



**Facultad de  
Trabajo Social**

EDUCACIÓN  
PÚBLICA  
Y GRATUITA



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA**

# **Derechas políticas, neoliberalismo e intervención social: significados y discursos en los pliegues de las condiciones políticas del Trabajo Social (2015-2019)**

**Director: Dr. Alfredo Juan Manuel Carballeda**

**Co-Director: Dr. Eduardo Daniel López**

**Doctorando: Lic. Agustín Ezequiel Zuccaro**

**Tesis para optar por el título de Doctor en Trabajo Social, Facultad de Trabajo  
Social, Universidad Nacional de La Plata.**

**Cohorte 2020**

**La Plata, 2024**

## **Agradecimientos**

A mis directores, Alfredo Carballeda y Eduardo López, quienes me han acompañado desde los inicios de la investigación. Por sus lecturas minuciosas, devoluciones, comentarios, conversaciones e intercambios que posibilitaron que esta tesis se haga realidad. La generosidad de ambos ha hecho que este sea un recorrido placentero, el cual pude disfrutar.

A mis compañeros/as del Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad, con quienes compartí muchas jornadas laborales. En ellas me han escuchado en reiteradas ocasiones hablar sobre mis preocupaciones y avances de manera atenta y comprensiva, y siempre, han tenido algún comentario que me permitió problematizar mis ideas y habilitar nuevas reflexiones.

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas que aprobó y financió la investigación. Mediante una beca doctoral me fue posible la dedicación exclusiva y la realización de la tesis.

A la Universidad Pública y, en particular a la Facultad de Trabajo Social, que me aloja y habito hace más de diez años. Aquí encontré un espacio para realizarme de forma profesional e hice amistades que me cambiaron la vida.

En especial, al Doctorado en Trabajo Social que me permitió continuar con mi formación profesional. Por el diálogo y el acompañamiento permanente, por la generosidad de su equipo y por la oportunidad que me otorgaron.

A mis amigos, que me acompañaron en estos años con las ansiedades, angustias y alegrías que tuvo este proceso. Sin su afecto y soporte, esta tesis no hubiese sido posible.

A mi familia, que siempre me apoyó en mis decisiones, aunque en muchas ocasiones no las compartieran. Por ese amor incondicional, la finalización de la tesis es gracias a ellos.

A *Rochi*, por el amor diario con que me acompaña y por ayudarme a narrar de forma más precisa lo que quería decir en esta tesis. Sin su lectura, comentarios y edición las reflexiones que expongo a continuación no serían las mismas.

## **Resumen**

Esta tesis analiza los sentidos que estructuraron la intervención social del Estado durante el gobierno de PRO/Cambios. Metodológicamente, se aborda el discurso de los principales dirigentes del PRO -y sus influencias- con el objetivo de reconstruir las categorías con las cuáles significaron su acción social en el marco de la construcción política y en el ejercicio del poder público. Al mismo tiempo, se observa distintas producciones estatales sancionadas durante el periodo 2015-2019.

Teniendo como eje de análisis la acción asistencial de la intervención social del Estado, el estudio profundiza en los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y la Provincia de Buenos Aires, articulándolos con el resto del esquema gubernamental que transcurrió en el periodo de interés.

A partir de ello, entre los hallazgos del estudio se observa de qué manera la intervención social del Estado se estructura en un sistema de estructuración simbólica que se codifica en los procesos de percepción del mundo social de los actores. Esta afirmación supone considerar que la acción estatal se encuentra direccionada por los procesos de subjetivación política de sus funcionarios a raíz de la construcción de clasificaciones, creencias, presupuestos, conceptualizaciones y actitudes desde donde perciben, construyen y configuran un determinado proyecto de sociedad. Bajo esos términos es posible concluir que los sentidos de los actores gubernamentales configuran condiciones políticas en los pliegues del Trabajo Social en lo social, lo subjetivo y lo institucional.

**Palabras clave:** Intervención social, Derechas Políticas, PRO/Cambios, Neoliberalismo, Condiciones políticas.

## **Abstract**

This thesis analyzes the meanings that structured the social intervention of the State during the PRO/Cambios government. Methodologically, the speech of the main leaders of the PRO - and their influences - was analyzed with the objective of reconstructing the categories with which they meant their social action within the framework of political construction and in the exercise of public power. At the same time, he considered addressing different state productions sanctioned during the period 2015-2019.

Taking as its axis of analysis the welfare action of the State's social intervention, the study delves into the Ministries of Social Development of the Nation and the Province of Buenos Aires, articulating them with the rest of the government scheme that occurred in the period of interest. From this, among the findings of the study it is observed how the social intervention of the State was carried out as a result of a system of symbolic structuring that was codified in the processes of perception of the social world in which the actors act and interact. This statement means considering that state action is directed by the processes of political subjectivation of its officials as a result of the construction of classifications, beliefs, budgets, conceptualizations and attitudes from which they perceive, build and configure a certain project of society. Under these terms it was possible to conclude how the meanings of government actors configured conditioning elements for social work in the social, subjective and institutional spheres.

**Keywords:** Social intervention, Political Rights, PRO/Cambios, Neoliberalism, Political conditions.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	8
<b>Capítulo 1. Aspectos preliminares de la investigación: tema y problema, antecedentes, hipótesis y objetivos</b> .....	13
Problema y preguntas de investigación .....	14
Antecedentes al tema .....	17
Abordajes sobre los Ministerios de Desarrollo Social .....	19
Los abordajes formativos, políticos y organizativos del Ministerio de Desarrollo Social de Nación .....	21
Abordajes formativos .....	21
Abordajes políticos .....	23
Abordajes organizativos .....	25
El Ministerio de Desarrollo Social de PBA: la descentralización y las prácticas territoriales en el centro .....	26
La intervención social del Estado en gobiernos de derecha: 1955-2015 .....	28
El PRO: como elite y como partido político .....	32
La propuesta de intervención social del Estado del PRO/Cambiamos (2002-2019) .....	34
Hipótesis y objetivos de la investigación .....	36
Aspectos novedosos de la investigación en relación al campo de estudio y al campo de conocimiento disciplinar .....	38
<b>Capítulo 2. Perspectiva teórica, categorías que orientan el análisis y estrategia metodológica</b> .....	41
“Volver a Weber”: fundamentos epistemológicos e históricos .....	43
Individualismo metodológico, significado y tipos ideales .....	45
La política, lo político y los actores: los partidos políticos .....	47
Sobre los partidos políticos de derecha: la consideración identitaria en la visión de mundo y la imputación causal .....	50
La política, lo político y el Estado: la representación democrática .....	52
Estado y ciclo político: un abordaje desde sus “caras” .....	54
Algunas precisiones sobre el Estado en Argentina: los condicionantes multinivel y las lógicas singulares de las instituciones estatales .....	56
La intervención social del Estado: legitimidad, identificación problemática y objetivos performativos .....	57
Significados en la intervención social del Estado .....	62
Condicionantes políticos de la intervención profesional del Trabajo Social .....	64
Estrategia metodológica: análisis del discurso, criterios de selección de datos y fuentes documentales .....	66

Criterios de selección de datos: continuidad enunciativa y discontinuidad aparente .....	69
Entrevistas y enunciados públicos .....	71
Documentos estatales .....	73
Documentos supraestatales .....	73
Documentos partidarios .....	74
Documentos teóricos .....	74
<b>Capítulo 3. La construcción política y los elementos subjetivos del PRO</b>	
.....	76
La construcción política del PRO: temporalidades, clivajes, alianzas y resultados electorales .....	77
2002-2008: la conformación .....	78
2008-2011: la consolidación .....	82
2011-2015: la nacionalización .....	88
La subjetividad política del PRO .....	95
Ni un estado tan mínimo, ni un mercado tan grande: lo público, lo privado y la sociedad civil .....	98
Ni la providencia, ni la ausencia: temporalidad e inversión social .....	101
La propuesta de un cambio cultural .....	102
Reformulación del contrato de dominación política .....	104
La presentación obligatoria del PRO: vínculo entre gobernantes y gobernados .....	106
El partido del hacer y el gobierno de la cercanía .....	108
<b>Capítulo 4. El Ministerio de Desarrollo Social en Nación: legitimidades, problemas sociales y objetivos performativos</b>	
.....	111
La construcción de legitimidad: proximidad, tecnificación y gobernabilidad .....	112
Proximidad: la ministra embarrada, el cuidado de los pobres y la política compasional .....	113
La ministra embarrada .....	115
El cuidado de los pobres .....	117
La política compasional .....	118
Tecnificación: estadística y desintermediación .....	120
La objetividad estadística .....	120
Desintermediar: clientelismo y punteros .....	123
Gobernabilidad: la memoria pragmática y dialoguismo .....	126
La identificación problemática de la intervención social del Estado: pobreza y urgencia .....	130
El pobre: entre el entorno y las capacidades .....	130
La urgencia .....	135
La performatividad de la intervención social del Estado: capacitismo e igualdad de oportunidades .....	137

Capacitismo: intervenir la pobreza de capacidades .....	138
Igualdad de oportunidades: intervenir la pobreza del entorno .....	143
<b>Capítulo 5. El Ministerio de Desarrollo Social en PBA: legitimidades, problemas sociales y objetivos performativos</b>	
.....	146
La construcción de legitimidad pública: proximidad, tecnificación y gobernabilidad .....	147
El político compasional, la política embarrada y el Estado andante como piezas de la proximidad .....	148
El político compasional .....	149
La política embarrada y el Estado andante .....	151
Tecnificación: impugnación popular y verticalización estatal .....	155
Gobernabilidad: individuación del conflicto, institucionalización de las demandas y contención social .....	158
La identificación problemática a nivel provincial: la conurbanización de los problemas sociales y la urgencia .....	161
La conurbanización de los problemas sociales: el enemigo íntimo .....	162
La urgencia: entre la coyuntura y la transcoyuntura .....	165
Performatividad: capacitismo e igualdad de oportunidades como forma de cambio cultural .....	169
El capacitismo: Estado celestino y modificaciones actitudinales .....	169
La igualdad de oportunidades: las barreras sociales de la pobreza .....	171
<b>Capítulo 6. La intervención social del Estado en el proyecto gubernamental</b>	
.....	175
Clivajes sociales e impugnación adversarial: sobre el antikirchnerismo y el antipopulismo .....	176
Modelos de gestión: tecnificación de la práctica estatal .....	181
Gobernabilidad, pragmatismo y poder: demandas individuales y protestas privadas .....	183
Proyecto económico, cuestión social y funcionalidad estratégica de la intervención social del Estado .....	187
La pobreza y el desempleo: los límites del capacitismo .....	192
Territorialidad provincial, problema nacional: la conurbanización de los problemas sociales .....	196
El criterio de justicia en la era del PRO/Cambiamos: entre el mérito y el sacrificio .....	200
La narrativa común en la construcción del orden social: igualdad de oportunidades y competencia .....	204
Entre las aptitudes individuales y las condiciones sociales: la atención de los excluidos .....	212
Los Ministerios de Desarrollo Social en el proyecto gubernamental .....	215

<b>Capítulo 7. La deuda con el Fondo Monetario Internacional: destinos y objetivos compartidos</b> .....	220
El FMI y su injerencia en Argentina: una breve reconstrucción de una larga historia .....	221
El acuerdo: apoyos políticos y destinos compartidos .....	224
Neoliberalismo y ajuste. El econométrismo financiero y la mercantilización de lo social .....	229
La atención de la pobre: ajuste y protección .....	234
Neoliberalismo progresista: ajuste y políticas del reconocimiento .....	239
<b>Capítulo 8. Afinidades electivas en el PRO: neoliberalismo, economía de capacidades e intervención social</b> .....	243
Neoliberalismo, derechas e intervención social .....	244
La desigualdad ontológica .....	246
Del orden espontaneo a la planificación: la competencia como modo de organización social .....	249
El individuo como motor de lo social .....	251
El éxito como criterio de justicia: oportunidades, habilidades y azar .....	256
Asistencialización de la incertidumbre .....	261
El enfoque de las capacidades, la multidimensionalidad de la pobreza y la igualdad de oportunidades .....	267
Humanismo neoliberal: desde la inflación de visibilidad a la naturalización de la pobreza .....	268
La igualdad de oportunidades como igualdad de capacidades .....	270
<b>Conclusiones</b> .....	276
Lo teórico y metodológico: aportes desde el abordaje utilizado .....	279
El PRO y el resto de las derechas .....	281
El PRO y el neoliberalismo .....	283
La intervención social del Estado durante el 2015-2019 .....	285
Las condiciones políticas de la intervención del Trabajo Social: hallazgos y nuevas preguntas para continuar .....	287
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	292
Fuentes documentales.....	322
Anexos.....	338

## Introducción

McGee Deutsch (2005) sostiene que las ciencias sociales, en general, han prestado mayor interés a los movimientos, actores o colectivos que se ubican a la izquierda del campo político, mientras que se ocupan menos por comprender a aquellos que se sitúan a la derecha. Si bien es cierto que luego de la victoria de Cambiemos en 2015 (de ahora en más PRO/Cambiemos<sup>1</sup> o simplemente PRO), la ecuación se revirtió y son cada vez más los trabajos que analizan estas tradiciones de pensamiento, todavía existen áreas de vacancia para continuar sus estudios y comprender mejor el escenario actual que vive el país.

En este marco general se inserta la presente investigación, cuyo objetivo general es comprender, analizar e interpretar los significados que estructuraron la intervención social del Estado en relación a la propuesta asistencial que se realizó durante el ciclo político de 2015-2019.

Se entiende que los significados estatales y gubernamentales son elementos que condicionan políticamente al Trabajo Social. Este concepto, que surgió en el mismo análisis, busca articular la forma en que afectan los diferentes ciclos políticos a la disciplina a partir de las clásicas preguntas de Alayón (1980) que aquí se parafrasean: ¿La intervención social del Estado es la misma en diferentes gobiernos? ¿La disciplina tiene las mismas posibilidades y limitaciones en gobiernos de diferentes signos ideológicos? ¿De qué forma afectan los cambios de ciclos políticos al Trabajo Social?

Estos interrogantes operaron como constructores conceptuales desde una perspectiva que se podría considerar “politocéntrica”. La misma supone que la intervención profesional se encuentra políticamente condicionada por las direcciones gubernamentales que sostienen las políticas públicas y por la institucionalización de las manifestaciones de la cuestión social. Más allá de los procesos de autonomía que tiene el profesional en su ejercicio cotidiano (Iamamoto, 2003; Martínez-Herrero et al., 2014; Muñoz, 2020), los efectos de sentido que se inscriben en la acción estatal estructuran las características de las formas de trabajo del Trabajo Social. Lo politocéntrico de las condiciones del ejercicio profesional coloca el diálogo entre la intervención y los sentidos políticos que guían la acción estatal, entendiéndolos como elementos y piezas constitutivas en la formación, el mantenimiento y la transformación de los espacios socio-ocupacionales.

---

<sup>1</sup> Se hace mención al PRO/Cambiemos por dos motivos: 1) Fue el partido político que lideró la coalición gobernante, tanto en Nación como en la Provincia de Buenos Aires; 2) Quienes condujeron las funciones y carteras ministeriales que aquí nos interesan forman parte de ese partido.



A raíz de la afirmación precedente, reconstruimos estas condiciones políticas desde dos lugares: 1) desde la manera en que los planteles gubernamentales acceden al poder, dado que su análisis permite restablecer las configuraciones específicas de lo social constituido por clivajes, conflictos y legitimidades que se sintetizan en la representatividad política y en su traducción por el sistema político; 2) desde las ideas, cosmovisiones y valores que luego se traducirán en acción estatal, incorporando una noción de justicia, de cuestión social y un modo de intervención estatal.

Ambas “pinzas” del análisis recuperan la lógica política de la política pública y de la estatización de las manifestaciones de la cuestión social en un ciclo político específico. En la tesis se observa cómo se realiza esa configuración a partir de un sistema de estructuración simbólica que codifica los procesos de percepción del mundo social en que los actores actúan e interactúan. Esta afirmación supone considerar que la acción estatal se encuentra direccionada por los procesos de subjetivación política de sus funcionarios a raíz de la construcción de clasificaciones, creencias, presupuestos, conceptualizaciones y actitudes desde donde perciben, construyen y configuran un determinado proyecto de sociedad.

Por otro lado, el análisis se lleva a cabo a través de “capas” que cubren y recubren distintos niveles de profundidad y ópticas de abordaje. La elección de exponer los hallazgos de la tesis de esta forma tiene el objetivo expositivo de guiar a los lectores por una hoja de ruta que alcance, conforme avance su recorrido, mayores grados de complejidad. En cierto sentido, la hipótesis narrativa tiene como fundamento que quienes deseen acercarse a esta investigación, lo hagan de acuerdo a sus intereses y, por ello, se propone el siguiente cronograma de capítulos.

En el capítulo uno se plantean los aspectos generales de la investigación. Así, se presenta el problema de investigación, otorgándole sus características específicas que enmarca a la perspectiva, teniendo en cuenta los objetivos y las hipótesis que guían el trabajo. Luego, se describen los abordajes y los trabajos más relevantes sobre el campo de estudio y se los relaciona con la tesis desde los aspectos institucionales, partidarios e ideológicos. Por último, se destacan los aspectos más relevantes del abordaje, planteando los aportes posibles de realizar al campo de estudio y disciplinar.

En el capítulo dos, se desarrollan la perspectiva teórica, las categorías que orientan el análisis y la estrategia metodológica. Ello se realiza de acuerdo con dos posturas de presentación: la dogmática y la relativa. La primera propone la inscripción en una corriente de pensamiento estrictamente estructurada, con márgenes rígidos del punto de

vista; esta posición suele ser excluyente ya que no admite el diálogo entre conceptos de diferentes corrientes. Por su parte, la segunda tiende a hilvanar diferentes corrientes de pensamiento -muchas veces contradictorias-, en las que las inscripciones al paradigma teórico aparecen de forma difusa en la orientación de su trabajo intelectual. Se trata de una posición ecléctica respecto a las discusiones que atraviesan las escuelas de ideas, sus presupuestos y sus orientaciones políticas.

Desde la presente investigación, se busca alejarse de ambas maneras de relacionarse con los paradigmas científicos. Por ello, se cree pertinente partir de un acuerdo epistémico que consiste en considerar que las formaciones intelectuales entre las escuelas de pensamiento pueden encontrar puntos en común que permitan revisar y vigilar a los puntos de partida seleccionados. En línea con el acuerdo que se propone, se trabaja desde la “perspectiva weberiana” (Schluchter, 2008) como punto de partida del análisis que encuentra diálogo con categorías particulares que orientan los fundamentos teóricos y metodológicos de la investigación. A los fines de reconocer que toda corriente de pensamiento tiene puntos ciegos, se habilita la relación con otras tradiciones para intentar reducirlos al mínimo.

En ese apartado, además, se realiza una reconstrucción de las categorías del análisis para fundamentar el objetivo de la investigación. En términos resumidos, observar los condicionantes políticos del Trabajo Social implica prestar atención a las fuerzas políticas que conducen al Estado. En las sociedades democráticas, los partidos políticos son los instrumentos institucionalizados para que los actores sociales puedan acceder al gobierno y significar de una determinada manera la intervención del Estado para intentar influir en la sociedad que gobiernan. A su vez, se presenta una estrategia metodológica a partir del análisis del discurso sociológico-lingüístico (Vasilachis de Gialdino, 1997, 2005, 2007, 2011, 2018), el cual viabiliza el abordaje del problema de investigación en la búsqueda por reconstruir las categorías regulares a partir de las cuales los dirigentes del PRO significaron su acción social en el marco de la construcción política y en el ejercicio del poder público.

En el capítulo tres, se detalla la construcción política y los elementos generales de la subjetividad del PRO como principales lineamientos de la “autojustificación” (Bolstanki y Chiapello, 2011) del partido en la sociedad que intentó representar. Es decir, se busca identificar el marco de significación del proceso desde el cual sus integrantes adquirieron el compromiso de la defensa y de la construcción de un determinado orden social.

Allí se aborda, principalmente, la manera en que llegó a consolidarse como referente del polo antikirchnerista de la sociedad, entendiendo que el conflicto es el nudo central de la vida social a partir del cual se busca instituir un punto de vista dominante en relación a los intereses humanos (Weber 2006, en Aronson, 2008) y teniendo en cuenta que la lucha política es una expresión de la disputa por las formas sociales (Aguilar Villanueva, 1984; Mouffe, 2007).

