bibliografía que estudia el período no encuentra en estos años la consolidación de una propuesta de mediano plazo por parte de una elite específica, subraya la

recuperación de viejos tópicos del catolicismo en el tratamiento de la intervención social estatal (Giorgi 2015; Osuna 2016).

La vuelta de la democracia y la nueva cuestión social argentina: entre los expertos en la lucha contra la pobreza y la proximidad estatal kirchnerista

Los años 80 en la Argentina tuvieron una gran ruptura a partir de la transición democrática y de la victoria del candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, en las elecciones de 1983. Su gestión, que tuvo como hito la disputa con las fuerzas militares, enfrentó problemas económicos y sociales crecientes que culminaron en la hiperinflación de 1989.

En el área socio-asistencial, la victoria del radicalismo en 1983 vino acompañada de la unificación de estas políticas con las de salud. Si bien la medicina fue la profesión que prevaleció en el máximo cargo del área, en estos años se empezaron a gestar procesos que se cristalizarían en la década de los 90: la redefinición de la cuestión social (y su medición estadística) en torno a la categoría de “pobres” y la incipiente conformación de una expertise en torno a las políticas asistenciales que favoreció la inserción de algunos profesionales de las ciencias sociales en dependencias del Estado (Vommario 2011b). La política estrella fue el Programa Alimentario Nacional, conocido como Caja PAN, que fue lanzado en 1984⁵ y se presentó como el primer programa masivo de asistencia alimentaria a los sectores populares que tenía un criterio de focalización en su distribución de acuerdo a los indicadores generados por un conjunto de técnicos que formaban parte del programa (Armony y Kessler 2004).

Luego de la hiperinflación de 1989 y de la renuncia de Raúl Alfonsín a la presidencia de la nación, el gobierno de Menem decidió implementar un conjunto de medidas ancladas en el paradigma neoliberal. En ese marco, y en un contexto de empobrecimiento de vastos sectores sociales, el área socio-asistencial tuvo dos momentos fundamentales. El primero, marcado por una modalidad de asistencia clásica heredera de la beneficencia directa, se materializó en el desarrollo del Operativo Solidaridad y del Plan Bono Solidario (Grassi 2006).⁶ Desde la euforia exitista que vivían los grupos sociales que participaban del bloque de poder, se reflataron las formas de beneficencia privada, desestimadas con el desarrollo del carácter social del Estado y de la ampliación de las políticas sociales como derechos. Estas acciones impulsadas por funcionarios que duraron pocos meses en sus cargos no fueron de gran impacto ni magnitud aunque instalaron un sentido privado y voluntario de la solidaridad que decantó en una nueva filantropía profesionalizada en la que se formaron varios de los individuos que participaron de gestiones posteriores.

En un segundo momento, se desarrolló la modalidad gerencial y tuvo como hito fundamental en 1994 la creación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación dependiente directamente de la Presidencia de la Nación (Grassi 2006). A partir de ese momento se

dotó al área de autarquía financiera y autonomía de gestión político-administrativa (Giorgi 2015). En estos años, la cuestión social se constituyó a partir de la fragmentación de la política social (Danani 1999) con una creciente primacía de las políticas asistenciales respecto de los presupuestos descentralizados y cada vez menores de las áreas de Educación y Salud. En paralelo al aumento del desempleo y de la privatización del sistema de seguridad social, se decidió incrementar el presupuesto de las políticas socio-asistenciales, al igual que en otros países de la región, cuya Secretaría pasó del 0,20% sobre el presupuesto total del Estado en 1995 al 2,98% en 1998 (Giorgi 2015).

En sintonía con algunas innovaciones que se dieron con el alfonsinismo y con las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID, la creación de la Secretaría en 1994 y la construcción del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) se inscribieron en una reorientación de las estructuras del Estado. El segundo secretario que asumió en 1994, Eduardo Amadeo, jerarquizó el modelo de la gerencia social, estabilizó el elenco de funcionarios y consolidó un tipo particular de política socio-asistencial que se construyó en función de una serie de principios: focalización de la población beneficiaria, integralidad, sustentabilidad, control de resultados esperados, descentralización y fortalecimiento de la comunidad (Giorgi 2015).