Por otra parte, encuentra que esos elementos se traducen en la propuesta de cambio cultural que buscó emplear el PRO desde el Estado, intentando “desmantelar” a la Argentina populista que dejó el kirchnerismo (Gene y Vommaro, 2023). A raíz del “pánico moral de la chavinización” (Vommaro, 2017) del país, esta idea de cambio articuló nuevas formas de contrato social de dominación política y una propuesta de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

En el capítulo cuatro y cinco, se abordan los Ministerios de Desarrollo Social<sup>2</sup> de la nación y de Provincia de Buenos Aires (de ahora en más PBA), respectivamente. Tomamos estas instituciones como aquellas que representan, en ambos niveles, al área que se encarga de la intervención social del Estado. Las comprendemos como estamentos institucionales que, mediante la intervención social, expresan sentidos acerca de los resortes sociales que estructuran los mecanismos de inclusión, de exclusión, de integración y de cohesión social. El abordaje se realiza en tres dimensiones: legitimidad pública, identificación de problemas sociales y performatividad de la acción estatal.

En el capítulo seis, se analizan las características que adquirió la intervención social del Estado en el marco del proceso gubernamental del PRO/Cambiamos. En ese contexto, las instituciones de desarrollo social fueron parte de un proceso más amplio que se articuló en el proyecto de sociedad que intentó construir. Desde cierta coordinación y articulación de las intervenciones estatales, el Gobierno de Mauricio Macri buscó influir en la sociedad a través de la disputa de apoyos sociales a su adversario político en la construcción de legitimidad pública, de instituir reformas económicas que permitieran salir de la recesión y de influir en los sectores populares a partir de los valores asociados al programa neoliberal.

En el capítulo siete, se observa la crisis gubernamental del 2018 como un punto de inflexión en los discursos, en las estrategias de gestión y en el impacto de las

---

<sup>2</sup> Para simplificar se dirá Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, conviene aclarar que luego del acuerdo con el FMI se unificó con la cartera de salud.

modificaciones que se instituyeron desde el Estado. Particularmente, se identifica que las características asistenciales del préstamo obtenido por el Fondo Monetario Internacional (de ahora en más FMI) se dieron en el marco de un destino político compartido que tuvo como objetivo la estabilidad política del gobierno y la relegitimación institucional del organismo en Sudamérica.

En el capítulo ocho, se recuperan las articulaciones teóricas que funcionaron como soporte simbólico y subjetivo del PRO/Cambiamos. Allí se da cuenta de los fundamentos intelectuales que tuvieron los sentidos de sus acciones sociales en el marco del Estado. Se toma como referencia a uno de los padres fundadores del neoliberalismo, Friedrich Hayek, y al autor más sobresaliente del campo asistencial a nivel global, Amartya Sen. Abordando las “afinidades electivas” (Weber, 2002), se incorporan a este análisis porque las derechas políticas en nuestro país quedaron unificadas bajo el proyecto neoliberal (Morresi, 2008; Bertonha y Bohoslavsky, 2016) y, además, porque la perspectiva del nobel bengalí fue una referencia explícita en los discursos públicos de algunos funcionarios del PRO/Cambiamos. La indagación sobre las “afinidades electivas” entre estos idearios y la propuesta del PRO/Cambiamos refiere a la búsqueda de las conexiones de sentido que pueden trazar la genealogía particular (Vernik, 2008) de la intervención social del Estado en el periodo estudiado.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación en ejes de análisis y criterios de reflexión que articulan cada capítulo de este trabajo reconstruyendo los aportes que se realizaron al campo de estudio y disciplinar: 1) las fortalezas del marco teórico y metodológico; 2) la articulación de las ideas del PRO en el marco de las derechas políticas en el gobierno; 3) la intervención social del Estado en relación al programa neoliberal; 4) la propuesta ideal que propuso el PRO en la intervención social del Estado durante el periodo estudiado; 5) cierta autoevaluación de las posibilidades y de las limitaciones que tuvo este abordaje para analizar los condicionamientos políticos del Trabajo Social, así como nuevas preguntas orientadoras para continuar con el programa de investigación.

## **Capítulo 1. Aspectos preliminares de la investigación: tema y problema, antecedentes, hipótesis y objetivos**

El presente capítulo tiene como objetivo presentar los aspectos relacionados a los antecedentes bibliográficos, al problema de investigación, a sus objetivos, sus hipótesis y sus aspectos novedosos. Estos elementos permiten situar nuestra tesis de acuerdo a las áreas de vacancia del campo de estudio y en consideración con el abordaje disciplinar que se propone. De aquí que pretendemos hacer un trabajo de análisis del material bibliográfico seleccionado para observar enseñanzas y espacios analíticos para profundizar que permitan dar cuenta de los aspectos novedosos de abordaje que buscamos realizar.

La bibliografía analizada habilita a situar nuestro objeto de estudio y profundizar las consideraciones sobre la intervención social del Estado en el Gobierno del PRO/Cambiamos en el marco de las características institucionales, ideológicas y partidarias. A partir de este análisis se abren tres interrogantes que están de forma implícita en el resto de los capítulos: ¿De qué manera se articuló lo nacional, lo provincial y lo supranacional? ¿Qué elementos comparten con las anteriores experiencias de las derechas en el Estado y cuáles introducen? ¿Cómo se traducen las características subjetivas del partido en la intervención social del Estado?

La primera parte del capítulo presenta el problema de investigación que aborda el análisis de los significados que le asignan los funcionarios de Gobierno a la intervención social del Estado. Se los construye en términos de condicionamientos políticos para la intervención profesional del Trabajo Social, dado que son los que forman y conforman las políticas públicas, el abordaje de las manifestaciones estatizadas de la cuestión social y la dirección estratégica de la acción estatal.

En segundo lugar, se destacan tres reconstrucciones literarias: las institucionales, en las que se observan los abordajes en los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y de PBA; las ideológicas, que reconstruyen las ideas de las derechas políticas en el gobierno respecto a la intervención social del Estado; y, por último, las investigaciones partidarias que indagaron al PRO/Cambiamos, tanto en las discusiones acerca de su caracterización como en aquellas que centraron sus análisis en las políticas empleadas por las instituciones de interés para esta tesis. El material bibliográfico seleccionado es agrupado por hallazgos, abordajes y preguntas que se realizaron sus autores en los que visualizamos enseñanzas, aprendizajes y otras cuestiones a tener en cuenta para nuestra investigación. Las tres dimensiones para reconstruir la bibliografía existente resultan pertinentes al comprender que la intervención social del Estado implica la observación de las

características singulares de la institución estatal que la emplea, la identidad que cohesiona internamente al partido gobernante y las orientaciones que justifican y caracterizan el tipo de horizonte que propone.

Luego, se detallan las hipótesis y los objetivos que guían nuestra observación, es decir, los presupuestos a partir de los cuales orientamos la investigación y construimos los aspectos que consideramos novedosos para el campo de estudio y de interés para el Trabajo Social.

Finalmente, se destacan los aspectos novedosos que presupone nuestro abordaje para el campo de estudio con el cual se dialoga y al campo disciplinar donde se inscribe. Allí se resaltan las fortalezas y los elementos originales a partir de los cuales podría contribuir a la producción de conocimiento, a profundizar los abordajes existentes y a la consideración específica de nuestro problema de investigación como campo de dominio intelectual de la disciplina. La visión disciplinar que aquí se propone supone considerar que la intervención profesional se encuentra políticamente condicionada por los idearios dominantes de una época determinada. De allí se considera que los significados políticos que orientan la acción estatal, con sus articulaciones institucionales y gubernamentales, se transforman en mandatos que condicionan la intervención del Trabajo Social. Su indagación, por lo tanto, se vuelve un elemento neurálgico para analizar dentro del campo disciplinar, dado que su actuación se inscribe en el Estado, el cual está profundamente vinculado a la conducción estratégica que parte desde la política, lo político y sus actores.

### **Problema y preguntas de investigación**

A lo largo de la trayectoria de esta investigación y de mi recorrido por el Doctorado en Trabajo Social, las inquietudes y los interrogantes iniciales del proyecto<sup>3</sup> se modificaron: desde la entrevista de admisión, la cursada de los seminarios, los diálogos con mis directores y mi acercamiento a la bibliografía, hasta los comentarios, sugerencias u observaciones de evaluadores de revistas académicas, asistentes a congresos y comentaristas con quienes compartí espacios de reflexión, debate y discusión. No solo fue la articulación de los intereses propios con el posgrado disciplinar que realicé, sino también con las áreas de vacancia que se observaron y los posibles aportes que allí se podían realizar al campo de estudio.

---

<sup>3</sup> El que fue financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y se denominó “Partidos políticos, hegemonía y poder. El caso de la construcción política del PRO (2002-2019)”.

En este marco, el problema de investigación se relaciona con el Estado, con los significados de la acción social, con los actores políticos en el gobierno -en este caso las derechas políticas- y con los condicionamientos políticos que tiene la intervención social. Estas cuatro dimensiones se vinculan entre sí en el ejercicio del Trabajo Social, que se desarrolla en tramas institucionales, dispositivos estatales y regímenes gubernamentales que condicionan de diferentes formas el trabajo disciplinar.

En función de la formación realizada se considera que uno de los objetivos del Estado es atender los resortes de integración y de cohesión social; desde su intervención social se configura la diada entre inclusión y exclusión en relación a un proyecto de sociedad. Asumiendo, además, que esa tensión la realiza en instituciones específicas, como el Ministerio de Desarrollo Social, se observan las características de esta cartera en el marco de la propuesta de orden social que edificó el PRO/Cambiamos.

El problema de nuestra investigación se inscribe en la tradición canónica que se pregunta por los sentidos que guían las acciones sociales. De allí que se busca interrogar aquellos significados que le asignó el partido liderado por Mauricio Macri a la intervención social del Estado. Para abordarlo, se toma como eje prioritario a los discursos de los ministros de Desarrollo Social, dado que fueron los encargados de fundamentar, diseñar y direccionar las intervenciones sobre las manifestaciones de la cuestión social en el periodo mencionado. Si bien esta institución no cuenta con el monopolio de las intervenciones sociales, es la institución estatal rectora, en la cual la mayor parte de sus acciones y de su presupuesto adquieren la función de asistir (Arias, 2020).

A su vez, el abordaje desde los ministros de desarrollo social se inscribe en su posición revestida de legitimidad legal para el ejercicio de la autoridad pública en cuanto a la distribución de recursos materiales y simbólicos, lo que presupone que el lugar ocupado por el actor político-gubernamental condensa el poder de hablar en nombre del Estado, en caracterizar los motivos que lo llevan a hacer una determinada acción ante un problema social.

En este sentido, el poder ejecutivo del Estado, conformado por sus instituciones y ministerios, es quien lleva adelante la tarea de resolver los asuntos públicos. Esto permite considerar que, en la realización práctica, la acción estatal responde a distintos factores que articulan las identidades del partido gobernante y la interacción con sus aliados y/u oponentes, es decir, depende de las dinámicas que se circunscriben en el terreno de la política y lo político. Como sostiene De Lucca (1998), la función de las instituciones ejecutivas está considerada:

“Como motor de la maquinaria gubernamental y núcleo central en el proceso de la toma de decisiones tiene a su cargo la dirección política. En este aspecto, le compete al ejecutivo la difícil tarea de identificar cuestiones problemáticas o generar nuevas expectativas, proponer ideas y soluciones en torno a ellas, ganar apoyo popular para estas causas” (p. 174).

Así, la mirada sobre los funcionarios gubernamentales está puesta en la centralidad que adquiere la constitución del poder ejecutivo en nuestras democracias. Además, se entiende que su relevancia estratégica para la concentración y la distribución de recursos materiales y simbólicos opera como núcleo de la dirección política del Estado. En tanto motor de la toma de decisiones de la dirección política, las ideas de los funcionarios políticos condicionan el ciclo de la política pública y a las personas que se encuentran allí.

De cierta forma, allí comencé a observar la dimensión política de la política pública: si bien es cierto que toda acción estatal está condicionada por contextos, conflictos y disputas entre actores, se podría afirmar que no hay política pública sin decisión política. Más allá de que otros actores logren instalar ciertas demandas en la agenda estatal y de que “presionen” por la elaboración de distintas normativas, la decisión y la voluntad del funcionario político es un elemento fundamental para la acción estatal. Incluso, cuando su sanción se encuentre “a pesar de su voluntad”, siempre tendrá como campo de dominio legal -y legítimo- la definición sobre la tematización y el abordaje del problema, que refiere en última instancia a la conducción político-estratégica de la acción estatal. Y esta dirección político-estratégica no se encuentra sostenida sin subjetividad, sino que sucede todo lo opuesto: su orientación se encuentra atada a los significados que se producen en el marco de la subjetivación política del funcionario, quien establece un conjunto de valores, ideas, cosmovisiones, fines y medios detrás de cada acción estatal.

Estos elementos resultan de interés para el Trabajo Social en tanto funcionan como condicionantes políticos de la intervención, que estructuran la dimensión simbólica y material de la política pública y las configuraciones específicas de la estatización y del abordaje de las manifestaciones de la cuestión social.

El abordaje, por lo tanto, intenta responder diferentes preguntas que se constituyeron como estimulantes para la producción de conocimiento: ¿Cómo construyó poder el PRO/Cambiamos? ¿Qué características tuvo la construcción política del partido desde sus inicios hasta llegar a la Presidencia de la Nación Argentina? ¿Cuáles fueron las demandas que reivindicó de acuerdo a su base social representativa? ¿Cuáles fueron los significados



que se le otorgaron a la asistencia en los Ministerios de Desarrollo Social de Nación y PBA? ¿De qué modo se caracterizó la intervención social del Estado durante 2015-2019? ¿Desde qué bagaje teórico y técnico se apoyó para pensar las intervenciones sociales? ¿Qué desafíos enfrentó? ¿Cómo construyó legitimidad pública respecto a la intervención social del Estado? ¿Qué problemas identificó y como buscó solucionarlos? ¿Cómo impactó el acuerdo del FMI en este campo de dominio estatal?

Si bien son preguntas amplias, su articulación puede otorgar una mayor integralidad a nuestro análisis, articulando diferentes puertas de entrada al problema de investigación. En tal sentido, a continuación, se plantean los antecedentes bibliográficos con los cuáles se dialoga.

### **Antecedentes al tema**

El objetivo principal de esta tesis es la comprensión y el análisis de los significados que estructuraron la intervención social del Estado durante el Gobierno del PRO/Cambiamos en los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y PBA. Lo relacionamos con tres tipos de abordajes que hacen a los campos de estudio en los cuales la investigación se inscribe. En primer lugar, con las investigaciones sobre los Ministerios de Desarrollo Social, que refieren al espacio institucional que se pretende indagar. En segundo lugar, con las ideas y los significados que le asignaron las derechas en el Gobierno a la intervención social del Estado. En tercer lugar, con los abordajes centrados en la fuerza política del PRO a lo largo de su trayectoria hasta llegar a encabezar la alianza Cambiamos, que gobernó nuestro país entre diciembre de 2015 y 2019 y que estableció un hecho inédito: una fuerza de derecha o de centro-derecha llegó a posiciones de gobierno mediante el sufragio universal.

Para la reconstrucción de la bibliografía institucional tomamos el recorte temporal 1983-2015. Desde el regreso de la democracia se dieron tres procesos que gestaron, institucionalizaron y transformaron diferentes agencias estatales vinculadas a las políticas sociales; tal como señala Vommaro (2011), estos procesos confluyeron en el Programa Alimentario Nacional que promovió una nueva tematización de la pobreza, de la cuantificación de los pobres por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y de la evaluación de las políticas sociales por parte del propio Estado.

Situamos el análisis en este momento histórico porque aquí se consolidaron diversos procesos económicos y políticos que marcan la historia de la Argentina contemporánea (Pucciarelli, 2006), como por ejemplo la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en

1994 como espacio estatal destinado a la atención de la cuestión social, a su tematización y a su definición (Acuña et al, 2002; Andrenacchi y Soldano, 2007; Falappa y Andrenacchi, 2009; Grassi, 2003; Repetto, 2003; Vommaro, 2011).

Para los abordajes ideológicos el periodo temporal es de mayor duración: 1955-2015. Este recorte permite partir de la Fundación Eva Perón ya que resulta un punto de inflexión en la intervención social del Estado de nuestro país, la cual articuló lo asistencial con la Dirección Nacional de la Asistencia Social.

Antes de la Fundación Eva Perón, los intentos estatales por atender las necesidades sociales fueron fragmentarios y desorganizados (Carballeda, 1995). En tal sentido, la política social del peronismo transformó el campo de la acción asistencial del Estado incorporando la lógica y el lenguaje del derecho social, la noción de dignidad de las personas asistidas y el horizonte de justicia social. A partir de este periodo, las derechas políticas se agruparon e intentaron conformar un proyecto político gubernamental que tuvo una revalidación del campo de la asistencia como dominio estatal y un aspecto de diferenciación política.

Finalmente, en los abordajes partidarios se seleccionan aquellos que han indagado al PRO entre 2002-2019. Es el periodo que se traza entre la fundación del partido y el cierre de su ciclo gubernamental en nación y en PBA. La mirada sobre esta literatura académica permite comprender los análisis que se realizaron a partir de su observación identitaria, de las lógicas de subjetivación política y de las políticas que llevó adelante en la intervención social del Estado.

La investigación que aquí se propone, entonces, dialoga con estos antecedentes en cuatro sentidos: 1) Al constituirse como el espacio privilegiado para emplear la asistencia estatal, la mirada sobre los Ministerios de Desarrollo Social se vincula con los estudios más generales sobre el Estado y sus intervenciones sociales; 2) Al analizar los significados que sostienen las orientaciones de la acción social, se relaciona a los estudios más específicos sobre el PRO; 3) En relación con lo anterior, la investigación específica del PRO, permite comprender de qué manera las derechas contemporáneas piensan la intervención social del Estado en el marco de elementos más específicos y otros de larga duración; 4) La mirada sobre la política institucionalizada permite comprender las dinámicas y las características que adquieren los condicionantes políticos que se ponen en tensión en la intervención de los trabajadores sociales.

Las producciones académicas que rescatamos aquí dan forma y consistencia a los antecedentes fundamentales que trazan las fronteras por las cuales oscila la investigación

que se pretende realizar, dado que se entiende que la mirada sobre la intervención social del Estado se relaciona intrínsecamente con la fuerza sociopolítica que lo conduce.

A los fines explicativos y pedagógicos de la exposición, este apartado está subdividido en tres. En el primero se hace mención a aquellos estudios relativos a los Ministerios de Desarrollo Social. En el segundo, a las ideas de las derechas políticas en el Gobierno. Y en el tercero a la fuerza socio-política del PRO y a la coalición electoral Cambiemos formada en conjunto con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica.

### ***Abordajes sobre los Ministerios de Desarrollo Social***

La Secretaría de Desarrollo Social de la Nación se creó en 1994. Dependiente de la Presidencia de la Nación, su objetivo fue diseñar e implementar políticas asistenciales contra la pobreza mediante la focalización de la intervención estatal en los sujetos pobres. Eduardo Amadeo estuvo a cargo en ese entonces, quien caracterizó su gestión por el discurso técnico y la búsqueda de la participación activa de la población destinataria de la política social (Acuña et al., 2002). La propuesta de Amadeo se apoyó, en principio, en la política electoral de Carlos Menem que cobró un gran protagonismo gracias al aumento de los programas focalizados de atención de la pobreza. Luego, dentro de la política gubernamental, Amadeo no logró cumplir con la demanda de articular las acciones asistenciales (Acuña et al., 2002). La gestión del flamante secretario buscó profesionalizar la “lucha contra la pobreza” a partir de la financiación de los organismos supraestatales y de la contratación de técnicos y de consultores por fuera de la burocracia estatal (Acuña et al., 2002).

Lo que comenzó a consolidarse en este periodo fue la relevancia pública de la intervención social del Estado en un contexto de aumento del desempleo, de la pobreza y de la indigencia. En este sentido es que se debe tener en cuenta que la creación de esta secretaría marcó un punto de inflexión en la historia reciente de las intervenciones sociales del Estado, en relación a los dispositivos que introdujo respecto al tratamiento de la cuestión social (Perelmiter, 2012a). Uno de los cambios que se incorporaron en este periodo, además de la focalización, fue la intervención social por proyectos que ponderó la idea de temporalidad de la asistencia y la desestatalización de los efectores, lugar que fue ocupado por un mercado de prestadores privados y organizaciones no gubernamentales (López, 2000).

Esta área estatal en 1999 adquirió rango ministerial bajo la presidencia de Fernando De la Rúa, aunque fue recién con la asunción de Néstor Kirchner como presidente y de Alicia

Kirchner como ministra de desarrollo social que tuvo relevancia gubernamental para observar la eficacia de los ciclos políticos respecto a los mecanismos de integración social.

Durante el periodo 2003-2015, el Ministerio de Desarrollo Social tuvo un lugar preponderante en la reconstrucción de la confianza y de la legitimidad institucional del Estado. En ese momento, se estableció una relación directa con los sectores populares con la intención de “bajar al Estado” a partir de diversos mecanismos y dispositivos institucionales de creación de proximidad (Perelmiter, 2016). Se instituyó, de ese modo, una cobertura horizontal de las necesidades sociales (Danani, 2016) recuperando la idea de la asistencia como derecho social (Arcidiácono, 2012) del peronismo tradicional.

Por su parte, el caso de este estamento institucional a nivel provincial fue diferente. Entre 1984-1991 lo denominaron Ministerio de Acción Social. Del 92’ al 94’ estuvo vinculado a la cartera de salud y, en ese último año, se lo denominó Ministerio de Familia y Desarrollo Humano, el cual buscaba y recreaba la orientación de la unidad familiar como centro de la intervención social del Estado. En ese momento, el gobernador Eduardo Duhalde creó un aparato que articuló lo institucional y lo territorial como estructura de las intervenciones estatales en el ámbito provincial, a la vez que integró las acciones de este espacio gubernamental con otros organismos como el Consejo Provincial de la Mujer, el Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano, el Consejo Provincial del Menor y el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense.

Durante este periodo, el área social del Estado a nivel provincial se convirtió en un espacio relevante para la construcción de poder (Comou y Mateo, 2007). Sin embargo, luego de la crisis del 2001 y con Felipe Solá como gobernador en 2002, quedó relegada bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo que absorbió los consejos mencionados con un recorte del presupuesto de un 41% (Comou y Mateo, 2007).

En síntesis, el Ministerio de Desarrollo Social en el nivel provincial tuvo un periodo de inestabilidad institucional hasta la llegada de Duhalde que lo constituyó como uno de los estamentos estatales más importantes para la construcción de su capital político. Sin embargo, con el devenir de la crisis del 2001, el gobierno de transición y la asunción de Néstor Kirchner como presidente iría quedando relegado, dado que en este periodo se comenzó a recentralizar el campo de la acción asistencial del Estado en el gobierno nacional.

Realizada esta breve síntesis histórica del Ministerio de Desarrollo Social, tanto a nivel provincial como nacional, es momento de reconstruir los abordajes que preexisten a

nuestra investigación y que suelen ser abordados como compartimentos estancos (Zuccaro, 2023a). Estos abordajes, por tanto, se dan en forma paralela y se encuentran constituidos por dos tipos de sesgos: el nacional y el provincial. El primero encuentra una primacía nacionalizadora de la política, las acciones estatales y las agendas gubernamentales (Rokkan, 1970); mientras que el segundo sostiene que, fruto de la descentralización, se da un proceso inverso en el que la política se provincializa a partir de la territorialización de la acción estatal y de las demandas colectivas de la sociedad.

### **Los abordajes formativos, políticos y organizativos del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación.**

En Argentina, luego del regreso a la democracia en 1983, se profundizaron los trabajos acerca del espacio de desarrollo social a nivel nacional. Desde distintos paradigmas y dimensiones de observación, este ministerio adquirió una centralidad singular en el análisis de las dinámicas estatales y gubernamentales respecto a la intervención social del Estado.

Dado los aumentos en los niveles de pobreza, desigualdad e indigencia, la pérdida del trabajo asalariado como vector de integración social, el deterioro de las condiciones laborales y/o la incapacidad del salario como el único medio para cubrir las distintas necesidades básicas, las instituciones asistenciales del Estado alcanzaron un mayor protagonismo en el debate público y en las demandas de algunos sectores de la sociedad civil. En tal contexto, en la literatura académica podemos identificar tres abordajes: formativos, que observan la circulación de funcionarios e ideas; políticos, que se preguntan cómo los proyectos ideológicos de los grupos dirigentes se materializan en políticas públicas; y organizativos, que analizan las prácticas de los agentes estatales en la intimidad de las dinámicas institucionales.

#### ***Abordajes formativos***

Desde la óptica formativa del Ministerio de Desarrollo Social, se estudiaron las trayectorias de los profesionales y de los funcionarios políticos que formaron parte de esta institución. Este campo de estudio se preguntó por las ideas y por los perfiles que caracterizaron los dominios legítimos de la asistencia estatal.

Respecto a los planteles gubernamentales se ha señalado que sus trayectorias se vinculan a redes de *expertise* transnacionales y nacionales como espacios de reclutamiento, de ideas y de circulación de funcionarios. En general, los funcionarios que pasaron por esta

cartera tuvieron una formación o circulación en instituciones vinculadas al diseño, a la planificación y a la implementación de políticas sociales. Giorgi (2014, 2018), quien estudia los ministerios y a los ministros desde un enfoque posopográfico<sup>4</sup>, sostiene que el área de desarrollo social recupera el histórico entramado de la feminización de la asistencia de la cuestión social. Desde 1994 hasta 2015, las credenciales del funcionariado político que ocupó cargos gubernamentales en este estamento estatal fueron diversas: por un lado, perfiles profesionales heterogéneos y, por otro, trayectorias institucionalizadas en *think tanks* (Giorgi, 2018, 2020).

En términos particulares, los profesionales tuvieron una doble inscripción institucional: su trabajo en el Ministerio y otras actividades laborales. Su función ministerial correspondía a “la construcción y actualización de instrumentos de medición, la introducción de debates teóricos y, además, la autoría del diseño y la justificación de las decisiones tomadas” (Cortes y Kessler, 2013, p. 240). Siguiendo esta mirada, podríamos decir que los profesionales contratados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación aportaron un conjunto de técnicas y de saberes que tuvieron como objetivo construir un tipo específico de legitimación de la acción estatal asistencial.

En este punto se destacan dos perfiles de profesionales con idearios bien marcados que han tenido distinta relevancia en las ideas de cada ciclo político, aunque también fueron complementarias y contemporáneas. Por un lado, aquellos que proponían un modelo de intervención basado en la empleabilidad resaltando la función de las regulaciones y de los seguros laborales; y, por el otro, aquellos que focalizaban en la situación social (pobreza, vulnerabilidad o exclusión) basándose en la creación de programas compensatorios (Cortes y Kessler, 2013).

La observación y las conclusiones acerca de las ideas y los reclutamientos ministeriales que se imponen como dominantes al interior de las instituciones pone en escena que es la direccionalidad política la que orienta la intervención social del Estado. En términos generales, esta discusión en la bibliografía especializada, recupera la diferenciación del horizonte de gestión de lo social que tuvo el menemismo y el kirchnerismo. Si el primero propuso programas focalizados y compensatorios, el segundo se situó en políticas que pretendían recuperar el trabajo asalariado como instrumento de seguridad social (Grondona, 2012).

---

<sup>4</sup> Tal perspectiva “aborda sociográficamente las características y atributos de los miembros del conjunto social estudiado, identificando dimensiones de análisis significativas y dándoles un tratamiento no estadístico, sino comprensivista y cualitativo” (Giorgi, 2014, p. 252).

El interés de este campo de estudio se centró en la dimensión formativa que hace a la trama estatal. Esto es, por un lado, la configuración de las ideas dominantes para construir, definir y solucionar los problemas sociales y, por el otro, las credenciales políticas y extrapolíticas que se valoran en función de un periodo temporal para incorporar personas a cargos jerárquicos de gestión gubernamental con el fin de viabilizar los planes programáticos de gobierno.

El recorrido por los trabajos que hacen a esta dimensión deja, al menos, dos enseñanzas acerca de la intervención social del Estado en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: 1) la construcción de un tipo específico de legitimidad y 2) la influencia de distintas instituciones nacionales e internacionales.

La institución necesita construir algún tipo de legitimidad para llevar a cabo la acción estatal: legitimidad interna para constituirse con relevancia dentro del organigrama estatal con cierta autoridad pública y un dominio específico de interés para la vida social; y legitimidad externa para ser validada por los diversos sectores de la sociedad. Luego, se observa la importancia de los planteles gubernamentales en relación a sus posiciones técnicas y teóricas específicas, así como también con instituciones nacionales e internacionales.

Estas enseñanzas son incorporadas en nuestra tesis a través de los significados que buscaron construir legitimidad externa; de la relación con las acciones de gobierno en el marco de la legitimidad interna; de la articulación y de las condicionalidades establecidas con el Fondo Monetario Internacional a partir de la deuda contraída en 2018; y de las influencias teóricas e ideológicas que tuvo el PRO en general y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en particular.

### ***Abordajes políticos***

En los abordajes políticos, los investigadores se preguntaron por la objetivación de los proyectos gubernamentales en relación a la asistencia y a la reproducción de las condiciones materiales de existencia de la fuerza de trabajo. El interés radica fundamentalmente en la dimensión política del Estado, caracterizando los periodos históricos, los ciclos políticos y los proyectos de sociedad que se persiguen observando las maneras en que se asiste a los sectores vulnerables.

Los trabajos dónde se aborda al menemismo expresan que el diseño de las acciones del Ministerio de Desarrollo Social tendió a una residualización de la política asistencial (Grassi et al., 1990). Proceso caracterizado por la segmentación de necesidades y

demandas, la mercantilización de las áreas sociales del Estado, la recaudación y la distribución de recursos en clave regresiva, la relación estrecha entre aportes y beneficios en los seguros sociales y del aumento de programas sociales focalizados como respuesta a los problemas públicos (Lo Vuolo, 1999 citado en Acuña et al., 2002).

A partir de la relevancia pública que adquirió esta institución durante tal periodo -debido al aumento de la pobreza, del desempleo y de la indigencia-, Arcidiácono (2012) indagó las políticas asistenciales durante la crisis del 2001. Dentro de este contexto, se entendía a la intervención social del Estado como una cuestión temporal, la asistencia era necesaria “mientras tanto” se estabilizaba la economía (Arcidiácono, 2012). La novedad estuvo vinculada a la creación de un programa masivo de transferencia de ingresos a los sectores desocupados con el objetivo de reconstruir la “paz social” y la gobernabilidad (Repetto et al., 2006; Logiudice, 2010).

Luego de la crisis y de la asunción de Néstor Kirchner en 2003, las principales dimensiones políticas del ministerio estuvieron relacionadas al lenguaje de derechos, a la propuesta trabajocéntrica, a la tendencia de universalización y a la ponderación de lo territorial (Arcidiácono, 2012; Gamallo, 2017). Estas dimensiones estuvieron acompañadas de diferentes programas y estrategias institucionales que diferenciaban a los sectores empleables de los sectores vulnerables (Grondona, 2012). A partir de estos elementos y con criterio político, el kirchnerismo buscó diferenciarse de la década menemista (Arcidiácono, 2012; Gamallo, 2017; Fernández Soto, 2013) con una “contrareforma de la política asistencial” (Danani y Hintze, 2010).

Estos abordajes destacan la centralidad política que adquirió esta institución en el marco de una renacionalización de la política social bajo la órbita de Alicia Kirchner como ministra de desarrollo social entre 2003-2015. Este proceso estuvo vinculado a la institucionalización de las organizaciones sociales (Natalucci, 2011, 2012) que funcionaron para “saltar” a los gobiernos provinciales en la implementación de la política social (Gamallo, 2018), de manera que se construyó una arquitectura institucional que revalidó la formación y el trabajo en cooperativas desde la óptica de la economía social y solidaria (Paura et al., 2022).

Los abordajes políticos permiten traer a cuento dos elementos claves en nuestra tesis. Por un lado, que las instituciones y las políticas estatales se configuran a partir de los grupos dirigentes que las conducen, idea que compartimos en la perspectiva y en la hipótesis de abordaje. Y, por el otro, que la acción estatal tiene una lógica política de diferenciación entre actores políticos, que fue recuperada por la construcción política del PRO entre



2002-2015 en los elementos que reivindicó y que representó como aspectos sustantivos en la conformación del clivaje kirchnerismo-antikirchnerismo. En este punto, es interesante observar cuáles fueron los problemas y las formas de solucionarlos que identificó el Gobierno de Cambiemos en relación a los criterios de subjetividad política que cohesionaron internamente al partido.

### *Abordajes organizativos*

En la perspectiva organizativa, la pregunta radicó en las construcciones de autoridad y de legitimidad dentro de la burocracia pública. Allí se indagó, particularmente, la proximidad como elemento relacional entre lo institucional, la asistencia y las poblaciones destinatarias de la acción ministerial. En este abordaje, el interés se centró en abordar de qué manera los mandatos estatales tenían impacto en la organización del trabajo dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Este enfoque retoma el interés por las burocracias estatales y su relación con la sociedad (Oszlak, 2006; Lipsky, 1996), a la vez que analiza la singularidad que adquieren las diversas instituciones estatales durante los ciclos políticos. Se sitúa en una micropolítica del Estado, apostando por el conocimiento de lo estatal desde lo singular de sus agencias, su materialidad interna y el contexto histórico y cultural en que se desarrolla.

Esta perspectiva realiza un enfoque sociológico y antropológico del Estado, a partir del cual concluye que la observación estuvo fundamentalmente atraída por las relaciones microscópicas de poder en función de los saberes que se ponderan dentro de las tramas cotidianas de la institución y de las formas en que se resalta una mirada institucional sobre la acción del Estado.

En el caso del kirchnerismo en Argentina, Perelmiter (2012a, 2012b, 2016, 2017) argumenta que se generó una burocracia fragmentada que, sin embargo, se vio cohesionada por el “efecto del Estado”. En términos generales, la autora destaca que el Ministerio de Desarrollo Social es una de las instituciones que cuenta con mayor debilidad y volatilidad institucional, por lo que los cambios de ciclos políticos suelen afectar su funcionamiento. Sin embargo, también menciona que es la institución que encarna el dilema de la distancia estatal y enfatiza su posición respecto a la proximidad que requiere la asistencia y la solución a los problemas de los sujetos asistidos, lo que suele posicionarlo como un lugar atractivo para la construcción de capital político.

En tal sentido, la perspectiva organizativa observa las formas en que se construye la relación Ministerio de Desarrollo Social-sociedad civil, así como la constitución de las

ideas políticas que conforman mandatos gubernamentales sobre cómo llevar adelante la acción estatal. Este abordaje otorga el puntapié para observar las características particulares que adquiere este estamento ministerial en relación al resto del entramado político-institucional del que es parte. Respecto a ello, y en relación con los abordajes anteriores, es posible argumentar que la mirada sobre las ideas gubernamentales es un lugar propicio para observar cómo se edifican las condiciones políticas del Trabajo Social. Esta afirmación se argumenta a raíz de la interpretación de que la decisión política que forma la política pública en el proceso de su diseño y de su implementación, subordina al resto de los actores que intervienen en ese proceso.

### **El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires: la descentralización y las prácticas políticas territoriales en el centro**

Si bien el Ministerio de Desarrollo Social de PBA captó un menor interés en el campo académico, también fue objeto de investigaciones que lo analizaron desde dos de sus elementos constituyentes en la historia reciente: 1) la descentralización estatal de los 90' fruto de las reformas neoliberales y 2) la distribución de recursos públicos en el marco de prácticas políticas de índole territorial.

A raíz de la descentralización, el Ministerio de Desarrollo Social de PBA funcionó como un articulador entre los programas sociales diseñados por los organismos nacionales e internacionales y entre los procesos de implementación relativos a los municipios. Según autores con distintas perspectivas, como Fernández Soto (2001) y Andrenacci (2001), la intervención social del Estado en una instancia subnacional se vinculó a los desarrollos locales, que mostraron crecientes procesos de “asistencialización de la política social” como tendencia estructural de la acción estatal en estos ámbitos institucionales.

La particularidad de este primer abordaje tuvo como eje la reflexión de las pautas institucionales. Se argumenta que el poder de PBA se trasladó a los municipios y a otros actores locales (López, 2000). A partir de una financiación tripartita (Organismos Internacionales, Nación y Provincia), los programas sociales dependían de la implementación municipal.

Para Andrenacci (2001) “se trata de una suerte de *fuga* hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales, filantrópicas y religiosas, cofinanciada por organismos multilaterales” (p. 4). Bajo este prisma, el Estado y las

diversas organizaciones de la sociedad civil sostenían la idea de que un ente superior no debe hacerse cargo de una función si puede ser realizada por un ente inferior. Fue en este mismo principio de subsidiariedad que se basó el acuerdo del menemismo con el radicalismo que se denominó mediáticamente como “el pacto de Olivos”.

En este contexto, a partir de los acuerdos políticos que se dieron a nivel provincial y nacional<sup>5</sup>, se comenzaron a generar un conjunto de procesos políticos e institucionales que redefinieron la cuestión social en el territorio provincial y crearon nuevos parámetros de legitimidad vinculados al proceso de ajuste y de reforma del Estado, así como también una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos (Danani et al., 1997).

En este grupo de abordajes se vislumbran miradas institucionales que permiten observar las dinámicas que adquirió el proceso de descentralización, vinculado a las reformas neoliberales desarrolladas en nuestro país durante el periodo menemista. Así, las instancias subnacionales adquieren una especial relevancia para los diseños programáticos que se dan a nivel nacional. Por su envergadura, integramos PBA a nuestra investigación con lo que denominamos “relación multinivel”, en la cual resaltan dependencias e injerencias mutuas debido a que durante el periodo 2015-2019 estuvo gobernada por el mismo signo político que la nación.

Por otro lado, la pregunta por las maneras en que estas transformaciones impactaba territorialmente en las prácticas y en las estrategias situacionales por parte de los agentes, acrecentó las miradas en el mundo popular centradas en el conurbano bonaerense en función de las relaciones de micropoder entre los dirigentes municipales, los referentes territoriales y los habitantes de los barrios. Estos abordajes, estuvieron marcados por los trabajos de Javier Auyero sobre el clientelismo político (1997, 2000) o la concentración del poder municipal.

Auyero analiza los dirigentes peronistas alojados en el conurbano bonaerense y sostiene que el clientelismo es una relación de dominación en la cual se configura un tipo de lazo social. También, argumenta que la relación clientelar es una práctica naturalizada en la vida de las maquinarias políticas locales y supone un tipo de trabajo político que se significa como “sentido práctico” (Auyero y Benzecry, 2016, p. 227).

---

<sup>5</sup> Hago mención al Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense que deviene del acuerdo político entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde en 1992. Consistía en que el 10% de lo recaudado nacionalmente por el impuesto a las ganancias iría a las arcas de PBA para mejorar las condiciones materiales del conurbano bonaerense, cuya administración correspondería al gobierno provincial.

Respecto a este punto se puede ver la apuesta por la relación entre la moral y la política. En esta moralización de la política y de las prácticas territoriales de los agentes locales, emergen distintas categorías para nombrar, clasificar y diferenciar a los sujetos. Tal como demuestra Frederic (2004), la noción de vecino desplaza la del villero y a raíz de allí se establecen formas de jerarquía y reconocimiento social. Además, a mediados de los años 90` se consolida lo que se suele denominar como la feminización del diseño de la implementación de la política pública (Frederic y Masson, 2006) en función de la estrategia de construcción de redes territoriales que propuso el duhaldismo con lo que se denominó públicamente como “las manzaneras”. Tales procesos se relacionan con las formas de representación legítima de hacer política en los territorios, lo que resulta interesante recuperar en nuestro análisis para observar de qué manera se definió lo territorial de la política pública durante la gestión del PRO/Cambiamos.

### ***La intervención social del Estado en gobiernos de derecha: 1955-2015<sup>6</sup>***

El interés de este apartado radica en la reconstrucción histórica de la intervención social del Estado durante los gobiernos de derecha entre 1955 y 2015. Por un lado, analizamos la bibliografía a partir de 1955, dado que la política social del peronismo, y en especial la Fundación Eva Perón, marcó un punto de inflexión en las intervenciones sociales del Estado: incorporó la noción de dignidad, del derecho y la justicia social. Por el otro, observamos a los actores de las derechas políticas para situar nuestro sujeto de estudio en una tradición de pensamiento. En ambos casos, esta reconstrucción bibliográfica permitirá tener en cuenta cuestiones emergentes y fenómenos de larga duración para el análisis del periodo en que gobernó PRO/Cambiamos.