Amadeo valorizó un estilo gerencial de la administración pública, apoyado en saberes técnicos especializados, y colocó en los cargos públicos del ministerio a un nuevo conjunto de expertos en políticas socio-asistenciales (Vommaro 2011a).⁷ La pretensión de construir una modernización y tecnificación de la intervención social del Estado se produjo desde la primacía de una racionalidad técnico-burocrática de gestión (Grassi 2006). Se crearon oficinas provinciales del SIEMPRO en la búsqueda de homogeneizar las herramientas de gestión de los programas sociales bajo el paradigma de la Secretaría, lo que tuvo un impacto disímil en diferentes territorios subnacionales. Además, en estos años se conformó una burocracia paralela (Martínez Nogueira 2002) a los recursos humanos que provenían del Ministerio de Salud, conformada por la contratación de técnicos y el auge de las consultorías externas, ambas medidas promovidas y financiadas por los organismos internacionales de crédito, que a su vez aportaban importantes recursos para ayudar a aumentar el número de intervenciones programáticas.

La preocupación fundamental del modelo de la gerencia social se basaba en la evaluación y el monitoreo de los programas, mientras que la ejecución de los mismos, y buena parte del vínculo con el territorio, se descentralizaba hacia las provincias y los municipios. Este estilo favoreció el encumbramiento de funcionarios expertos en políticas socio-asistenciales, portadores de credenciales institucionales o ligados a fundaciones o a experiencias de gestión que valorizaban un estilo gerencial de la administración pública, como portadores de un saber-hacer necesario para gobernar en el área.

La victoria de la Alianza en 1999, en un contexto de creciente empobrecimiento social, implicó una nueva modificación institucional: la Secretaría se convertía en Ministerio aunque no se introdujeron transformaciones significativas.⁸ Sin cambiar profundamente los programas sociales existentes, continuaron las iniciativas focalizadas previas aunque perdieron impacto por el aumento de la población en situación de pobreza e indigencia. La gestión de la ministra Graciela Fernández Meijide culminó anticipadamente, solo unos meses antes de la crisis social, política y económica que estalló en diciembre de 2001.

Durante el breve período en que Eduardo Duhalde fue presidente de la nación (2002-2003), su esposa, Hilda “Chiche” Duhalde, quien había construido un perfil político vinculado a las tareas socio-asistenciales en la provincia de Buenos Aires (Masson 2004)⁹, fue la “ministra en las sombras” tras asumir la presidencia del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Giorgi 2015: 201). En este período se expandió considerablemente la asistencia social, destacándose la implementación del programa Plan Jefes y Jefas de Hogar que alcanzó en 2002 a casi 1 millón y medio de personas y que implicaba la transferencia de \$150 para desempleados con menores a cargo. Pese a que el llamado a elecciones interrumpió esta experiencia, la implementación del programa marcó algunos rasgos específicos de la gestión asistencial del duhaldismo: cierta pretensión de universalidad y de articulación con actores locales (los Consejos Consultivos Económico-Sociales) combinados con una conducción femenina que recuperaba nociones clásicas de la tradición asistencial peronista.

La llegada del kirchnerismo al gobierno nacional en el año 2003 mostró una nueva época en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDSN) a partir de la consolidación de un estilo de gestión que buscó recrear un tipo particular de proximidad estatal. Se construyeron en estos años dos mundos burocráticos del bienestar: el ligado al mundo del trabajo formal, que giraba en torno al Ministerio de Trabajo, y el que pujaba por la distribución de recursos asistenciales que tenía en el MDSN la arena de organización nacional de dicho conflicto (Perelmiter 2016). Allí, además de la duplicación presupuestaria, se dio un triple movimiento: masificación de beneficios, centralización de la gestión y territorialización de dispositivos institucionales (Perelmiter 2016).

En estos años, se destacó la permanencia de Alicia Kirchner como máxima responsable del ministerio durante 12 años, la poca participación de expertos en políticas sociales¹⁰ y la incorporación a los cargos políticos de la cartera de dirigentes de organizaciones sociales territoriales, cuyas bases sociales se componían de los destinatarios de la política asistencial, que nunca antes habían ocupado posiciones en el aparato estatal. La heterogeneidad de funcionarios era expresiva de la multiplicidad de actores y organizaciones participantes del mundo de la asistencia así como del tipo de coalición sociopolítica que sostuvo el gobierno kirchnerista con el mundo popular (Perelmiter 2016).