Después de 1955, el general militar Eduardo Lonardi fue reemplazado – a menos de dos meses después del derrocamiento de Juan Domingo Perón- por Eugenio Aramburu, quien finalmente conduciría el proyecto de las Fuerzas Armadas. Su principal objetivo fue la desperonización de la sociedad en el plano electoral, político, social y económico, lo que Portantiero (1977) llamó “operativo limpieza” en tanto fue un intento de retraer al país a un periodo pre-peronista.

En el área asistencial se eliminó la Fundación Eva Perón, uno de los hitos éticos y estéticos del peronismo, un punto de inflexión que transformó y reivindicó el aparato

---

<sup>6</sup> Se excluye de esta lectura al gobierno de Carlos Saúl Menem porque, si bien introdujo reformas que ganó adeptos e incorporó al esquema de político a dirigentes de partidos caracterizados de derecha, la corriente política con la cual llegó al Estado provenía de otra tradición identitaria.

asistencial a partir de la relación entre la necesidad y el derecho social. Fue un proceso paulatino en el que primero se realizó una intervención del Ministerio de Asistencia y, después, del Instituto de Acción Social. En ese lapso de tiempo, la interventora impulsó un plan de formación y de colocación de empleadas domésticas en el marco de la “colonia de hogar” femenina, que no prosperó a causa de la resistencia de los visitantes sociales y de la posterior disolución de la institución (Alayón, 2019).

La política asistencial de la dictadura estuvo atravesada por dos grandes ideas: la relación sujeto-comunidad y el control social. La primera, vinculada a la inclusión de los organismos financieros internacionales en nuestro país, quienes sostenían la necesidad de motivar la actitud de los sectores marginales (Campana Alabarce, 2011) con el objetivo de que puedan integrarse a la comunidad y así modernizar la sociedad. La segunda, recuperaba ideas presentes en el campo asistencial de principios del siglo XX, las cuales asociaban la pobreza con la propagación de enfermedades. En este marco, las políticas asistenciales integraron una perspectiva de salud, bienestar social y desarrollo económico (Giorgi, 2011).

Este periodo se caracterizó por la inestabilidad del área asistencial (Salerno, 2022) y por la inclusión de ideales desarrollistas (Portantiero, 1997; Campana Alabarce, 2011). Acá podemos destacar el desarrollo de un “modelo de promoción y asistencia social” (Arias, 2012) que hace hincapié en la articulación entre la entrega de recursos materiales y la activación de dispositivos estatales que permitan cambios aptitudinales, actitudinales y cognitivo-culturales (Tenti Fanfani, 1989) en la población asistida. En tal sentido, se sostuvo la práctica asistencial con la modificación de las aptitudes de los pobres bajo la lógica del control, del cuidado y de la promoción de nuevas actitudes para favorecer la integración social.

A diferencia de 1955, donde la “Revolución Libertadora” se autocaracterizaba como una instancia transitoria, la dictadura de Juan Carlos Onganía propuso un proyecto refundacional de la nación. Lo que compartían, en ambos casos, era el intento de despersonar a la sociedad en un contexto de profundización de la exclusión política.

En el área asistencial esta ambición construyó una antinomia entre el “asistencialismo populista” y el “desarrollo de la comunidad” (Osuna, 2012, 2017; Giorgi, 2015). Para el gobierno de facto, la primera versión de la intervención social del Estado consistía en una maniobra paternalista que generaba una dependencia entre los sectores populares y la institución estatal, mediado por intereses político-personales identificados en la esfera gubernamental. Mientras tanto, la idea de “desarrollo de la comunidad” proponía una

mayor autonomía para estos sectores respecto de lo estatal, dado que se basaba en su participación y en su promoción. Propuesta que fue inscripta en un ideal tecnocrático de la práctica asistencial que entendía que la comunidad emergía como el lugar, o como la zona de “cuerpos intermedios” civiles (Gomes, 2016; Osuna, 2012; Giorgi, 2015), de capacitación, modernización e inclusión. Tecnificación que promulgó, fundamentadas en ideas científicas (Osuna, 2017), nuevas bases para el desarrollo nacional.

Si bien la nueva etapa de la derecha dictatorial tuvo cierta continuidad respecto a las ideas del desarrollismo y a los preceptos de la intervención social en la comunidad, supuso también cierta concepción novedosa que relegitimó el área asistencial del Estado e institucionalizó el Ministerio de Bienestar Social como la “institución del presidente”. Además, incorporó la visión católica (Osuna 2012, 2017) con el objetivo de recristianizar a los sectores populares (Giorgi y Mallimaci, 2012) e introdujo una noción de la cuestión social en términos culturales y espirituales (Laguado Duca, 2010). Mediante este ministerio, Onganía se propuso reordenar la sociedad al hacerle frente al peronismo que se radicalizaba hacia la izquierda (Portantiero, 1977; Giorgi y Mallimaci, 2012) y ganaba cada vez más apoyo en la sociedad.

La nueva institución encargada de la asistencia consideraba a la comunidad como una unidad de intervención inscripta en el desarrollo general del país, en tanto espacio de integración entre la seguridad, el bienestar social y la cohesión social; y a la espiritualidad como una clave de transformación. En ese contexto, Onganía fundó el concepto de “tiempo social” para fortalecer los mecanismos de intervención estatal sobre los procesos distributivos de la riqueza en el marco del control y de la contención de las demandas obreras (Gomes, 2016). El “tiempo social” que proyectó Onganía tenía como finalidad atender las demandas de los sectores populares a fines de contener la movilización social y de garantizar la continuidad de la dictadura. A su vez, los altos cuadros políticos-estratégicos entendían que la intervención social del Estado destinada a la comunidad podría mantener los grados de cohesión social necesarios para asegurar el funcionamiento del plan de su gobierno. De allí que es interesante recuperar lo que sostiene Osuna (2012), quien argumenta que la intervención en la comunidad era una manera de erradicar el conflicto en la que los individuos debían aceptar el lugar ocupado en la estructura social, garantizando la cohesión espiritual de los sectores populares.

Su proyecto asistencial, al mismo tiempo, incorporó una visión econométrica de lo social en la cual se le exigió un sacrificio a los sectores humildes con la promesa de la modernización de la sociedad, que en términos generales refería al aumento de la

productividad, la eficiencia, la tecnificación y la reducción de costos (Onganía, citado en Gomes, 2016).

De acuerdo a esta reconstrucción, este periodo estableció una idea sustancial de las derechas en la que empiezan a pregonar las narrativas del ajuste fiscal como modo de alcanzar la promesa de un futuro mejor. La espera y la paciencia se transformaron en una necesidad política y en una actitud patriótica, en un sacrificio que hacía hincapié en la importancia de la responsabilidad individual para el desarrollo del proyecto de autorealización personal (Gomes, 2016).

Si bien esta etapa retomó ciertas ideas vinculadas a la experiencia anterior, también incorporó nuevos fundamentos y modificaciones en las que el área social del Estado comenzó a tener un rol subsidiario respecto al proyecto económico (Gomes, 2016). Por otro lado, planteó la cuestión social como una cuestión cultural, es decir, como una homologación que promovió la reeducación de los sectores populares a los fines de ganar apoyos sociales y de garantizar la gobernabilidad social.

Entre 1976 y 1983 aconteció otra dictadura militar, la última experiencia de las derechas en el poder por la vía del golpe militar. Dentro del reparto político que realizaron las Fuerzas Armadas, el área asistencial quedó a cargo de Emilio Massera, quien dispuso una estrategia de construcción de poder a partir de la institucionalización del apoyo de los sectores populares para obtener mayor capital político dentro de la alianza (Canelo, 2008). El área asistencial del Estado tenía dos objetivos: 1) construir poder a partir de una estrategia de implementación de asistencia social a los fines de conquistar la base social para alcanzar mejores posicionamientos internos y erradicar las simpatías de los trabajadores y de los sectores populares con las ideas del comunismo; 2) generar un proceso de reorganización social que tenga como base la familia -en sentido conservador y patriarcal-, las costumbres y las tradiciones a través de los diferentes vectores de sociabilización práctica, afectiva, cognitiva y moral que implican las acciones estatales. Visto desde lo institucional, esta cartera estatal tuvo cierta inestabilidad, contó con cuatro ministros y un cambio de nombre: en el Ministerio de Bienestar Social estuvieron a cargo Julio Bardi del 76' al 78' y Jorge Fraga del 78' al 81'; posteriormente, pasó a llamarse "Acción Social" con Carlos Lacoste como flamante ministro hasta el 82' cuando ingresó en su lugar Adolfo Artaza.

En este periodo, se cambia radicalmente el proyecto de sociedad y trastoca un pasaje que sigue teniendo vigencia hasta el día de hoy: del desarrollismo al neoliberalismo. El neoliberalismo, en términos sintéticos, tiene tres fundamentos centrales: la competencia,

la desigualdad y el individualismo. Bajo la defensa de estos tres elementos, es que se pensarán y diseñarán el conjunto de políticas que llevará el Estado, incluso, en el área asistencial.

En ese momento histórico se instaló de forma definitiva la idea de subalternidad de la intervención social del Estado respecto a las medidas económicas, comenzando a introducir una visión residual y compensatorio de las políticas sociales. Esta visión, argumenta que lo asistencial tiene como objeto contener los efectos negativos de la liberalización del mercado como la recesión, la alta inflación y el aumento de la desocupación. Fue una perspectiva vinculada a una interna política dentro de los altos mandos militares y que tuvo como resolución la victoria del proyecto de país que encarnó la dictadura bajo el ala de Martínez de Hoz y de Rafael Videla (Salerno, 2022).

Durante este periodo, el Estado redireccionó su papel distributivo y postuló a la familia como la unidad de intervención (Osuna, 2017). La política asistencial se tornó una pieza angular para la refundación del orden social en la “lucha contra la subversión” y en la “guerra contra el comunismo”, mediante la disputa de la legitimidad respecto de los sectores populares (Sala y Agüero, 2023). En términos generales, identificó a la familia como el pilar básico de la sociedad y a los pobres como un “buen salvaje” (Osuna, 2017), a quienes había que reeducar para que se alejen de las ideologías subversivas.

La historización realizada sobre las ideas que fundamentaron la intervención social del Estado durante los gobiernos de derecha, permite considerar a los significados del 2015-2019 en el marco de procesos de mayor duración. Esta reconstrucción, se inscribe en una estrategia analítica que sitúa al sujeto dentro de una tradición de pensamiento, las adecuaciones que realiza de acuerdo al contexto histórico en que se desenvuelve, las cuestiones de mayor duración y las estructuras significativas que lo diferencian.

### ***El PRO: como elite y como partido político***

Luego de la victoria del PRO/Cambiemos, proliferaron estudios sobre este fenómeno político y comenzó a generarse una discusión acerca de cómo caracterizarlo, que derivó en dos fundamentaciones complementarias: quienes lo abordaron como una elite<sup>7</sup>, a partir

---

<sup>7</sup> El concepto de “elite” tiene como principal referente moderno a Saint Simón (Meza, 2002). Durante el siglo pasado adquirió mayor relevancia a partir de los trabajos de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Carl Wright Mills. En Latinoamérica, si bien esta teoría fue encontrando adeptos, se puede notar cierta intermitencia en las investigaciones regionales (Atria et al., 2017; Castellani, 2018; Gené, 2014). En la actualidad los abordajes sobre las elites tienen dos tradiciones: la norteamericana y la francesa (Castellani, 2018). El primer grupo, indaga las relaciones que se establecen entre las diferentes elites que componen la sociedad. En cambio, en el segundo grupo se estudia la “agencia” de los sujetos en función del lugar que ocupan en la sociedad a partir del lugar de origen y la disposición de diversos capitales.



de la procedencia socio-económica de sus principales integrantes; y quienes lo caracterizaron como una derecha por su estructura ideológica e identitaria.

El primer abordaje resaltó las trayectorias laborales de sus integrantes, destacando la gran cantidad de *CEO's* de empresas transnacionales que estuvieron en el gabinete inicial de Mauricio Macri: el 31,3% ocupó altos cargos en empresas, el 22% tuvo una trayectoria privada pura y el 48% una trayectoria público-privada (Canelo y Castellani, 2016).

A partir de ello, muchos trabajos se preguntaron por las motivaciones de estos actores económicos para participar de la administración estatal y de la disputa política e institucional en la sociedad. En términos generales, las respuestas que encontraron fueron por motivaciones simbólicas: ya sea por el “miedo” a las características políticas del kirchnerismo (Vommaro, 2017) o a la forma de administrar el Estado que consideraban ineficiente (Gene, 2018; Farias, 2021). La politización de los *CEO's* se caracterizó por una “gramática managers” (Luci, 2016), a través de la cual se denomina una suerte de “praxis” que configura el compromiso público con la construcción de otro Estado, de otro orden, de otra cultura y de otra sociedad (Gessaghi et al., 2020).

En síntesis, las investigaciones sostuvieron que estos grupos buscaron crear un nuevo contrato social que reforme la cultura, la dirección del Estado (Vommaro, 2017; García Delgado, 2018; Vommaro y Gené, 2023) y la democracia (Grandin y Ferrier, 2018). Tales miradas hacen que nuestra investigación le preste atención a diversos elementos simbólicos que operaron como objetivos estratégicos dentro del plan de gobierno que se llevó adelante durante la gestión del PRO/Cambiamos. Así, es conveniente preguntarse de qué manera estas modificaciones dialogaron y se incluyeron dentro de la intervención social del Estado.

El segundo grupo de investigaciones, que indagó las dimensiones identitarias e ideológicas del partido, lo caracterizó como una derecha política. Sin embargo, se generó un debate acerca del clivaje viejo-nuevo, es decir, si es una “nueva” derecha dado que mantiene diferencias relativamente sustanciales con sus antecesoras, o si es una reconversión de las “viejas” derechas con algunos rasgos nuevos.

Los trabajos que expresan al PRO/Cambiamos como una “nueva” derecha argumentan que la novedad radica en el despliegue argumentativo que oscila entre el liberalismo económico y la intervención social del Estado, a fines de reducir las desigualdades sociales producidas por la autorregulación del mercado (Vommaro et al., 2015; Natanson, 2018a; Nazareno, 2019). Esto podría caracterizarse como un “estatismo privatista” en el marco de cierto pragmatismo que caracteriza al partido (Vommaro, 2019). En tanto, esta

idea busca rearticular de cierta manera lo privado y lo público, imponiendo la lógica del primero por sobre el segundo a partir de la redefinición del horizonte que persiguen las políticas públicas que emplea.

La otra línea argumenta que el PRO/Cambiamos mantiene intactos los núcleos argumentativos de las anteriores derechas, en los que resaltan la visión antiestatal, el apoyo social en la burguesía y la preferencia por la desigualdad (Ansaldi, 2017). Bajo esta línea argumentativa, Giordano (2014) se pregunta por lo “nuevo” de las derechas, a la vez que recupera su temporalidad histórica en la que destaca el discurso de inclusión, el liberalismo cultural y su participación orgánica en el juego político democrático (Soler et al., 2018).

Estos abordajes le otorgan a nuestra tesis la posibilidad de estudiar las formas de subjetivación y de socialización política del PRO/Cambiamos, es decir, de observar los significados que orientan la intervención estatal en el marco de la identidad política. Además, asocian las características ideológicas e identitarias a la construcción de una estructura interpretativa del partido político.

En tal sentido, en nuestro análisis tendremos en cuenta estos elementos para investigar las características particulares que tuvo el PRO/Cambiamos en la construcción de legitimidad, la identificación de los problemas sociales y los objetivos estratégicos que persiguió. Posteriormente, indagaremos en los trabajos que abordaron la intervención social del Estado durante su Gobierno.

### **La propuesta de intervención social del Estado del PRO/Cambiamos (2002-2019)**

De acuerdo a nuestro problema de investigación, analizamos algunos textos elementales que indagan la intervención social del Estado del PRO/Cambiamos, sin indagar en otras áreas de gobierno<sup>8</sup>. Comenzando por la experiencia de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (de ahora en más CABA), Salerno (2017) explica que la gestión de lo asistencial recupera las tradiciones vinculadas a la feminización de la asistencia y de la caridad y a una actualización del peronismo disidente que se sintetizó en la separación de lo social y lo político, en la renovación de la filantropía que recupera las nociones del liberalismo

---

<sup>8</sup> Sobre diversos temas se pueden ver los libros compilados por Iglesias y Lucca (2019), Nazareno et al. (2019) y Bolcatto y Souroujon (2020). Específicamente sobre la política económica (Zanotti et al., 2021; Basualdo, 2020; Varesi, 2016, 2018; Vommaro y Gene, 2017), las prácticas y posicionamientos legislativos (Souroujon, 2021; Corral y Forresti, 2018), la política exterior (Frenkel y Azzi, 2018; Morgenfeld, 2017), la política laboral (Barrera Insua y Perez, 2019; Busso y Perez, 2019) y la política educativa (Rodríguez, 2017; Wanschelbaum, 2023).

decimonónico y en la asociación de la ayuda con el género femenino. Estas ideas estuvieron sostenidas por el plantel de desarrollo social porteño, en el cual se agruparon tres perfiles de funcionarios: puros, expertos y conversos (Salerno, 2020). Los puros son quienes desarrollaron una sociabilización política únicamente dentro de la trama partidaria del PRO, los expertos son aquellos con perfiles técnicos y los conversos son quienes provienen de otras tradiciones políticas como el peronismo disidente o el radicalismo.

Respecto al Ministerio de Desarrollo Social de PBA, los perfiles que ocuparon cargos podrían ser considerados como “políticos profesionales” (Canelo y Lascurain, 2017), siguiendo las características generales de la conformación del plantel gubernamental en ese nivel (Canelo et al., 2020). En esa instancia subnacional, Salerno (2020) indaga la relación entre lo socio-asistencial y lo electoral, es decir, el vínculo que existe entre actores que desarrollan sus funciones en áreas asistenciales como funcionarios gubernamentales devenidos en candidatos políticos. Por un lado, sostiene que lo asistencial le permitió a María Eugenia Vidal presentarse como una candidata “menos política” en 2015 y recuperar demandas de diversos sectores sociales; y, por el otro, representó un puente para que los funcionarios que ocuparon roles de dirección política en el ministerio se presenten a cargos electivos en 2019.

En cambio, los trabajos existentes sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación caracterizaron las transformaciones que se materializaron de acuerdo al ciclo político kirchnerista. Tras el cambio de un ciclo político de larga duración, la mirada comparativa y la observación sobre los cambios y las continuidades en la intervención social del Estado fueron elementos que llamaron la atención de los investigadores.

En este marco, se podría señalar que se dio una transformación en las trayectorias sociales de acuerdo al perfil de los funcionarios. Durante el kirchnerismo, los referentes y las personas vinculadas a las organizaciones sociales ocuparon lugares de decisión en el Ministerio de Desarrollo Social, en el que se generó una institucionalización de los movimientos sociales “movimentistas” (Natalucci, 2011, 2012). En cambio, a partir de 2015, un gran porcentaje de los funcionarios se encontraban vinculados al mundo de las organizaciones no gubernamentales (de ahora en más ONG’s) (Canelo y Castellani, 2017; Canelo, 2019) y movilizados por el significado de la vocación social que representaba el locus de la toma de decisiones (Arcidiácono y Luci, 2021).

Por otro lado, también se observaron cambios en las lógicas inscriptas en la política social. En primer lugar, de paradigma entre lo productivo (Hopp, 2018) y entre la capacitación

como contraprestación de los programas sociales, que se vincula con prácticas que se buscó generar en los sujetos (Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Ferrari Mango y Campana Alabarce, 2018; Hitnze, 2019; Zuccaro y Laya, 2022) dado que el acento no se puso en la formación y en la producción de trabajo comunitario, sino en mejorar las condiciones de empleabilidad (Logiudice, 2018; Voría y Miguez, 2019) y el capital humano (Boga, 2020). En segundo lugar, en términos de sentido del sistema de seguridad social y de lo asistencial se mencionan cuatro pasajes: del colectivo al individuo, de la igualdad a la equidad, del derecho al mérito y de la ciudadanía a la meritocracia (Campana Alabarce, 2019). Y, finalmente, en términos de modelo de intervención social, se pasó de un paradigma asistencial de promoción de consumo a uno de amortiguación de la caída del ingreso (Arias, 2019), que se profundizó con el devenir del Gobierno en el marco del deterioro de las “variables sociales” (Zuccaro, 2023b).

En términos generales, la principal observación sobre el Ministerio de Desarrollo Social de Nación radicó en los análisis comparativos entre 2003-2015 y 2015-2019. Los mismos señalaron cambios en la contraprestación, en el modelo de intervención y en los fundamentos simbólicos. Respecto a esto último, los cambios introducidos estuvieron signados por el onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor (Nogues y Salerno, 2022), la concepción econométrica de lo social desde la cual se refundó el área asistencial (Zuccaro, 2022a, 2023b) y el individualismo (Ferrari Mango, 2020).

Las investigaciones permiten observar tres elementos a tener en cuenta: la forma en que se legitimó el campo asistencial, la identificación de los problemas que buscó resolver y la manera de abordarlos. Se podría argumentar que la observación acerca de los significados que tienen los grupos políticos dirigentes y las formulaciones de políticas públicas que emplean, resulta un espacio propicio para profundizar los estudios precedentes. A continuación, planteamos las hipótesis y los objetivos de investigación.

### **Hipótesis y objetivos de la investigación**

Las enseñanzas observadas de los antecedentes que se reconstruyeron, permiten situar diversas hipótesis en el marco de nuestro problema de investigación. Hipótesis, que se anudan con la visión disciplinar, según la cual la intervención profesional se encuentra políticamente condicionada a través de los significados que los funcionarios de gobierno le imprimen a la política pública. La observación sobre los elementos que condicionan el ejercicio profesional tiene un fin comprensivo acerca del carácter interventivo del Trabajo Social. De allí que:

- Las pautas, las ideas y las normas que tienen las fuerzas políticas que conducen el Estado durante un determinado ciclo político, orientan el conjunto de problemas, criterios de justificación y objetivos estratégicos que persigue su intervención social.
- La intervención social del Estado se configura a partir de la regularidad de significados que le imprimen los actores, los cuales sirven como soportes subjetivos para orientar la acción estatal.
- Los significados desde los cuales los funcionarios buscan construir un orden social y que le asignan a la acción estatal operan como condicionantes políticos de la intervención profesional del Trabajo Social.

Tales hipótesis dan lugar a plantearnos el objetivo general de la investigación que realizamos en esta tesis y se puede precisar del siguiente modo:

- Comprender, analizar e interpretar los significados que estructuraron la intervención social del Estado en los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires durante el Gobierno del PRO/Cambiamos.

En términos generales, lo que se pretende indagar es la dirección política de los Ministerios de Desarrollo Social en Nación y PBA en el marco del proyecto de orden social que propuso PRO/Cambiamos. Observación que situamos en la conducción de lo estatal, identificando estos elementos como condicionantes políticos para el ejercicio profesional del Trabajo Social. De allí es que planteamos los objetivos específicos:

- Analizar los conceptos, los fundamentos y los criterios que se establecieron a partir de la lógica inclusión-exclusión establecida en los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, en relación al ciclo político general.
- Conocer y caracterizar los problemas sociales que se identificaron, los criterios de justificación que se establecieron y los objetivos programáticos que persiguió la intervención social del Estado.
- Identificar y reconstruir el lugar asignado a la intervención social del Estado dentro del programa político general del PRO/Cambiamos en el marco de las ideas que lo sustentan.

Las hipótesis y objetivos de la investigación se sitúan en las áreas de vacancia del campo de estudio y son de interés para la disciplina. A continuación, destacamos los aspectos que, a nuestro juicio, resultan novedosos y sintetizan la reconstruido en este capítulo.

## **Aspectos novedosos de la investigación en relación al campo de estudio y al campo de conocimiento disciplinar**

El recorrido propuesto en este capítulo supone dos conclusiones que pretenden destacar los aspectos que consideramos novedosos, tanto para el campo de estudio como para el estatuto intelectual de conocimiento disciplinar: por un lado, el abordaje del PRO/Cambiamos en el campo interrelacionado de instituciones y de significados; y, por el otro, su articulación en términos de condiciones políticas en las que se desarrolla el Trabajo Social.

La novedad del problema de esta tesis radica en la concepción de los elementos de la política institucionalizada como espacios de dominio intelectual del Trabajo Social, dado que configura un terreno propicio para observar las condiciones políticas en las cuales los profesionales realizan sus prácticas cotidianas (Zuccaro, 2024a).

Dentro del campo de estudio, lo innovador consiste en recuperar las diversas enseñanzas que dejaron los trabajos preexistentes para analizar los Ministerios de Desarrollo Social de forma interrelacionada en un juego anidado de dependencia mutua, intentando sortear la tentación de observarlos como “estamentos estancos” propiciado por los sesgos nacionales y provinciales.

A su vez, esta tesis aporta al estudio de las derechas políticas, ya que se pregunta por los significados que le asignan a la intervención social del Estado. Una dimensión que no estuvo del todo presente en el interés académico y que puede otorgar un mayor conocimiento del sujeto de estudio, así como también permite observar las dimensiones singulares de los hechos históricos y sus conexiones con procesos de mayor duración.

Respecto a los aportes específicos al campo disciplinar, esta tesis encuentra elementos específicos a ser resaltados. Nuestra disciplina cuenta con una gran cantidad de trabajos que indagan la “autonomía relativa” (Iamamoto, 2003), la “resistencia profesional” (Muñoz, 2020) y/o la “desobediencia civil” (Martínez-Herrero et al., 2014). Categorías que pretenden destacar las estrategias de los trabajadores sociales con cierta independencia de la coyuntura política en sus espacios socio-ocupacionales y/o las maneras en que entienden su intervención en instituciones específicas. La tarea que se realiza aquí es la inversa: si las miradas mencionadas indagan el ejercicio profesional, nuestra investigación observa uno los elementos que lo condicionan, tanto en los mandatos gubernamentales que persisten dentro de un determinado ciclo político como en el impacto que tienen las decisiones políticas en las condiciones de vida de los diferentes sectores de la sociedad. Es decir, la novedad del análisis parte de analizar los

condicionantes políticos de la intervención profesional, situándolos en el marco de “la estructura de oportunidades políticas”<sup>9</sup> en la que se encuentra el Trabajador Social para realizar su práctica.

En esta tesis, la planteamos como condición externa, buscando aportar al conocimiento sobre las condiciones exógenas (Vilas, 1979; Alayón, 1989, 2007) que hacen y que condicionan a la intervención del Trabajo Social. La mirada propuesta intenta contribuir en otra dimensión de aquellas que “sobredimensionan el papel de la economía en la vida social” (Travi, 2024), recuperando la política como elemento preponderante en las dinámicas sociales (Argumedo, 1993; Arias, 2013; Weber, 2012; Carballeda, 2010). De allí que consideramos que las condiciones políticas que condicionan al Trabajo Social refieren a pautas, ideas y orientaciones a través de las cuales se institucionaliza la atención de las manifestaciones de la cuestión social y la dirección político-estratégica de la política pública. En este punto, la propuesta que trabajaremos aquí resulta particularmente novedosa porque propone articular el estatuto estructurante de la intervención social del Estado con aquellos proyectos políticos que la gobiernan en diferentes niveles.

Un último punto que se destaca refiere a la perspectiva utilizada: en nuestra tesis subyacen apreciaciones teóricas que invitan a profundizar la reflexión acerca de la cuestión social, las políticas sociales y el Estado. Así, lo que se construye es un dispositivo teórico-metodológico que puede servir como marco de interpretación para la intervención profesional de la disciplina y de los procesos sociales macroscópicos.

En resumen, nuestro abordaje incorpora las enseñanzas de las investigaciones preexistentes, al mismo tiempo que las articula con una visión singular dentro del campo disciplinar del Trabajo Social que entiende a la particularidad de la política como dominio intelectual de la profesión, al considerar que la lógica que atraviesa al Estado -desde sus configuraciones de acceso hasta la constitución del ejercicio del poder y dominación- es un elemento a ser estudiado por esta área.

La política institucionalizada como elemento de interés para el Trabajo Social encuentra su raíz en el estatuto argumental y formativo de la profesión vinculado a la cuestión social y a las políticas públicas (Rozas Pagaza, 2012). En ese sentido, el problema de investigación se enmarca en los debates disciplinares que incorporan y que demandan el

---

<sup>9</sup> El concepto de “estructura de oportunidades políticas” fue encontrado en Tarrow (1997) para analizar los factores externos que conforman a los movimientos sociales en el marco de los cambios de autoridades políticas y/o gubernamentales que pueden incentivar la acción colectiva y permitir conseguir respuestas a sus demandas.

desarrollo teórico como dominio de su campo intelectual a los elementos que forman y que conforman al Trabajo Social.

Finalmente, sostenemos que algunas características de la política institucionalizada se deberían observar para alcanzar una mayor comprensión de las posibilidades y las limitaciones que delimitan los ciclos políticos en los cuales la profesión actúa e interactúa. Este abordaje se sostiene al comprender que la intervención se da en el marco de dispositivos estatales y de mecanismos gubernamentales que articulan diferentes modos de regulación pública que sitúan la co-determinación de lo social y lo político.

A continuación, se trabajará sobre estos últimos aspectos que hicieron a la perspectiva teórica, a la estrategia metodológica y a las categorías que fundamentan el análisis.



## **Capítulo 2. Perspectiva teórica, categorías que orientan el análisis y estrategia metodológica**

La tesis tiene su punto de partida en “un programa de investigación en conexión con Max Weber” (Schluchner, 2008). Este puntapié radica en la pregunta implícita acerca de los significados que orientan la acción social. Tanto Max Weber (2002, 2006, 2012) como Alfred Schutz<sup>10</sup> (1992, 2015), abordan esta dimensión de la vida humana como una cuestión siempre latente en la teoría social y proponen, desde la perspectiva comprensiva<sup>11</sup>, una apuesta epistemológica centrada en el sujeto cognoscente que actúa e interactúa en el mundo, precisando la importancia de indagar acerca de los sentidos que adquieren las acciones de los sujetos e insistiendo en que la vida social se encuentra estructurada por significados socialmente compartidos.

Para abordar estos significados, la estrategia metodológica de esta investigación se vale de herramientas cualitativas y está basada principalmente en el análisis de fuentes secundarias, con las cuales se armó una base de datos propia constituida por entrevistas y enunciados públicos de los funcionarios gubernamentales, documentos estatales, supraestatales, partidarios, mediáticos e intelectuales.

El enfoque cualitativo tiene como fundamento la producción de análisis descriptos a partir de los sentidos y las conductas de los sujetos (Taylor y Bodgan, 1986). Se interesa por la manera en que actúan e interactúan en el mundo social a partir de sus perspectivas (Vasilachis de Gialdino, 2006). De tal modo, implica un posicionamiento que enfoca el problema y las respuestas de la investigación (Taylor y Bodgan, 1986). Motivos por los cuales, la estrategia metodológica se encuentra presente desde el momento en que se

---

<sup>10</sup> Schutz combinó dos perspectivas para realizar su propuesta teórica: la sociología weberiana y la filosofía fenomenológica. Su intención fue trazar los fundamentos filosóficos de la sociología comprensiva (Gros, 2015). Compartía con Weber sus principales postulados como el objeto de estudio, la metodología y la postura ética de la sociología, mientras criticaba la explicación weberiana sobre el funcionamiento de la subjetividad humana (Gros, 2015), elemento que debería incorporarse a los postulados del “comprensivismo”. A partir de este “punto de fuga”, luego de una búsqueda que pasa por Bergson, llegó a los trabajos de Husserl. En la fenomenología encuentra las dimensiones básicas de la constitución subjetiva del mundo social. En este sentido, se puede entender que su trayectoria intelectual péndula de la primera hacia la segunda, desde la cuál escribe los fundamentos filosóficos de la sociología comprensiva cuya obra más acabada es “La construcción significativa del mundo social. Introducción a una sociología comprensiva” publicada en español por primera vez en 1972.

<sup>11</sup> Entender los trabajos de Max Weber de esta forma, es comprender que no brinda solo una corriente dentro un campo disciplinar específico (la sociología), si no que sus aportes atraviesan a todo el conjunto de las ciencias sociales. Por este motivo, es que desplazamos la idea de “sociología comprensiva” hacia una propuesta de situar sus elaboraciones epistémicas, metodológicas y teóricas en el marco de una “perspectiva, propuesta o corriente comprensiva”. Ver sus aportes desde esta óptica invita a situar su perspectiva como una forma de construir un “programa de investigación” (Schluchter, 2008).

planteó el problema y, en diálogo con el marco teórico propuesto, traza los instrumentos posibles para encontrar las respuestas a los interrogantes planteados.

La construcción metodológica construye el dato de la investigación al observar los fenómenos sociales de una determinada manera. Lo metodológico implica un conjunto de decisiones en la elección de las herramientas, los instrumentos, las variables, las dimensiones y las fuentes que determinan cómo el problema de investigación es abordado y cuáles serán las conclusiones. Por decirlo de una forma más sencilla: la metodología define el dato.

Con todo esto, comienza a comprenderse la elección de la estrategia cualitativa para indagar los significados de la intervención social del Estado. Los conceptos que utilizan los funcionarios político-estratégicos se hacen observables como legitimidad -volver aceptables las decisiones gubernamentales-, identificación de los problemas sociales -los nudos críticos y cuestiones que desea resolver- y el estilo de su transformación -los objetivos que persigue idealmente-. En tal sentido, situamos la observación en los actores de la política institucionalizada que, una vez en la conducción estatal, le asignan sentidos y significados a partir del discurso público, de las producciones materiales y simbólicas del Estado y de las relaciones con distintos niveles de poder.

En este capítulo, pretendemos reconstruir las categorías que hacen a nuestra perspectiva teórica-metodológica como instrumentos de análisis (Becker, 2011) y, por lo tanto, daremos definiciones operativas. Reconstrucción en la que se establece un diálogo con los autores: se recuperan sus postulados y se los articula con el objetivo de investigación de esta tesis y, en esa gama, se establecen puntos de encuentro con intelectuales de diversas tradiciones de pensamiento. Pensamos que la presentación teórica debe establecer una mirada para analizar la realidad social y una fundamentación sobre los supuestos de la investigación que permitan establecer un lenguaje común con la finalidad de reducir al mínimo cualquier escisión entre la teoría y la evidencia, así como lograr una articulación precisa entre los aspectos teóricos, metodológicos y epistemológicos (Retamozo, 2014) en relación al objeto de estudio (De La Garza, 2001).

El recorrido que proponemos en este capítulo podría resumirse de la siguiente forma: partiendo de los principales elementos de la perspectiva comprensiva, se sitúa a nuestro objeto de investigación en el campo de la política y lo político como elementos diferenciados. Se identifica que el Estado es un actor dirigido por agentes políticos quienes, a partir de su configuración significativa del mundo, orientan la acción estatal. Dicha práctica se encuentra mediada por los significados y los sentidos a través de los

cuales se expresan las características simbólicas y materiales que estructuran las diversas agencias estatales a partir de mandatos, presupuestos, normativas, resoluciones, etc. Estos elementos que forman la política pública condicionan de diversa forma los espacios socio-ocupacionales del Trabajo Social y, por lo tanto, se constituyen como condicionantes políticos de su intervención. El itinerario, entonces, busca fundamentar teóricamente el dominio intelectual del campo disciplinar sobre los aspectos señalados y presentar metodológicamente la estrategia de recolección y de análisis de datos que viabilizó la tesis.

### **“Volver a Weber”: fundamentos epistemológicos e históricos**

En principio, es pertinente contestar el interesante interrogante que plantea Aronson: “¿Por qué volver a Weber?” (2016, p. 19). Es decir, ¿Por qué se recurre a él como punto de partida teórico y no a otros pensadores clásicos como Karl Marx o Emily Durkheim? ¿Por qué insistimos con apoyarnos en las ideas elaboradas hace más de un siglo y no en otras más contemporáneas como las que produjeron Pierre Bourdieu, Michel Foucault o Antony Giddens? ¿Por qué situarnos en una matriz de pensamiento que se formuló a partir de postulados eurocéntricos y no recuperar los saberes latinoamericanos y paradigmas descoloniales cuyos referentes pueden ser Aníbal Quijano, Enrique Dussel o Walter Mignolo, Silvia Rivera Cusicanqui o Rita Segato, entre otros? Con estos interrogantes, este apartado sostiene que el punto de partida weberiano tiene un fundamento epistemológico y otro histórico.

La apropiación de la obra weberiana o, mejor dicho, las apropiaciones en plural, son fruto de debates, tertulias e interpretaciones. Allí confluyen lecturas disímiles y contrapuestas -como la de Talcott Parsons o la de Hebert Marcuse (Aronson, 2016)- dada su riqueza, sutileza, abordaje, complejidad metodológica y paradojas que presenta en sus escritos (Lowy, 2012). El legado de Weber es inacabado y ambivalente y constituye una maquinaria de interpretación (Kasler en De Marinis, 2008) que depende de la bibliografía disponible, de las traducciones (Schluchtner en De Marinis, 2008) y de los contextos de recepción (Rabotnikof, 2009)<sup>12</sup>. Con tales precauciones, desde el punto de vista

---

<sup>12</sup> Para notar la diversidad de corrientes que influencia el pensamiento weberiano se puede visualizar su apropiación funcionalista por Parsons, los debates de la escuela de Frankfurt y su influencia en la teoría de acción comunicativa desarrollada por Habermas, la teoría de los sistemas sociales de Luchman, la fenomenología revisitada por Schutz, la noción de campo de Bourdieu o la filosofía marxista de Lukács. Para profundizar sobre estos debates, se recomienda ver Schluchter (2008), Aronson (2016), Aronson y Weisz (2007), Gil Villegas (2013), entre otros.

epistemológico, Weber ofrece un dispositivo conceptual (Aguilar Villanueva, 2015) que sigue vigente en las apuestas por conocer, comprender e interpretar la vida social.

Lo que aporta la perspectiva weberiana son ciertas nociones y principios teóricos–metodológicos que pueden funcionar como puntapié inicial para orientar la investigación. Sus trabajos comprenden recursos que pueden leerse, releerse y emplearse para dar pistas sobre cómo abordar problemas y fenómenos actuales. Por decirlo de otra manera, en Weber no encontraremos conceptos para ajustar a nuestro tiempo, en él hallaremos herramientas que permitan formular otros nuevos, adecuados y situados. De allí que, desde el fundamento histórico, supone asumir sus postulados de una manera crítica y no axiológica que pretende volver a un clásico sin caer en la tentación de tomar todas sus elaboraciones como variables inmutables (Calliot-Thélene, 2012), aunque en su obra se observen pistas para atender aquellos aspectos de larga duración en la vida social.

A partir de estos fundamentos, encontramos en su legado un conjunto de prácticas compartidas con la visión que guía el “espíritu” de la tesis. De aquí que sea posible de sostener que su elección se realizó al comprender que las corrientes teóricas y los criterios metodológicos se deben fundamentar por el problema de investigación que los antecede (Marradi et al., 2018).

En este marco, el programa teórico-político de Weber (Aguilar Villanueva, 1984) ofrece un conjunto de nociones orientadoras desde donde realizar investigación social. Además, se debe tener en cuenta que el legado weberiano es el punto de partida que inicia un camino que no es en línea recta, sino que se bifurca, que tiene curvas y que, hasta por momentos, puede parecer un laberinto. Con ello se quiere decir que necesariamente dialogará con los aportes de otras perspectivas. De aquí que podríamos decir que haremos un uso flexible de Weber, incorporando a su programa de investigación conexiones con aportes de otros autores y, así intentar, reducir al mínimo los puntos de fuga que pueda tener esta tradición intelectual.

Por ello, se pretende volver a Weber asumiendo que el paradigma comprensivo puede aportar elementos, pero que también se puede contribuir a él a partir de su reactualización. Particularmente, nuestra investigación se articula con tres puntos fundamentales de su perspectiva comprensiva: la metodología centrada en el sujeto para explicar la sociedad,

---

Para profundizar sobre la recepción weberiana en América Latina, se puede consultar Weisz y Morcillo Lais (2015). En particular, en Argentina la recepción weberiana se da de forma temprana y podrían encontrarse trabajos que lo recuperan a partir de la década del '30 (Blanco, 2007).

la orientación de la acción a partir de la regularidad de valores/fines y la construcción de tipos ideales significados socialmente y hallados científicamente.