La ministra construyó un estilo de trabajo ligado a su profesión de trabajadora social y a la cercanía con el territorio. Esta noción fue la protagonista de la narrativa ministerial buscando instalar la idea de un ministerio cercano a la gente en contraposición al modelo de escritorio personificado en los expertos gerenciales de los años 90 que fueron contruidos como los antagonistas principales.

Si bien algunas políticas, como la alimentaria o los subsidios, se distribuyeron a partir de transferencia de fondos a municipios y provincias, los Centros de Referencia dependientes del MDSN se constituyeron en una nueva institucionalidad asistencial nacional, diferenciada de las burocracias subnacionales, que gestionaba a lo largo y ancho del territorio nacional políticas relevantes como las transferencias de ingresos o las pensiones asistenciales (Perelmiter 2016). A este tipo de dispositivos institucionales, se sumaron propuestas itinerantes, como el Tren de Desarrollo Social y Sanitario “Ramón Carrillo”, y personalizadas, como la respuesta sistemática a las cartas que llegaban al ministerio, en la búsqueda de construir una relación directa entre autoridades estatales y sectores populares en oposición a las indicaciones teóricas de los expertos, asociadas a un estilo de escritorio.

Como contracara de dos nociones centrales del modelo gerencial, la focalización de las políticas y la valorización del saber técnico, este tipo de gestión socio-asistencial buscó implementar políticas con cierto grado de universalidad fundando la legitimidad de sus prácticas en la cercanía entre Estado y ciudadanos. Desde la perspectiva estatal, estar cerca no sólo permitía conocer la realidad de los sectores más vulnerables sino también implementar eficazmente políticas públicas que permitieran resolver los problemas reales de las poblaciones destinatarias de la asistencia.

LOS CUADROS SOCIALES DE CAMBIEMOS: entre la negociación con los movimientos sociales y la primacía de una gramática managerial

La victoria de Mauricio Macri en el año 2015 devino en el arribo al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación de un conjunto de funcionarios provenientes de tres espacios de reclutamiento: el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, el sector empresario y las ONGs vinculadas a este último (Perelmiter y Marcallo 2021). Estos individuos, portadores de valores y concepciones afines al mundo empresarial, construyeron en estos años un estilo de gestión que buscó abordar de una manera particular la tensión entre “objetividad” y cercanía como dimensiones históricas del área.

En una coyuntura marcada por una crítica al kirchnerismo por la baja confiabilidad de las cifras del INDEC¹¹ y por la relevancia de la corrupción como problema público, Cambiemos decidió construir una noción propia de “objetividad” en la gestión como una herramienta para gobernar la pobreza. La especialización técnica que primó en los ‘90 enfocada en el análisis de distintos programas socio-asistenciales implementados en diferentes países de la región

impulsados por organismos como el BM o el BID, fue reemplazada durante la gestión de Cambiemos por la valoración de habilidades manageriales orientadas a la capacidad de instrumentar decisiones estratégicas. Los cambios producidos a nivel global y empresarial desde mediados de los años 70, donde se destacó la primacía de una gramática del management (Luci 2016) anclada en la ponderación de nuevos tipos de liderazgo empresarial vinculados a atributos específicos (seguridad, confianza en sí mismo, flexibilidad para adaptarse a los cambios, proactividad, automotivación) y a la capacidad de tomar decisiones estratégicas, impactaron en el reclutamiento de funcionarios del área socio-asistencial nacional en el marco de un gobierno donde los CEOs ocuparon un rol preponderante (Canelo y Castellani 2016). Los funcionarios provenientes del mundo empresarial y sus ONGs, a diferencia de los expertos de los años 90, mostraron un menor conocimiento de los programas insignia del área aunque destacaban su participación previa en proyectos sociales diversos y su capacidad para atraer inversiones privadas en el marco de un conjunto de concepciones alineadas con esa nueva gramática del management (Salerno 2020).¹²

Como complemento de esta particular perspectiva gerencial, observamos un discurso que vinculó la relevancia de jerarquizar herramientas empresariales de gestión, como el uso de tableros de control, a la búsqueda de transparencia en las relaciones entre Estado y sociedad. Desde una matriz liberal se buscó modificar la gestión de las políticas socio-asistenciales a partir de la desarticulación de las intermediaciones sociales, lo cual muestra diferencias sustanciales con la mirada comunitarista de la derecha católica de fines de los sesenta.¹³

Sin embargo, ese núcleo discursivo liberal, afín a las ideas centrales que vino a representar esta nueva alternativa política de derecha, se complementó con un pragmatismo político que la diferenció de las derechas más “ideológicas” como la UCeDé y le permitió enfrentar los desafíos de gobernar el área luego del giro a la izquierda en la región. La crítica a la territorialización de la gestión kirchnerista, cómo núcleo discursivo de esta fuerza política, no impidió la búsqueda de desarrollar un tipo particular de cercanía con la ciudadanía y con distintos actores sociales hacia adentro y hacia afuera del ministerio.