### ***Individualismo metodológico, significados y tipos ideales***

El primer elemento que se destaca es la construcción metodológica centrada en el sujeto. Esta preocupación e interés weberiano se traduce, dentro de su esquema intelectual, como un “individualismo metodológico”. Tal dimensión refiere a que la realidad social se debe conocer a partir del sujeto cognoscente, en el sentido de que la sociedad se expresa subjetivamente (Weber, 1982) a partir de la regularidad de la conducta humana (Hennis, 1983). De allí es que concentra sus esfuerzos en diseñar un conjunto de elementos que permitan comprender la acción social, tanto en sus aspectos simbólicos como materiales (Weber, 2002, 2012); es decir, en aquellos sentidos representados y aprehendidos que el sujeto formula para orientar su acción, con la cual crea y recrea el mundo constantemente y que le otorga especificidad a la situación histórica en la cual se desenvuelve (Weber, 1982).

Para esta perspectiva, los “sentidos mentados”, los significados o las ideas -que en su vocabulario funcionan como sinónimos- son el principal instrumento empírico de evidencia científica, en tanto son códigos de interpretación compartidos por la sociedad. Este punto podría sintetizarse de la siguiente manera: si hay abordajes que piensan que las acciones definen al individuo, para la perspectiva weberiana las acciones que realizan los sujetos definen a la sociedad de la que son parte.

La intención weberiana es conocer a partir del sujeto como individualidad histórica que es “conocer el hecho histórico pleno de significación en su especificidad” (Weber, 1982, p. 67). La significación que se inscribe en las acciones sociales constituye el “hecho histórico” y le otorga características explicativas singulares. Busca las conexiones causales concretas y regulares como medio para acercarse a la realidad, dado que las acciones sociales encuentran su validez a partir de la reiteración de un conjunto de significados que le otorgan cohesión y sentido. Justamente, esos sentidos dotan de estructura significativa a una acción combinando y sintetizando piezas sociales, culturales, económicas y políticas que hacen a la singularidad de la vida social en un contexto histórico. Así, la comprensión se vuelve interpretación del contexto, del significado y de las causas de estructuración que hacen que un fenómeno sea de tal manera y no de otra (Vasilachis de Gialdino, 2006). La significación de una acción determinada es, en palabras de Schutz (1993), una forma de mediación entre el sujeto, el mundo que

habita y los objetos que lo componen, elementos que conforman la configuración interpretativa y significativa del mundo que da consistencia a la construcción de lo “real”. En tal sentido, esta perspectiva busca las conexiones causales concretas y regulares como medio para acercarse a la realidad, ajustado por premisas subjetivas en tanto se ocupa de aquellos elementos que guardan relación con el significado. Tal regularidad en los significados de las acciones sociales, permite a Weber hablar de sentidos típicos ideales: construcciones que funcionan como horizontes que ordenan, configuran y cohesionan el conjunto de acciones que realizan los sujetos a partir de su manifestación como imagen intelectual (Weber, 2002). Se manifiestan subjetivamente en los significados desde los cuales los sujetos interactúan en el mundo que habitan, para tomar posición frente a él y dotarlo de sentido.

La formulación de tipos ideales son concepciones científicas que tienen como objetivo ordenar conceptualmente los fenómenos sociales. Dicho con otras palabras, para Weber los tipos ideales son elementos científicos-explicativos en cuanto son considerados un instrumento metodológico que permite captar y agrupar los componentes significativos de los hechos históricos (Weber, 1982; Aguilar Villanueva, 1989). En este sentido, es una herramienta que sirve para organizar los fenómenos sociales, describirlos de acuerdo a su especificidad, clasificarlos y conocerlos respecto a la realidad histórica donde se sitúan (Abellán, 2014).

Si bien es cierto que la conciencia de los sentidos típicos ideales inscritos en la acción de los actores es un caso límite (Weber, 2006), a medida que realizamos la investigación encontramos los significados a los cuales los funcionarios políticos adherían y que funcionaban como horizonte en la explicación y en la justificación de la acción. De allí es que podríamos hablar de otra naturaleza del tipo ideal, al comprenderlo como guía de fines y valores, discursos y relaciones inscritas en la acción social. Esta afirmación nos permite hablar de la funcionalidad “normativa” del tipo ideal, que puede considerarse un parámetro de orientación de la acción (Schluchter, 2008), en tanto las acciones sociales se encuentran vinculadas a sentidos ideales inscritos en la sociedad en la que el sujeto vive y actúa. Funciona como una aspiración que ordena intelectualmente a quien ejecuta la acción para guiarla, justificarla y validarla.

A partir de esta doble funcionalidad de los tipos ideales, se alude a que es un medio de interpretación de la realidad y un medio para actuar en la sociedad. Por un lado, es una vía instrumental libre de contradicción para entender un problema de indagación (Aronson, 2016) y para trazar un horizonte de acción. Y, por el otro, es una imagen

intelectual que se inscribe en los consensos alcanzados por la sociedad para justificar y validar la acción que se lleva adelante.

Aquí adquiere sentido la elección del análisis del discurso como estrategia metodológica, dado que para comprender los significados de la acción social se deben tener en cuenta las explicaciones, las justificaciones y las argumentaciones que los actores realizan de ellas. Como se verá más adelante, el discurso simbólico y material del Estado permitirá captar los significados ideales sobre los cuales el Gobierno del PRO/Cambiamos orientó la acción estatal. En el siguiente apartado, abordaremos los motivos que nos llevan a situar estos significados de la práctica estatal en el grupo político que la conduce.

### **La política, lo político y los actores: los partidos políticos**

En esta investigación nos situamos en el campo de lo político y de la política para conceptualizar a los actores de nuestro estudio. Entendemos que a partir de allí se pueden vislumbrar los significados que estructuraron la intervención social del Estado durante el Gobierno del PRO/Cambiamos en el marco de los procesos de subjetivación política. Es decir, recuperamos la noción de la identidad del sujeto como elemento estructurante de la definición intentando dar cuenta de sus contornos, de sus nudos referenciales y diferenciales, de la naturaleza del espacio en el que actúa, de las características específicas de la acción que despliega y de su configuración interpretativa de la sociedad de la que es parte.

Nos interesan los partidos políticos como actores de la política y de lo político porque, como instrumentos institucionalizados de nuestras democracias representativas, la manera en la que significan y en la que actúan en el mundo se traduce gubernamentalmente en acciones estatales una vez llegado a la conducción del Estado.

En este apartado nos concentramos en conceptualizar a los partidos políticos identificando sus relaciones entre la política y lo político. Ambas dimensiones sintetizan por una doble vía los marcos del acceso gubernamental al Estado: por un lado, modelan las configuraciones adversariales desde las cuales se deslindan las propuestas interpretativas y representativas de la sociedad; y, por el otro, estructuran el espacio institucionalizado y legitimado socialmente para acceder a la regulación de la cosa pública.

Diversas perspectivas -como Weber (1991), Lefort (1988) o Bourdieu, 2001a), entre otros- coinciden en que la política es una categoría que conceptualiza la forma en que los diversos actores sociales buscan acceder al poder para incidir en la sociedad. La política

es lucha y conflicto por el acceso al poder estatal a partir del presupuesto del ejercicio de un tipo de dominación (Weber, 1979, 1991) que se encuentra guiada por los valores y por los intereses a los cuales los actores adhieren y tratan de hacerlos efectivos en la orientación de un tipo de orden social (Aguilar Villanueva, 1989).

Bien podría objetarse a esta concepción una visión restringida de la política, una categoría que solo sirve para conceptualizar las formas institucionalizadas y formales que presenta la sociedad para actuar e interactuar en política que, por ejemplo, deja de lado las formas subterráneas de acción política, las microscópicas y las alternativas que, incluso sin voluntad de acceder al poder estatal, inciden -o al menos desean hacerlo- en la distribución de recursos públicos en relación de diferentes tácticas y estrategias. Teniendo en cuenta las limitaciones del caso, sostenemos que esta visión es lo suficientemente precisa para permitirnos situar la política entre dos elementos: el conflicto entre grupos y el objetivo de ejercer el poder a partir de las estructuras del Estado.

La política desde la óptica que queremos recuperar refiere a la voluntad de ejercer el ejercicio de la autoridad pública y la distribución de recursos de diversa índole. Esa forma de acceso al control de los direccionamientos estratégicos del Estado y de lo público toma la forma, en los regímenes democráticos, de la disputa electoral a partir de agrupamientos en partidos políticos o en coaliciones electorales. La política, se explica a raíz de la lucha constante por el poder y la dominación (Abellán, 2012; Noretto, 2015) y, en particular, por el acceso al poder del Estado como medio para influir en la comunidad que gobierna. En resumen, la política es la lucha constante por el control de la monopolización legal del ejercicio del poder público (Abellán, 2014).

En este sentido, tal abordaje se encuentra ligado con lo político desde una doble conceptualización. Esta ligazón se inscribe en que, en nuestras democracias, el monopolio estatal se relaciona al proceso de institucionalidad política que designa a la autoridad gubernamental. Se inscribe en el campo por el cual se generan las competencias de las fuerzas sociales para el acceso a la regulación y a la producción de los bienes públicos mediante el ejercicio del poder soberano. Así, lo político se configura en función de las reglas legitimadas socialmente que moldean los bordes y los márgenes donde los actores de la contienda deben estructurarse. Hace referencia al espacio en que se configuran enfrentamientos declarados y acumulación de fuerzas por los actores sociales con vocación de construir poder y de disputar el Estado para instituir reformas afines a su proyecto de sociedad. Y, por el otro, debemos considerar que lo político es la mediación por la cual se crea y se recrea la sociedad en el marco de la constitución de antagonismos



y de sus conflictos constituyentes, desde los cuales se definen las relaciones sociales, la interpretación de los hechos, los valores ético-morales, las normas culturales y la conformación de las identidades (Mouffe, 2007). Visto así, hace mención al proceso de producción, construcción e interpelación ideológica y a las configuraciones de lo social. Con lo político se hace referencia al marco de la contienda por establecer las configuraciones representativas e interpretativas de los hechos sociales, así como las afectividades, las discursividades y las normativas culturales por las cuales emergen las producciones subjetivas e identitarias, impugnando y promoviendo ciertos valores institucionales.

La ontología de lo político se corresponde con la construcción de un tipo específico de relación que deviene en la oposición entre grupos de fuerzas que disputan el horizonte de la conducción estatal, así como también la formulación de problemas y consensos que se alcanzan en una sociedad determinada (Mouffe, 2007). En este plano, entonces, combaten adversarios en el espacio público que se autoafirman positivamente en la defensa de ciertas prácticas, valores y objetivos de un cierto tipo de sociedad (Schmitt, 1984; Ardití, 1995).

Nosetto (2015), quien recupera a Strauss, señala que esta visión se liga con la forma de entender la política de Weber, explicando que “Strauss evalúa sin explicitarlo la proximidad de las tesis de Weber con las de Carl Schmitt (...) contra las expectativas liberales de paz y felicidad universales, Weber erige su concepto de lo político como lucha incesante” (p. 184, 185). La lucha se constituye como uno de los elementos centrales de la sociología política weberiana (Abellán, 2012; Aron, 1981; Franzé, 2004; Weber, 2006b; Jiménez-Díaz, 2023), en tanto es posible considerarla como el espacio o medio donde las fuerzas sociales dirimen el acceso y el control a diferentes recursos, observación que contribuye con elementos, herramientas y nociones para analizar los ideales normativos que se ponen en juego en la sociedad y se traducen en la arena política (Jiménez Díaz y Collado Campaña, 2017).

Aquí, comenzamos a vislumbrar entre la política y lo político el lugar de los actores vinculados a la política que se introducen en lo político bajo la forma de partidos políticos. *A la weber*, son espacios asociativos donde sus dirigentes pueden influir en una determinada sociedad, dado que cumplen la función de transmitir y de representar ciertos valores, a partir del poder con el cual se consagran (Sidicaro, 2022). Al mismo tiempo, los partidos políticos y las identidades políticas no se pueden independizar de las sociedades en donde se instalan, se crean y recrean en medios partidarios que les aportan

militantes, cuadros y las condiciones de posibilidad, o bien, limitaciones en el despliegue de sus estrategias.

Si bien este tema encuentra diferentes abordajes<sup>13</sup>, desde nuestra visión consideramos las condiciones sociales de los partidos políticos (Lipset y Rokkan, 2000) para comprender los significados que estructuran sus acciones (Panebianco, 1990; Sartori, 2003). Los espacios político-partidarios son redes de sociabilización (Sawicki, 2011) que condicionan una forma particular de subjetivación política, lo que hace que se pongan en juego un conjunto de herramientas cognitivas, interpretativas, afectivas y prácticas en función de un tipo de sociedad (Bonvillani, 2012). De allí es que nos situamos en la recuperación de las formas en que se articulan las identidades políticas, en tanto proceso de homogeneización y de diferenciación colectiva (Aboy Carlés, 2001).

Para sintetizar, mediante la política se puede entender a los partidos políticos como instrumentos institucionales a partir de los cuales diversos actores compiten por ocupar la estructura del Estado. Y, desde lo político, se los comprende como espacios partidarios que se encuentran cohesionados por una visión del mundo históricamente situada y particularmente específica que lo diferencia de otras a partir de las cuales traducen valores, cosmovisiones y fines inscriptos en la sociedad.

### ***Sobre los partidos políticos de derecha: la consideración identitaria en la visión de mundo y la imputación causal***

Desde la bibliografía especializada, se suele sostener que las derechas tienen mutaciones históricas y que por lo tanto deben caracterizarse en el momento de su desenvolvimiento situacional (Romero, 1970; Bobbio, 1996; Giordano, 2014; Bohoslavsky y Morresi, 2011). La categoría derecha define a un sujeto colectivo del campo político de forma relacional a su oposición ideal, pudiendo albergar una pluralidad y una diversidad de actores sociales que, al mismo tiempo, comparten cierto marco de interpretación que estructura significados, lenguajes, valores, creencias y cosmovisiones específicas. Si bien es cierto que los actores del campo político pueden tener significaciones coyunturales que corresponden a su actuación en épocas determinadas, también comprenden características generales que los identifican en una tradición de pensamiento más general.

---

<sup>13</sup> En términos sociales, se abordan los partidos políticos desde la óptica weberiana y marxiana. Para profundizar sobre este esquema y tener un panorama más amplio se recomienda ver Sawicki (2011).

A lo largo de la historia de nuestro país, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado, las derechas políticas se organizaron por un sistema de oposición a otros proyectos políticos e identidades (Vicente, 2016), los cuales operan como mecanismos de integración de los diferentes actores, partidos y doctrinas (Zuccaro, 2020). En estos términos, la derecha se posiciona en una estructura diádica que toma el formato representativo peronismo-antiperonismo, comunismo-anticomunismo, kirchnerismo-antikirchnerismo o populismo-antipopulismo, es decir, núcleos antinómicos que se edifican como distinciones en el campo político argentino y en relación a los cuales se establecen afinidades y similitudes de pensamiento.

Dentro de este trabajo se considera que las derechas políticas se estructuran por su ideal representativo y reivindicativo. El primero refiere a aquellos sectores y demandas que pretenden representar y, el segundo, a los elementos que reivindican en su plan de gobierno. Aunque el concepto así formulado puede tener limitaciones, permite plantear una definición operativa que tiene en el seno de su tradición de pensamiento diversos discursos, prácticas, marcos de significación, grupos sociales y políticos, reivindicaciones culturales y propósitos económicos que se amalgaman en función de un enemigo y/o un adversario compartido.

Con la idea de derecha queremos dar cuenta de la producción específica de subjetividad política que conforma una tradición de pensamiento desde la cual es posible conectar las imputaciones causales de la acción (Aronson, 2016), que observamos en este capítulo y que encontrará a lo largo de la investigación sobre el PRO/Cambiamos elementos que se inscriben en una determinada visión de mundo.

En sentido de Weber, la imputación causal recupera el enunciado que justifica la acción social para explicar la atribución que se le asigna a partir del significado que la configura. Esta idea implica situar al actor en su situación sociohistórica como condición objetiva de las posibilidades del desarrollo de la acción. Por decirlo de otra manera, la imputación causal otorga la posibilidad de indagar entre las estructuras que condicionan la acción y entre su desarrollo a raíz de situar la observación teórica en los significados que la caracterizan, validan, justifican y, en última instancia, se puede explicar por los enunciados que realiza el actor en el marco del desenvolvimiento de las relaciones sociales históricamente situadas.

La imputación causal se conecta con las visiones de mundo, que en sentido comprensivo Weber sostiene que “implican siempre un conjunto coherente de valores” (Kalberg, 2011, p. 209) legítimos por la creencia de sus adherentes que se sostiene en relación a la

regularidad de fines/valores que configuran el accionar de un actor/colectivo determinado. Las visiones de mundo, entonces, resultan ser la configuración simbólica que amalgama los diversos significados de la acción y que le otorga coherencia causal.

A su vez, incorpora la subjetivación política que hace que se compartan los significados de la acción entre el sujeto y su grupo de inscripción, por un lado, y la ubicación de esos significados en condición histórica, por el otro. La visión de mundo, por ello, hace al proceso de diferenciación externa y de homogeneización interna de la identidad de un partido político. A raíz de esa identidad establecen proyectos que lo posicionan para representar a un sector de la sociedad y, desde allí, intentar conducir el Estado.

### **La política, lo político y el Estado: la representación democrática**

En el apartado anterior se mencionó que situamos al actor en el campo de la política y de lo político para hacer mención a la voluntad de acceder a la distribución de los recursos estatales mediante el ejercicio del poder como autoridad pública. Al mismo tiempo, se destacaron algunos aspectos básicos acerca de los partidos políticos, sus ideas, su relación con el entorno en el cual se crea constantemente y las visiones de mundo que hacen a los significados que le asignan a la configuración significativa de la realidad en relación a las imputaciones causales. Sin embargo, no se caracterizó sobre las vías de acceso al Estado. En particular, las derechas -como vimos que la bibliografía especializada caracteriza al PRO/Cambiamos- llegaron al poder a través de diferentes estrategias entre las que destacan la vía del golpe de Estado y la electoral. En Argentina, los golpes de Estado de las dictaduras cívico-militares fueron, más bien, repertorios del siglo pasado, lo cual podría deberse a su incapacidad de generar una oferta electoral atractiva o a su voluntad de participar de las elecciones (Morresi, 2023; Bohoslavsky, 2011). En la actualidad, luego de la victoria de Ricardo Alfonsín en 1983, las derechas políticas aceptaron las reglas del “juego” democrático entendidas en su funcionamiento procedimental, electoral, liberal y representativo (Morresi, 2023).

Para Weber, la democracia es un tipo ideal específico de relación de dominación política (Sidicaro, 2013) que puede tener diversas características de acuerdo al periodo histórico, en el cual se expresa un mecanismo y un procedimiento para la selección de líderes y la posibilidad de alternancia partidaria (Rabitnikof, 2009). De aquí que la cuestión electoral se torna el eje de la canalización y del cauce democrático vinculado a la cuestión de la representación. Esta idea de democracia, como mecanismo de selección de gobernantes (Abellán, 2014), resulta un tipo ideal de régimen político que refiere a una forma de

encarar los asuntos públicos, situando a los actores de la política, como agentes con un rol fundamental para su reproducción (Sidicaro, 2013).

La representación democrática expresa los marcos normativos de nuestras sociedades a partir del voto para dirimir las autoridades legales y el ejercicio del poder público, al mismo tiempo que delimita la competencia de partidos políticos o coaliciones electorales -en la cual se articulan en un “espacio multiorganizacional”<sup>14</sup> con otros sujetos colectivos- que abogan continuidades o cambios en los ciclos políticos. Justamente, es este principio de representación lo que otorga sentido, legitimidad y estructura a las democracias modernas (Quiroga, 2016). De aquí que se suele hablar de legitimidad de origen de los gobiernos, en tanto expresa la forma que tienen los actores sociales para llegar a conducir lo estatal.

Sin embargo, la representación democrática sitúa y hace observable el problema de la legitimidad de ejercicio. Si las elecciones en la democracia liberal conforman la legitimidad de origen de los gobiernos, la legitimidad de ejercicio es el proceso continuo que alude a la tensión y/o a la aceptación entre la acción gubernamental y la opinión pública (Nosetto, 2020). En estas dos formaciones ideales de legitimidad se funda la reproducción del régimen democrático en que el pueblo pueda elegir a sus representantes, pueda manifestarse en desacuerdo a sus acciones y en que los representantes/gobernantes tengan que dar explicaciones ante las demandas ciudadanas. Por ello, el ejercicio del poder ejecutivo necesita y requiere aceptación pública, más allá de las herramientas de coacción física (Weber, 1996) y simbólica (Bourdieu, 2014) que tiene el Estado para cumplir su mandato.

De manera que el Estado o el gobierno del Estado debe manifestar la legitimidad de su hacer, para lo cual el discurso público se torna un artefacto fundamental. A raíz de tal afirmación es que se puede comprender que la lógica representativa contenga una dualidad: como instrumento de legitimación de los representantes y como forma de institucionalización de la distancia con los representados (Quiroga, 2016). Esta dualidad expresa un contrato de dominación política que pauta y que regula la relación entre los gobernantes y los gobernados. La idea de contrato supone la consideración de que la democracia construye una serie de pautas, reglas y pactos idealmente contruidos para establecer el gobierno legítimo (Weber, 1991, 1996).

---

<sup>14</sup> La idea de “espacio multiorganizacional” permite comprender la interacción entre diferentes actores en relación a diferentes conflictos sociales que los articulan (Natalucci, 2011).

En este marco, los partidos políticos y sus integrantes hacen al subconjunto de actores colectivos que pretenden acceder al gobierno por medio de la representación democrática (O'Donnell, 1989). Por estos motivos, se considera que el objeto de la representación democrática es el acceso al Estado, desde el cual se pretende imponer un proyecto de sociedad específico a partir de la distribución de recursos de diversa índole. De allí que sea posible argumentar que los referentes del campo político edifican discursos e ideas para proponerle a la sociedad y orientar un horizonte futuro en términos de un ideal de orden social (Weber, 2007; Collado Campaña et al., 2016) con el objetivo ganarse aliados y seguidores (Weber, 1991). De allí que la representación democrática se encuentre vinculada a la construcción política de los partidos políticos, en términos de las diferentes estrategias y tácticas que utilizan estos actores para conquistar adeptos y construir alianzas que le permitan llegar al poder mediante el sufragio y conducir los posicionamientos respecto a diferentes hechos sociales.

### **Estado y ciclo político: un abordaje desde sus “caras”**

Desde nuestra perspectiva, se entiende que el Estado y el gobierno componen una imagen unificada que manifiesta, por un lado, la extensión de lo estatal más allá del gobierno y, por otro, la corporeización subjetiva del Estado mediante el gobierno. Esta concepción habilita a indagar al Estado a partir de sus “rostros” (Bohoslavsky y Soprano, 2010) o “caras” (O'Donnell, 2008). Afirmación que argumenta que el Estado se encuentra gobernado por ciclos políticos, al cual se lo entiende como un periodo temporal de orientaciones, pautas e ideas que son posibles de mantener y de sostener con regularidad por los actores gubernamentales en el ejercicio del poder (Ottone, 2014; Alcántara Sáenz, 2016). Dicho de otra forma, el Estado es una relación de poder que adquiere movimiento a partir de los grupos que logran instrumentalizarla (García Delgado, 2016) en el proceso de construcción política y representativa que se origina en formatos de espacios políticos y configura el poder político en un determinado momento.

La acción estatal es una práctica políticamente condicionada por los ciclos políticos que conducen el Estado, quienes lo mueven en una determinada dirección, persiguiendo proyectos ideales de sociedad que se instrumentalizan en las formas en que orientan y definen las políticas públicas, las caracterizaciones que realizan de las manifestaciones de la cuestión social -comúnmente observadas como problemas sociales- y los mandatos oficiales que producen para implementar las acciones estatales.

En tal sentido, el Estado es indisociable de las constituciones político-gubernamentales. Sus instituciones, sus acciones y sus discursos están vinculados a los efectos de poder que producen y a las estructuras que lo preceden en el marco de su articulación histórica. Observadas desde tal afirmación, es posible decir que las políticas estatales están constituidas simbólicamente por un conjunto de sentidos y de significados que le asignan los funcionarios políticos en función de un orden social. A partir de estos sentidos y significados, el Estado actúa gubernamentalmente para cumplir y alcanzar el horizonte ideal a los cuales estos actores adhieren (Aguilar Villanueva, 1984; Weber, 1991; Schluchter, 2008).

En este punto, el Estado es un actor gobernado (Weber, 1996; Vilas, 2005; O'Donnell, 2008) por una cúpula institucional conformada por actores políticos que caracterizan su estructura de significación en una manera determinada de actuar a partir de dimensiones simbólicas y materiales.

En su aspecto material, el Estado siempre toma algún tipo de posición y formalización de las decisiones respecto al sistema contradictorio de clases y estamentos sociales que estructuran la sociedad que gobierna. Además, establece criterios generales de inclusión y de exclusión para dictar normas, decretos y políticas que configuran la distribución de la renta y de la riqueza socialmente producida, que pueden tener como resultados mayores grados de igualdad o de desigualdad.

En su aspecto simbólico, se expresa en la validez del tipo específico de orden social que sostiene a partir de diferentes estrategias discursivas, con las cuales enuncia y hace visible un conjunto de acciones, razonamientos, problemas, abordajes, etc. que se expresan en los recursos lingüísticos y argumentativos que tienen los agentes estatales para nombrar, contar, desarrollar, interpretar y categorizar las acciones que llevan adelante en su gestión, en un marco de interpretaciones temporales y de conflictividades discursivas con otros actores de la sociedad. Si seguimos la afirmación de Oszlak, quien asegura que “el Estado es lo que hace” (2003, p. 18), debemos considerar también en un proceso dual qué es lo que dice y cómo lo hace.

A raíz de estas consideraciones generales, a continuación pretendemos hacer mención de algunas características con las cuales abordaremos la intervención social del Estado, atendiendo elementos constituyentes de la acción estatal en nuestro país.

### ***Algunas precisiones sobre el Estado en Argentina: los condicionantes multinivel y las lógicas singulares de las instituciones estatales***

Por parafrasear al filósofo Enrique Dussel (2012), el Estado es una institución condicionada y condicionante: es condicionada porque se encuentra en tensión con otros niveles de poder descentralizado que ejecutan una acción previa, y es condicionante porque cada una de sus acciones ejercen cierta coerción sobre un dominio dado. Esta idea nos lleva a precisar algunas características del Estado argentino.

En principio, una de las primeras cuestiones que se hace observable es la relación del Estado nacional con otras formas de proyección de poder supranacionales y extraestatales como los organismos internacionales. Es decir, esa relación entre lo nacional y lo internacional que establece, en palabras de Graciarena, “múltiples conexiones de cooperación, confrontación, subordinación, supraordinación, dependencia, interdependencia, que son determinantes en variables sentidos, tanto sobre la configuración del Estado como sobre los grados de libertad de sus políticas” (1984, p. 228).

Particularmente en la intervención social del Estado, la influencia de los organismos internacionales se ejerce mediante el crédito, la deuda y las recomendaciones ideológicas para el despliegue de programas y para la configuración de contraprestaciones que debe realizar la población objetivo. Luego del acuerdo entre el Gobierno de Mauricio Macri y el FMI, este elemento se estableció como un elemento necesario a tener en cuenta.

Con las transformaciones que destacamos en el capítulo anterior, las instancias subnacionales también adquieren mayor centralidad para la operacionalización de la política pública. Se vuelve esencial reconocer que tanto el nivel nacional como el provincial dependen mutuamente y deben coordinar estratégicamente la formulación de planes nacionales y la implementación de políticas provinciales. En nuestra investigación, esta dependencia mutua se debe a la influencia que tiene PBA en la política nacional y a la coordinación estratégica necesaria en el contexto de la descentralización estatal en Argentina<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> En primer lugar, ambos niveles estuvieron mayormente bajo el control de partidos políticos del mismo signo desde la restauración de la democracia en 1983. En segundo lugar, PBA tiene un peso significativo en la política nacional, ya que representa el 37% del padrón electoral y alberga una serie de conflictos de relevancia nacional. En tercer lugar, a partir de 1994, con el “pacto de Olivos” entre el peronismo y el radicalismo, las instancias provinciales adquirieron mayor peso en la toma de decisiones debido a la descentralización.



Estos elementos supranacionales y subnacionales hacen que adoptemos un enfoque multinivel en el abordaje de la intervención social del Estado en el periodo 2015-2019. En lo supranacional, lo multinivel observa las determinaciones, las recomendaciones y las características que tomó la obtención de la deuda con el FMI en un contexto en el cual “los Estados se ven (...) confrontados con poderes de otra naturaleza, cuyos espacios de acción ya no se limitan a las fronteras nacionales” (Colliot-Thélène, 2012, p. 119). En lo subnacional, se analiza la influencia mutua que se ejerce entre la nación y PBA (Ollier, 2007).

Lo multinivel nos permite observar las relaciones entre las diversas escalas de producción y proyección de poder, comprendiendo que las acciones gubernamentales se encuentran influenciadas en marcos de cooperación, acuerdos, tensión y antagonismos. Siguiendo a Dahl (1989), los sistemas políticos resultan de la complejidad relacional que trama significados acerca de conceptos presentes la mayor parte del tiempo en diferentes discursos y prácticas. Esta perspectiva, por lo tanto, nos permite observar el funcionamiento del Estado desde la diversidad de sus funciones y de sus acciones, en lugar de aplicar enfoques totalizantes que lo consideren una categoría teórica abstracta y unívoca (Soprano Manzo, 2007). Para abordar introductoriamente esta cuestión, comenzamos explorando la dimensión discursiva del Estado, que sirve como puerta de acceso para comprender e interpretar lo estatal a través de sus agentes y discursos. Según esta línea de pensamiento, el Estado se manifiesta en las personas autorizadas para tomar medidas, actuar y expresarse en su nombre (O'Donnell, 2008). El discurso del Estado, en este contexto, nos brinda la oportunidad de analizar las relaciones multinivel en lo que respecta a la construcción política de la cuestión social y a las características políticas de la política pública en diferentes niveles estatales, en función de su materialización en el proyecto político que lo lidera y que designa una forma específica de intervención social.

### **La intervención social del Estado: legitimidad, identificación problemática y objetivos performativos**

Para atender a la definición sobre la intervención social del Estado se deben abordar dos presupuestos que se encuentran relacionados entre sí: uno que podríamos llamar “nominal”, que refiere a la idea de que hay distintos tipos de intervenciones estatales; y otro “conceptual” que se trastoca con los motivos que llevan a hablar de la intervención social del Estado y no, por ejemplo, de políticas públicas o sociales.

El presupuesto “nominal” supone que el Estado realiza acciones de diversos tipos y, de tal manera, subyace una hipótesis sobre las posibles tipologías de las intervenciones estatales que tienen otro contenido y objetos, a partir de los cuales busca participar en ámbitos específicos de la sociedad. Parte de considerar un dominio específico de un cierto tipo de intervención estatal. De igual modo, podría considerarse que conceptualiza una categorización fragmentada sobre las acciones del Estado: divide a la sociedad en estamentos artificiales.

En función de tal presupuesto, se identifica la vinculación con las instituciones formales del Estado: por un lado, califica que hay instituciones del Estado que tienen distintos propósitos y, por el otro, advierte la construcción de agencias estatales con fines específicos. En última instancia, la nominación sobre los diversos tipos de intervenciones estatales refiere a una visión pluralista de lo estatal (Soprano Manzo, 2007). En todo caso, destacar la intervención social del Estado es construir una observación sobre las particularidades y las dinámicas del mismo objetivado en instituciones específicas y especializadas que imparten acciones con dominios singulares. La dirección de esas acciones, por cierto, tiene como horizonte un tipo de regulación social y de orden que se inscribe en los proyectos gubernamentales, a raíz del cual los funcionarios de gobierno se constituyen como agentes de conducción estatal. En otras palabras, la acción estatal se sitúa en una trama de legitimidades de orden subjetivo con una base normativa que se objetiva en los marcos normativos que legalizan un conjunto de reglas y de dominios específicos.

La consideración “conceptual”, por su parte, presupone que la intervención social del Estado se imbrica a las nociones de políticas públicas y políticas sociales. En realidad, lejos de una mirada que desvincularía los tres conceptos, pretendemos considerar que la intervención social del Estado incorpora ambas formas, pero al mismo tiempo, las excede (Osuna, 2017).

Desde tal óptica, la categoría señalada permite abordar la formalización de tomas de posición del Estado respecto a una dinámica construida como problemática. La intervención social del Estado incorpora, por un lado, la visión de los actores que la llevan adelante en el proceso de caracterización y justificación de la acción estatal y, por el otro, observa las diversas políticas públicas con las que dialoga y el conjunto de políticas sociales que la constituyen. En tal trama, se configuran los objetivos de cada una de las instituciones desde las cuales se trata de darle cauce al plan programático de gobierno.

Así, implica un recorte de temáticas políticamente dirigidas en el proceso conflictivo de la sociedad donde emergen las manifestaciones de la cuestión social. En cada época, la sociedad delimita, selecciona y problematiza los temas de interés. Visto de tal manera, los problemas solo existen en los procesos sociales que los vuelven problemáticos. La forma en que la intervención social del Estado toma posición frente a estos elementos refiere a la función simbólica de lo estatal en tanto delimita sus causas y sus consecuencias y configura todo un andamiaje para intentar solucionarlo. Se debe caracterizar y justificar la acción para abordarlo.

Para distribuir y asignar recursos públicos hacia un cierto sector se deben construir los márgenes de legitimidad que lo hagan posible: tiene que ser aceptable. Para intervenir un problema social asignándole dinero, personas y tiempo -recursos que suelen ser finitos-, debe estar socialmente legitimado por el colectivo e, incluso, debe ser una demanda que tenga capacidad de instalarse en la agenda pública y gubernamental. En términos generales, a partir del criterio político la intervención social del Estado establece reglas sobre la igualdad-desigualdad, el bien común y la distribución de los recursos que tiene una sociedad. De allí que pueda posible considerarse que esta acción estatal se inscribe en mecanismos de disputa por las cuestiones del sentido en la búsqueda de generar un orden social (Carballeda, 2002) y, por lo tanto, se encuentra atada al devenir de los proyectos políticos que conducen e instrumentalizan el Estado.

A su vez, trae consigo una idea de bienestar social, legitima fuentes de cohesión social y persigue horizontes de transformación. En primer lugar, de bienestar social porque pretende asegurar la reproducción de las condiciones materiales de existencia de cierto sector de la sociedad (Cortes y Marshall, 1991), aunque no necesariamente las mejore o amplíe el horizonte de su realización individual o colectiva (Danani, 2017). En segundo lugar, de cohesión social dado que su razón de ser es la integración de dicho sector e intenta resolver la diada inclusión-exclusión (Carballeda, 2002; Castel, 1997, 2010). Y en tercer lugar, de transformación social porque propone ciertos objetivos estratégicos que tienen la funcionalidad de modificar algunos aspectos de la vida social (Cortés y Marshall, 1991; Andrenacci, 2009).

Las características de cada una de estas dimensiones se establecen a partir de criterios políticos fundados y fundamentados por la autoridad pública con capacidad de decisión política. Así, la intervención social del Estado, como toda acción estatal, se encuentra atravesada por tres dimensiones:

1. Legitimidad: hace referencia a la justificación pública que busca volver socialmente aceptable las acciones del Estado en el marco de las normativas procedimentales y de la capacidad de ejecutar sus contenidos argumentativos.
2. Identificación de problemas sociales: son aquellos nudos críticos que pretende modificar a partir de estatizar y seleccionar las cuestiones relativas que hacen a los dilemas y a las aporías a las cuales se enfrenta.
3. Performatividad: establece los criterios y las finalidades que la orientan de forma ideal en la búsqueda de la regulación social

La intervención social del Estado, por tanto, confiere al proyecto político de sociedad. Las características implícitas y explícitas en su justificación y en su caracterización presuponen una pretensión de modificación de las pautas culturales y sociales de las personas implicadas: busca modificar las condiciones de vida, tanto desde la estructura social o desde las conductas de los individuos destinatarios de los recursos. Por ello, decimos que se constituye como una respuesta estatal a un problema público, es decir, a una dimensión de lo público socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1976), en relación a los debates sobre la legitimación y la justificación de la acción estatal cuyos criterios operan en la distribución de recursos.

Los problemas sociales y las formas de solucionarlos devienen de disputas por la imposición de lo legítimo, de las contiendas por los sentidos construidos que lo vuelven aceptables. De tal forma, son objetos condensados simbólicamente (Edelman 1991) o subjetivamente (Olavarría Gambi, 2007) por el grupo revestido de autoridad pública para ejercer el ejercicio del poder soberano. La intervención social del Estado persigue objetivos societales que se deslindan en función de un proyecto de sociedad, a un orden social. De acuerdo a lo planteado, refiere a una dimensión en el marco de un programa político que emerge de las tramas de subjetivación política de los grupos dirigentes de lo gubernamental. Es y hace parte a la comprensión del mundo por parte de un sujeto y/o colectivo, estructura valores y sentidos construidos como tipo-ideal que guía la acción. Esta dirección condiciona políticamente el ejercicio profesional, dado que desde allí se definen los programas, los problemas y el conjunto de decisiones macroscópicas que hacen a las instituciones públicas en las que el Trabajo Social se desenvuelve cotidianamente.

Por otro lado, consideramos que las intervenciones sociales tienen una dimensión material que se expresa a la producción de acciones u omisiones estatales (Danani, 2017) y una producción simbólica que hace mención a los sentidos que circunscriben la orientación

política de dicha intervención. En este punto apelamos al plano de la justificación y de la caracterización de la intervención social del Estado, en tanto supone una reinterpretación del pasado, un análisis del presente y una proyección del futuro. Al mismo tiempo, constituye un artefacto de la relación social de dominación política estatal vinculado a su aparato institucional.

Las instituciones son constructos aceptados por los sujetos que, en un doble movimiento, son regulados y regulan normas de interacción en la sociedad (O'Donnell, 1994) con dominios específicos. Por un lado, estas instituciones se objetivan en edificios que simbolizan su materialización (O'Donnell, 2008) y, por el otro, se subjetivan en personas que encarnan las dinámicas de su regulación y que hablan y hacen en nombre de esa institución estatal. Dentro de todo este armazón institucional que despliega el Estado, hacemos referencia a aquellas instituciones políticas que se delimitan en función de la toma de decisiones estratégicas dentro de un territorio determinado en el que se configuran los intereses del proyecto político -y de sociedad- del gobierno.

Tal caracterización nos permite tener en cuenta algunas dimensiones sobre los significados que hacen a la intervención social del Estado, considerando que el ciclo político incide en una forma de “ser Estado”, en un juego abierto y contradictorio de pugnas entre actores que pretenden apoyar o modificar la dirección y la distribución estratégica de los recursos estatales a partir del curso de los debates públicos (Danani, 2013). En este sentido, se argumenta que no hay intervención social del Estado que no se encuentre atada a los ordenamientos simbólicos que la hacen legítima dentro de un recorte temporal.

Como hemos planteado, esta intervención realiza, de cierta forma, su manifestación concreta a partir de una institución estatal. En nuestro caso, la situamos en los Ministerios de Desarrollo Social, estamento estatal que organiza y configura las prácticas asistenciales del Estado. Se entiende a la asistencia como un proceso que se redefine de forma constante en el marco de ciclos políticos específicos (Alayón, 1980) que edifican dispositivos estatales legalizados mediante fundamentos jurídicos, normativos (Krmptic, 2016), justificaciones de legitimidad y orientaciones performativas. Así, se constituye como una acción estatal en tanto política pública que se transforma en un campo determinado y en el ejercicio de poder legalizado, en el cual se delimita y escribe una noción singular del bien común.

Por tanto, en ese circuito de normativas, decisiones, ideas-fuerza y dispositivos institucionales que despliega el Estado en un determinado ciclo político, se constituye la

elección de los problemas a tratar y se delimitan sus nudos críticos, lo que se articula con objetivos performativos y acciones de legitimidad. Entendemos que la intervención social del Estado está construida por un conjunto de significaciones que le atribuyen los distintos agentes que se relacionan con su proceso de formulación.

### **Significados en la intervención social del Estado**

Se mencionó que el objeto de estudio son los significados que se le asignan a la intervención social del Estado en un ciclo político en particular. Prestamos atención a los sentidos que los actores estatales, especialmente los funcionarios políticos, le otorgan a las políticas públicas que llevan adelante en el marco de la regulación de lo común y de la distribución de recursos públicos. A partir de esta idea, sostenemos que no hay política pública sin decisión política, una afirmación que si bien no niega otras dimensiones como las científicas, técnicas, expertas, sociales, económicas y culturales, pondera la voluntad de la autoridad política para la consagración de la acción estatal. El significado es lo que le otorga cohesión y sentido a la acción estatal en tanto emerge como una propuesta en la construcción de un orden social, compuesto por un tipo ideal de sociedad que guía y articula toda la cadena de significados desde donde se despliegan las acciones.