Al interior de la cartera, la autoridad plebeya (Perelmiter 2016) previa fue reemplazada por una cercanía managerial vinculada a la valoración de liderazgos horizontales importados del mundo empresario como contracara del verticalismo asociado a una vieja forma de hacer política. Hacia afuera del ministerio, el ala política se encargó de negociar con todos los actores, fundamentalmente los movimientos sociales, sujetos de peso en la gestión de las políticas socio-asistenciales por su llegada al territorio y por su capacidad de movilización. Aunque parezca contradictorio, el discurso individualizante del macrismo convivió con distintos tipos de articulaciones institucionales herederas del legado político del giro a la izquierda que se dio en América Latina a fines del Siglo XX

(Niedzwiecki y Pribble 2017), fundamentales para garantizar gobernabilidad desde el área.¹⁴

Además, los perfiles más “políticos” buscaron construir una cercanía “individual” con distintos destinatarios de las políticas sociales participando de timbreos y de visitas personales a proyectos dependientes del ministerio a lo largo y a lo ancho del territorio argentino. Una vez más, el ministerio se presentaba como una plataforma para mostrar sensibilidad gubernamental y generar cercanía con un electorado crítico de la distancia representativa (Annunziata 2012).

CONCLUSIONES

Entre la búsqueda de territorialidad y la valorización de saberes expertos para la gestión de políticas socio-asistenciales prevalecieron diversos estilos de gobierno a lo largo de la historia asistencial estatal argentina atravesados por las particularidades de las tradiciones políticas que las asumían, por las diferentes coyunturas en las que se implementaban las políticas y por los perfiles de sus altos funcionarios. Si bien las elites le dieron sentidos diversos a ambos polos de esta tensión y el significado de cada uno de ellos fue variando a lo largo de las décadas, la primacía de una u otra búsqueda delimitó buena parte de las iniciativas de gobierno.

Dimensiones como el género y el nivel educativo de los funcionarios fueron valorados en relación con esta historia institucional y con el modo en que los distintos gobiernos se proponían abordarla. Por ejemplo, la presencia de cientistas sociales se jerarquizó en momentos donde las elites buscaron legitimarse desde cierta “objetividad”. A su vez, la primacía de mujeres en el área, reproduciendo una concepción tradicional de lo femenino vinculado a la resolución de los problemas de supervivencia, se insertó en el marco de objetivos gubernamentales más amplios como la proximidad o la presunta “neutralidad” de una política de gobierno.

El recorrido histórico que realizamos muestra el rol fundamental que tuvo la figura de Eva Perón al interior de la tradición asistencial peronista en el marco de una propuesta que buscaba generar un sistema de ayuda social directa. Como contracara de las damas de la Sociedad de Beneficencia pero también de la mirada más técnica que personificaba el ministro de Salud al interior del propio gobierno peronista, esta experiencia representó un hito para todos los gobiernos posteriores.

La dictadura de Onganía se propuso “suspender la política” implementando una forma de intervención social que combinó una resolución católica y técnica de la cuestión social, favoreciendo la participación de la sociedad en el gobierno y la construcción de la comunidad. Durante el tercer gobierno de Perón, el ministro de Bienestar Social, José López Rega, criticó el uso político personal que realizó inmediatamente antes Francisco Manrique y desde una fórmula propia buscó combinar asistencialismo, inspirado en la Fundación Eva Perón, y represión. El golpe de 1976 introdujo una

clara ruptura y, en el marco de lo que los militares denominaban la “lucha antisubversiva”, las políticas socio-asistenciales se enfocaron en preservar a la familia. Desde un discurso menos tecnocrático y complementariamente católico/biologicista, la familia como “célula básica de la comunidad” (Osuna 2016) se convirtió en el eje de las políticas.

Desde la vuelta de la democracia, observamos dos grandes modelos de gestión que caracterizaron a los elencos gubernamentales socio-asistenciales: el de la gerencia social y el territorializado. El primero se consolidó en el Estado en un contexto de hegemonía neoliberal e impactó de manera disímil en diferentes territorios subnacionales, basando la legitimidad de sus prácticas a partir del saber experto y de la pretendida “objetividad” de los datos que construían sus referentes (Vommaro 2011a). El segundo modelo estuvo atravesado por la importancia de la figura de Eva Perón al interior de la tradición peronista y se destacó por su pretensión territorial (Barry, Ramaciotti y Valobra 2008). Como contracara de dos nociones centrales del modelo gerencial, la focalización de las políticas y la valorización del saber técnico, durante los años kirchneristas se buscó implementar políticas con cierto grado de universalidad fundando la legitimidad de sus prácticas en la proximidad entre Estado y ciudadanos (Perelmiter 2016).

Por último, el macrismo afrontó la tensión histórica entre objetividad y cercanía jerarquizando un saber managerial al tiempo que, en contradicción con su discurso liberal, desarrolló relaciones con las organizaciones sociales que ejercían un rol clave en la llegada de las políticas al territorio. Se reprodujeron en estos años ejes históricos, como la feminización del área social y la articulación con organizaciones territoriales, aunque se observaron novedades importantes respecto de experiencias recientes de la derecha argentina: la desvalorización de las redes católicas en las trayectorias de sus funcionarios, la primacía de una gramática del management que diferenció a sus funcionarios de los expertos de los años '90 y la construcción de perfiles políticos próximos (Autor 2020) preocupados por disputar representatividad electoral.

Pese a la multiplicidad de trabajos que abordaron el ministerio socio-asistencial, sus desafíos de gobierno y sus elencos gubernamentales, creemos que algunas agendas todavía pueden ser exploradas. Los escasos trabajos comparativos con otras áreas de gobierno (Perelmiter y Paura 2019) dificultan la reflexión sobre los desafíos específicos del área y sus similitudes respecto de lo que sucede en otras carteras. Por otro lado, las investigaciones estudian fundamentalmente lo que sucede en un solo nivel de gobierno obstaculizando la comprensión de aquello que comparte el área en territorios distintos (Barrancos 2008). En general, lo local, lo provincial y lo nacional fueron estudiados de forma aislada y la articulación entre niveles de gobierno fue pensada, fundamentalmente, en términos de coparticipación presupuestaria. Estudios que incorporen estas dimensiones poco abordadas nos permitirían seguir comprendiendo las características específicas que

asume la asistencia como un dominio de acción estatal en la Argentina.

REFERENCIAS

1. **Aguglino, Julián.** *La política social argentina: continuidad o ruptura durante los gobierno de Perón. De la Sociedad de Beneficencia a la Fundación Eva Perón.* (Tesis de licenciatura), Universidad de San Andrés. 2014.
2. **Annunziata, Rocío.** “¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina”. En Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata (Comps.) *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina.* Buenos Aires: Prometeo. 2012. 24-55.
3. **Arcidiácono, Pilar y Florencia Luci.** “Vocación Social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* 89, 2021, pp. 82-102.
4. **Armony, Victor y Gabriel Kessler.** “Imágenes de una sociedad en crisis. Cuestión social, pobreza y desempleo”. En Marcos Novaro y Vicente Palermo (Comps.) *La historia reciente.* Buenos Aires: Edhasa. 2004. 91-113.
5. **Barrancos, Dora.** “Prólogo”. En Barry, Carolina, Barry, Karina Ramacciotti y Adriana Valobra (Eds.) *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión.* Buenos Aires: Biblos. 2008. 9-12
6. **Barry, Carolina, Karina Ramacciotti y Adriana Valobra.** “Introducción”. En Barry, Carolina, Karina Ramacciotti y Adriana Valobra (Eds.) *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión.* Buenos Aires: Biblos. 2008. 13-17.
7. **Barry, Carolina.** “Mujeres en tránsito”. En Carolina Barry, Karina Ramacciotti y Adriana Valobra (Eds.) *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión.* Buenos Aires: Biblos. 2008. 77-117.
8. **Canelo, Paula y Ana Castellani.** “¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri”. En Ari Lijalad (comp.) *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones.* Buenos Aires: Peña Lillo-Ediciones Continente. 2016. 129-136.
9. **Canelo, Paula.** *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone.* Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial. 2008.
10. **Danani, Claudia.** “De la heterogeneidad de la pobreza a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales”. *Sociedad*, 14, 1999, pp. 29-42.
11. **Ferrari, Marcela.** “Prosopografía e historia política. Algunas aproximaciones”. *Antíteses*, 3 (5), 2010, pp. 529-550.

12. **Giorgi, Guido.** *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. 2015.
13. **Golbert, Laura.** "Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón". En Carolina Barry, Karina Ramacciotti, y Adriana Valobra (Eds.) *La Fundación Eva Perón y las mujeres*. Buenos Aires: Biblos. 2008. 19-50.
14. **Gomes, Gabriela.** "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, 2011, pp. 279-302.
15. **Grassi, Estela.** *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires: Espacio Editorial. 2006.
16. **Grondona, Ana Lucía.** "Tradición" y "traducción": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina (Tesis de Doctorado), Universidad de Buenos Aires. 2011.
17. **Hudson, Juan Pablo.** "Continuidad en los parches". *Revista Crisis* [Buenos Aires, Argentina] nov/dic 2017: s.p. <https://revistacrisis.com.ar/notas/continuidad-en-los-parches> 18/10/2021.
18. **Kessler, Gabriel.** *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica. 2015.
19. **Laguado Duca, Arturo Claudio.** *La construcción de la cuestión social. El desarrollismo post-peronista*. Buenos Aires: Espacio Editorial. 2011.
20. **Luci, Florencia.** *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas del país*. Buenos Aires: Editorial Paidós. 2016.
21. **Martínez Nogueira, Roberto.** "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras". *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* 24, 2002, pp. 1-24.
22. **Masson, Laura.** *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia. 2004.
23. **Michels, Robert.** *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu. 1991.
24. **Moreno, José Luis.** *Éramos tan pobres...: de la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*. Buenos Aires: Sudamericana. 2009.
25. **Niedzwiecky, Sara y Jennifer Pribble.** "Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile". *Latin American Politics and Society* 59 (3), 2017, pp. 72-97.
26. **Offerlé, Michel.** "Los oficios, la profesión y la vocación de la política". *PolHis*. 7, 2011, pp. 84-100.

27. **Osuna, María Florencia.** *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 de doctorado), Universidad de Buenos Aires. 2016.
28. **Paura, Vilma y Carla Zibecchi.** “Los programas de “combate a la pobreza” en las agenda de gobierno y de estudio: condiciones de producción académica, paradigmas y revisiones conceptuales”. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 23(2), 2018, pp. 379-419.
29. **Perelmiter, Luisina y Malena Marcallo.** “Elites estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos”. *Revista Mexicana de Sociología* 83(1), 2021, pp. 185-213.
30. **Perelmiter, Luisina y Vilma Paura.** “Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión”. En Paula Canelo y Mariana Heredia (Comps.) *Los puentes y las puertas. Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires: UNSAM Edita. 2019. 181-207.
31. **Perelmiter, Luisina.** *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita. 2016.
32. **Stawski, Martín.** “El Populismo paralelo: política social de la Fundación Eva Perón (1948- 1955)”. Ponencia presentada en X Jornadas Interescuelas. Universidad Nacional del Litoral, Argentina. 2005.
33. **Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza.** “La democratización del bienestar”. En Juan Carlos Torre (ed.) *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana. 2002. 257-312
34. **Vommaro, Gabriel.** “Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia”. En Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (Comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo. 2011a. 79-134.
35. **Vommaro, Gabriel.** “La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80”. *Apuntes de Investigación del CECYP* 19, 2011b, pp. 45-73.
36. **Weber, Max.** *El político y el científico*. Buenos Aires: Ediciones Libertador. 2008
37. **Wright Mills, Charles.** *La élite del poder*. México DF: Fondo de Cultura Económica. 1963.

Notas

1. Los intentos previos de algunos reformadores sociales de generar un seguro de desempleo (Grondona 2012) o de crear direcciones estatales de asistencia que se hicieran cargo de las instituciones administradas por

- la Sociedad de Beneficencia (Aguglino 2014) no fueron llevados adelante.
2. Sobre las tensiones entre las áreas de salud y las socio-asistenciales al interior del Estado nacional argentino leer Giorgi (2015).
 3. El principio de subsidiariedad del Estado le impone a este último la obligación de abstenerse de participar donde ya actúa un individuo o grupo social intermedio (Osuna 2016).
 4. Manrique fue candidato a presidente en 1973 por la Alianza Popular Federalista que buscó nuclear a distintos partidos y dirigentes de derecha de todo el país.
 5. En este año, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) publica un informe titulado “La pobreza en Argentina” donde un conjunto de especialistas definen la pobreza en términos de “necesidades básicas insatisfechas” y la determinan en función de cinco indicadores vinculados a las condiciones de vida de los hogares (Vommaro 2011b).
 6. En esos años, desde el Estado se propuso impulsar el “Operativo Solidaridad” para obtener 30 millones de dólares de los empresarios en favor de los carenciados (Grassi 2006). Retomando una iniciativa de la Fundación Acción para la Iniciativa Privada, el Operativo devino en la elaboración de un Bono Solidario que buscó emular un plan aplicado en los EEUU en los años sesenta. Entre algunas de las ideas fundamentales que guiaron esta política, se destacaron la necesidad de impulsar los aportes solidarios de empresas privadas para evitar “costos” al Estado, la búsqueda de “despolitizar” la asistencia y la subsidiariedad del Estado anclada en el protagonismo de la iglesia católica, los sindicatos y las empresas (Grassi 2006).
 7. El autor distingue tres grupos de expertos en la materia: en medición de la pobreza, en evaluación de los programas sociales y en políticas sociales (Vommaro 2011a). Muchos de ellos/as fueron en estos años consultores de los organismos internacionales y participaron en la creación de distintos posgrados sobre políticas sociales.
 8. En el año 1999 se creó el ministerio de Salud y Acción Social primero y, en el año 2000, el ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.
 9. Un conjunto de trabajos (Grassi 2006; Masson 2004) abordaron la llegada de Hilda Duhalde al Consejo Provincial de la Mujer en la provincia de Buenos Aires. Su conducción se caracterizó por la búsqueda de construir una relación directa con “la gente” y por “la consolidación de un modo directo de control y de toma de decisiones, sin mediaciones burocráticas o técnico-institucionales” (Grassi 2006: 257). El rol de las promotoras del Plan Vida en los barrios y las representaciones que se construyeron sobre las “mujeres” bonaerenses durante la conducción de “Chiche” Duhalde se anclaron en una concepción tradicional de la mujer en política que se combinó con la producción de una narrativa tecnocrática (Masson 2004).
 10. Impulsados por Daniel Arroyo, uno de los pocos secretarios con perfil académico, sólo un pequeño grupo de académicos se ubicaron en el

área de Economía Social donde impulsaron un giro socio-productivo en las políticas socio-asistenciales.

11. Durante los gobiernos kirchneristas distintos sectores sociales y políticos criticaron las mediciones realizadas por el organismo a partir de la intervención del año 2007 y el cambio en las metodologías implementadas para formular índices importantes como los de inflación y pobreza. En esa coyuntura de poca confiabilidad en los datos oficiales, proliferaron consultoras y datos (como el IPC Congreso o los del observatorio de la UCA) que compitieron con los índices oficiales (Kessler 2015).
12. En algunos casos, los funcionarios realizaron cursos de posgrado sobre Responsabilidad Social Empresaria (RSE) o Empresas de Triple Impacto. Esta perspectiva, afín al desarrollo de un nuevo discurso empresarial alineado con el nuevo espíritu del capitalismo, se diferencia de los posgrados técnicos de los años 90 enfocados en el diseño y la evaluación de los programas de transferencia condicionada de ingresos.
13. Si bien varios funcionarios presentan una sociabilidad religiosa en los orígenes de sus vocaciones sociales (Arcidiácono y Luci 2021), sus desarrollos profesionales y laborales son diversos, muchos de ellos vinculados al sector empresario y sus satélites sociales (Autor 2020).
14. Entre las organizaciones sociales que negociaron con Cambiemos se destacó un triunvirato conformado por la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa. Desde el inicio de la gestión, Cambiemos introdujo una medida que consolidó esa relación: las nuevas altas del Programa de Ingreso Social con Trabajo serían ejecutadas directamente por las organizaciones sociales y ONGs, sin la mediación de los municipios (Hudson 2017).