Los significados de la intervención social del Estado deben entenderse como aquellos elementos de orden subjetivo que sostienen las políticas y los programas que inciden en la estructura diádica inclusión-exclusión y que se vinculan con las tramas de subjetivación política del colectivo que conduce los estamentos estatales. En particular, interesa ese “sentido vívido” (Weber, 1982) que opera en la constitución simbólica para distribuir recursos a fin de solucionar problemas públicos socialmente reconocidos.

Por otra parte, consideramos que los significados estructuran la “imputación causal” como elemento que cohesiona el tipo ideal de sociedad que se persigue y la acción que se realiza para alcanzarla (Aronson, 2016). Son todas las herramientas cognitivas, mentales y emocionales que se ponen en juego a través de la sociabilización política del actor en el marco de la conformación de la visión del mundo, en tanto conjunto de valores y fines que hace a los significados de la acción estatal en relación al grupo político que la dirige. En particular, los significados de la acción social del Estado en nuestro campo de interés expresan algunas dimensiones ideales a tener en cuenta:

1. un ideal de justicia que determina criterios de merecimiento y de reconocimiento social para justificar la distribución de recursos públicos.

2. un ideal sobre las conductas humanas a partir del cual se clasifican moralidades y parámetros de construcción del lazo social.
3. un modelo de gestión que establece ideales normativos y pautas institucionales en la construcción de legitimidades sociales.
4. un tipo ideal de sociedad o de orden social que organiza la selección, la delimitación y el reconocimiento de los problemas sociales y ordena la construcción de objetivos estratégicos y performativos.

En el estudio de los significados de la intervención social del Estado encontraremos un ideal de justicia en los argumentos sobre los merecimientos sociales, en la clasificación de las moralidades que deben guiar las relaciones humanas y las acciones de las personas. En cierto sentido, ello se edifica a partir de ideales normativos y de pautas institucionales que se establecen como forma de gestionar lo social a raíz de la manera de entender y de atender los problemas sociales. Se sostiene que las intervenciones del Estado, por lo tanto, se configuran a partir de los significados que hacen a la conducción política que busca marcar las guías estratégicas de la acción para producir ciertos procesos de sociabilidad en relación a un proyecto social.

El significado de esta intervención emerge en el proceso de justificación, de caracterización de la acción y/o de reafirmación de los contenidos actuales del mundo social, en la búsqueda o en el anhelo de alguna característica del pasado y en la subversión del orden. Como conjunto de sentidos compartidos por parte de los grupos políticos, el significado de la acción estatal estructura las instituciones y compromete sus acciones. Desde una mirada weberiana buscamos dar cuenta del discurso del Estado, a partir del cual actúa de una determinada manera. En este caso, la búsqueda por los significados de la acción estatal alude al conjunto de elementos que justifican el orden estatal, que lo hacen vivible y deseable. Para seguir con la metáfora weberiana, el “espíritu”<sup>16</sup> de la intervención social del Estado hace referencia al conjunto de elementos que estructuran los sentidos, los efectos de poder y que le otorgan significado a esa práctica, legitimando y comprometiendo a los actores implicados en su funcionamiento.

Por último, pero no menos importante, los significados de la acción social del Estado condicionan los tratamientos de las manifestaciones de la cuestión social. Son tomas de posición ante esa trama de problemas jerarquizados socialmente y procesados estatalmente. De forma que se entroncan como desafíos para los funcionarios de gobierno

---

<sup>16</sup> La idea de “espíritu” refiere al conjunto de creencias que se asocian a la justificación de un orden social (Boltanski y Chiapello, 2002).

que deben producir discursos sobre los temas que afectan a la sociedad y tomar una posición al respecto. De aquí, entendemos que la existencia objetiva de la intervención se configura a raíz de la construcción expresada por los significados de los actores que le dan sentido, coherencia y cohesión. Siguiendo a Arentd (1995), el Estado se hace presente por la palabra y por la acción. Desde aquí la importancia que cobra para el Trabajo Social, fundamentalmente, porque los significados de la intervención social del Estado operan como condiciones políticas.

### **Condicionantes políticos de la intervención profesional del Trabajo Social**

La definición de las categorías que tomamos para nuestro análisis permite dar cuenta que la intervención social del Estado está vinculada al proyecto político y social del gobierno que se constituye. Esta afirmación se basa en varios motivos: la definición de la población objetivo, el presupuesto, las articulaciones que propone, las orientaciones y las relaciones entre las escalas estatales, entre otros. Quien conduce el Estado tiene la capacidad y el poder de direccionar sus acciones para instituir cierto orden social en la producción y en la reproducción de lo público, de la configuración de lo común. Si bien también es cierto que ello se encuentra entramado con otros actores del ámbito nacional e internacional, lo que queremos indagar en esta investigación es la esfera estatal y sus significados, por ello es que destacamos la importancia del grupo dirigente.

En sentido externo o exógeno a la profesión, los condicionantes políticos ejercen una influencia sobre los estatutos institucionales y laborales del Trabajo Social a partir de los intereses y del proyecto de los grupos políticos que conducen lo estatal en la forma de gobierno. Como argumenta Vilas (1979), las características profesionales del Trabajo Social provienen en gran medida de las condiciones externas y no tanto de sus características internas.

Esta idea de condicionantes políticos a los que aludimos, encuentra su fundamentación en una perspectiva politocéntrica, la cual entiende que el Trabajo Social es una profesión/disciplina condicionada por la lógica política que emerge de los ciclos políticos. La identifica como uno de los estatutos edificantes que rigen las instituciones y las políticas públicas, artefactos que estructuran el campo socio-ocupacional del Trabajo Social. Desde esta afirmación, se entiende que es de interés para el campo disciplinar el estudio de estas dinámicas en el marco de las motivaciones y de los significados que guían la orientación de los diversos instrumentos estatales que se vinculan a los campos de actuación del Trabajo Social (Zuccaro, 2024b).



En los términos de la perspectiva planteada, es posible considerar que la noción de condicionantes políticos de la intervención profesional pretende establecer relaciones y redes conceptuales dentro de nuestro problema de investigación (Franzé, 2011) que, en este caso sería, viabilizar la vinculación entre la política institucionalizada a cargo del Estado -con los diversos elementos que la conforman- y el Trabajo Social.

Los condicionantes políticos es una categoría que creamos y que recupera la idea de primacía de lo político de Alcira Argumedo (1993), la cual identifica que es la política la que determina la estatización de las manifestaciones de la cuestión social y las políticas públicas (Carballeda, 2010). En sentido weberiano, esta primacía comprende que las dinámicas de producción, de expansión y de acumulación de riqueza y la dirección estratégica del Estado tienen en su base la decisión de los grupos que conducen el proceso social (Weber, 2012). Los condicionantes políticos permiten valorar que, incluso dentro de la lógica de un mismo sistema global, las condiciones de vida de la población con las cuales trabajamos son diferentes, que las problemáticas que tienen son distintas y que, incluso, las demandas de la intervención son diversas.

Los ciclos políticos condicionan de manera coyuntural nuestra profesión de acuerdo a las asignaciones presupuestarias, al diseño de programas, de políticas y de acciones, a las normativas, resoluciones y decretos, pero también a los mandatos oficiales que hacen los ministros a sus subordinados laborales. Son éstos quienes tienen a cargo el poder de la dirección política de los instrumentos y de las instituciones estatales y, en esa orientación, exigen a los trabajadores que arbitren todos los medios para direccionar el Estado hacia ese horizonte.

Estos condicionantes son simbólicos y materiales: simbólicos en el sentido de la orientación general del proyecto societal a raíz del cual los actores del campo político dirigen la práctica estatal; y materiales porque se verifican en los recursos financieros y organizacionales que se destinan mediante la decisión política. De modo que es la política la que define sobre qué y sobre quiénes interviene la acción estatal. Por decirlo de otra manera, las definiciones políticas que toman las autoridades públicas acerca de la acción estatal condicionan a los trabajadores que forman parte de su proceso (Olejarczyk y Demoy, 2017; Zamanillo Peral y Estalayo, 2011).

El estudio de los significados de la acción estatal se articula con los condicionantes políticos de la intervención profesional en, al menos, dos aspectos. Por un lado, permiten comprender a la sociedad o, algunos elementos inscriptos en la realidad, a partir del sujeto. En tanto “individualidad histórica” habilita la comprensión de las formaciones de

significación social y de su expresión particular de acuerdo a los contextos históricos. Por el otro, evita caer en miradas dicotómicas y totalizantes sobre las políticas públicas -como conquista de las clases subalternas o como estrategia de dominación política de las elites-, incorporando las lógicas de ejercicio del poder estatal y las orientaciones singulares que se adecúan a las particularidades de los ciclos políticos realmente existentes.

A partir del recorrido que realizamos hasta el momento, situamos las condiciones políticas de la intervención en la co-construcción de la cuestión social -en términos de selección y de abordaje de sus manifestaciones expresadas como problemas sociales- y en la dirección de sentido de la política pública, dimensiones que conforman el estatuto argumental de la profesión. Observar los condicionantes políticos en términos de cuestión social y de política pública circunscribe la referencia de que estos procesos devienen de los significados que estructuran y que cohesionan a los partidos políticos que conducen el Estado. Significados que orientan el sentido en la construcción de los problemas sociales, la dirección de las acciones estatales y las características institucionales, elementos edificados por las decisiones gubernamentales que pueden transformar los espacios socio-ocupacionales del Trabajo Social.

### **Estrategia metodológica: análisis del discurso, criterios de selección de datos y fuentes documentales**

En América Latina, los trabajos que parten del análisis del discurso para observar las dinámicas de la sociedad son variados y cuentan con estudios prolíferos desde distintas corrientes y temáticas de abordaje. Narvaja de Arnoux (2021) destaca los estudios críticos del discurso, el materialista, la semiótica discursiva, la semiótica argumentativa, la deconstructiva, la pragmática enunciativa, la sociocognitiva, el dialógico, la semiótica cultural, la lingüística semiótica sistemo funcional y la teoría de la enunciación.

Esta investigación utiliza la propuesta del análisis sociológico-lingüístico propuesto por Irene Vasilachis De Gialdino<sup>17</sup> (1997, 2005, 2007, 2011, 2018), cuyo interés general se centra en la reconstrucción de las categorías que utilizan los sujetos para explicar los alcances, los sentidos y los límites de su acción<sup>18</sup>. Esta perspectiva introduce los saberes

---

<sup>17</sup> Dentro de estas vertientes, identificamos cuatro tipos de abordajes que indagaron lo estatal desde el análisis del discurso. En primera instancia, se podría destacar a la sociosemiótica o la teoría de los discursos sociales (Sigal y Veron, 2014; Carlón, 2016), los análisis foucaultianos del discurso (Rose y Miller, 1992; Foucault, 2004), la sociología reflexiva de Bourdieu (Bourdieu, 2001b; Alonso, 2004) y los denominados análisis políticos del discurso (Zizek, 2001; Laclau y Mouffe, 2004).

<sup>18</sup> Esta perspectiva encuentra sus fundamentos en el análisis crítico del discurso (Wodak, 2000; Wodak y Meyer, 2015; Van Dijk, 2003, 2012) y en los trabajos de Michel Foucault (1968, 1970, 2004).

del campo lingüístico al servicio del análisis de lo social (Meccia, 2017). El discurso expresa una forma de hacer la sociedad y manifiesta las dinámicas de las relaciones sociales en un contexto dado de las jerarquías que la estructuran y la posibilidad de distribuir recursos de diversa índole (Vasilachis de Gialdino, 2007).

Para la perspectiva mencionada, el discurso produce y reproduce mecanismos de visibilidad e invisibilidad estructurados por criterios de inclusión y de exclusión que dotan de sentido y de significación las inquietudes generales que atraviesan a la sociedad. El abordaje, entonces, busca reflexionar sobre la sociedad partiendo de los recursos lingüísticos inscriptos en la trama social. Tiene como punto de partida a los actores y piensa los repertorios discursivos en función de sus efectos de sentido, de sus estructuras de significación y de sus ejercicios de poder. Desde allí, se consideran a los significados como procesos de construcción social en los cuales subyacen una forma de conocer y de actuar en la sociedad específicamente compartida e históricamente situada.

Se entiende que las categorías empleadas se encuentran vigentes en el acervo cultural común de la sociedad (Schutz, 1993) y, además, que los actores sociales pueden utilizarlas transformando su significado de acuerdo al contexto coyuntural (Vasilachis de Gialdino, 1997, 2005; Zuccaro, 2024a), lo que habilita situar al sujeto como “individualidad histórica” que expresa la significación específica presente en lo social (Weber, 1982). El análisis del discurso que realizan los actores abre la posibilidad de captar los procesos de significación que dotan de sentidos sus prácticas sociales en relación a las interacciones desde las cuales forman, transforman y habitan el mundo. Desde esta perspectiva, se considera que analizar los discursos implica comprender las dinámicas que estructuran una sociedad determinada. Su abordaje permitirá, a raíz del “recurso descriptivo” (Geertz, 2003), comprender los efectos de sentido presentes en la sociedad (Weber, 2006).

De acuerdo a nuestra investigación, el discurso público de los funcionarios político-gubernamentales es una forma de legitimar y de producir visibilidad. La legitimidad legal revestida de autoridad pública posibilita la generación de efectos de sentido y de poder en relación al orden determinado. Tal y como lo hemos mencionado anteriormente, el Estado se hace presente a partir de sus manifestaciones objetivas (normas, leyes, presupuestos, resoluciones, etc.) y subjetivas (las personas que lo conducen). En su análisis, se podrán comprender las significaciones que configuran la estructura de sentido en el marco del ejercicio del poder de los grupos dirigentes.

Nuestro interés se circunscribe al campo político-estatal que adquiere forma en función de los enunciados que configuran el proceso de producción de significación de la acción

del Estado y que, consideramos, se articulan a partir del lugar ocupado por el sujeto hablante. Hablamos de discursividades estatales porque los funcionarios políticos hablan en nombre de él (O'Donnell, 2008; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Bourdieu, 2014); es decir, refieren a su orientación ideológica, a sus pautas institucionales, a sus normas legales, a sus criterios instrumentales, a sus medios estratégicos, a sus objetivos programáticos y a sus fines societales.

En este sentido, se sostiene que los discursos públicos son formas de formalizar la posición de los actores sobre los hechos sociales (Bourdieu, 1982). Orientamos la mirada principalmente al análisis discursivo del Estado, que se inscribe en la lucha por la construcción de lo real en tanto estructura de significaciones que sostiene que las ideas en disputa deben estar sustentadas por grupos sociales para que tengan efectos sociales (Geertz, 2003). El discurso estatal, encarnado en sus funcionarios políticos, significa su intervención desde los procesos de subjetivación política de ese grupo identitario revestido de autoridad pública para ejercer el poder. Más allá de las disputas y de las contiendas entre los diversos actores por los efectos de sentido, se destaca al discurso como una instancia que logra mediar la esfera del Estado con la sociedad civil, que produce y reproduce un orden social y, en última instancia, un tipo de lazo social.

De acuerdo a este panorama, la perspectiva de análisis sociológica-lingüística es pertinente porque presta atención a las categorías que utilizan los sujetos para significar, actuar e interactuar en el mundo que habitan. La identificación de categorías regulares permitirá comprender los sentidos de la acción social a raíz de reconstruir su significación. Por un lado, en la reconstrucción se deberá tener en cuenta que los conceptos que se utilizan se encuentran en el acervo cultural de la sociedad (Schutz, 2015) y, por el otro, que los sujetos pueden adecuarlas u otorgarle concepciones particulares. En ambos casos, lo que se pretende reconstruir es la configuración significativa del mundo que dota de sentido la intervención social del Estado a partir de los fundamentos simbólicos existentes en lo social y de la dotación de sentido particular desde los cuales los enunciadorees se posicionan y construyen la realidad.

Para sintetizar, partimos del principio subyacente de comprender al otro a través de sus propios términos, de sus valores y de la forma subjetiva en que se expresa la sociedad en función de su visión. Se pretende reconstruir los significados que guían la acción social a partir de los propios parámetros de los sujetos, de sus palabras y de sus interpretaciones. Prestamos atención a la reiteración de los conceptos y de las categorías que utilizan los sujetos hablantes con el fin de identificar los sentidos inscriptos en la configuración

interpretativa de un grupo identitario específico que se desenvuelve en una sociedad determinada.

Desde esta perspectiva, es menester sostener que desde el campo discursivo se pueden reconstruir los procesos de significación de la intervención social del Estado a partir de la configuración de los problemas públicos y de sus formas de atención. Interesa ese conjunto de discursos que justifican, valoran y caracterizan las formas en que el Estado interviene socialmente. Con el fin de abordar nuestro problema de investigación se utilizan dos criterios de selección de datos que configuran su posterior análisis, los cuales fueron denominados como continuidad enunciativa y discontinuidad aparente.

### ***Criterios de selección de datos: continuidad enunciativa y discontinuidad aparente***

Existen dos supuestos que guían la construcción de estos criterios de selección de enunciados. El primero corresponde a la concepción que se tiene sobre los significados y el segundo a la adecuación entre sentido y contexto. Para la perspectiva comprensiva, el significado tiene dos dimensiones: una objetiva y otra subjetiva. La objetiva refiere a los elementos inscriptos en la cultura que se encuentran en el acervo común de la sociedad, como repositorio o memoria colectiva, a los cuales los sujetos apelan y que son compartidos socialmente en el marco de representaciones sociales conjuntas (Schutz, 2015). La subjetiva hace mención a la especificidad que se construye como imagen mental del sujeto y/o colectivo que se inscribe en la construcción de la conciencia subjetiva (Weber, 1982).

A partir de ello, una primera inquietud se vincula a los puntos de fuga de la perspectiva, dado que en el discurso de los funcionarios se puede observar cierta adecuación valorativa a partir del contexto político. En este sentido, Tarrow (2013) propone dos caminos para el análisis del discurso: la “resonancia simbólica” y la “modularidad estratégica”. Por un lado, abordar los marcos simbólicos que orientan y que respaldan la acción y, por el otro, atender la situación discursiva, en tanto observación de la enunciación estratégica de los actores de acuerdo al contexto, que hace que las consignas sean validadas en un escenario de conflicto o de cooperación con otros actores.

Parece adecuado, entonces, incorporar esta idea para analizar las estrategias discursivas de los actores, tanto para indagar el cambio de categorías que utilizan como para la modificación de la justificación de la acción. Se requiere prestar atención a las continuidades del discurso de los actores a fin de comprender sus marcos interpretativos

desde los cuales se significa su acción social y, además, estar atentos a la interpretación de la contingencia y a la coyuntura específica que condiciona al enunciado.

Por otro lado, surge una segunda inquietud. Dada la amplitud y la masividad de fuentes secundarias con las que se cuenta, es menester crear criterios que permitan afinar la mirada y realizar una “lectura” y una observación de forma más articulada e integral. Para ello, Vasilachis De Gialdino (1997) refería a dos elementos con los cuales analizó las representaciones sociales en la prensa escrita: la “convergencia discursiva” y la “continuidad aparente”. La primera, se definía para analizar un grupo de textos con elementos similares producidos en un mismo periodo temporal que organizan objetos, modelos de interpretación y legitimación en el marco de la complementariedad entre texto y contexto. Mientras que la segunda, observaba los textos que producían un quiebre en la formación discursiva, pero que, a partir de las estrategias de los actores, podían adquirir una significación similar. Sin embargo, aunque arrojan pistas y motivan a pensar, no se adecuan del todo para alcanzar el objetivo de la investigación.

La formulación de los criterios que se presentan se inscribe en este telón de fondo y, se entiende, funcionan como complementarios. Por un lado, posibilitan la comprensión de los enunciados que realiza el sujeto hablante desde los procesos estructurales que constituyen sus marcos interpretativos y, por el otro, las situaciones más coyunturales y contingentes en función de estrategias, tanto individuales como colectivas, que validan el uso de ciertas palabras y conceptualizaciones sobre los hechos sociales. De esta forma, se nombran ambos criterios de la siguiente manera: continuidad enunciativa y discontinuidad aparente.

La continuidad enunciativa aborda la repetición de categorías que utiliza el sujeto y las ordena en un marco de significación general a partir de construir las definiciones y las ideas que se les otorga. La discontinuidad aparente observa la emergencia de rupturas discursivas, las sitúa en el contexto y reconstruye la relación con los marcos de significación. A nuestro juicio, estos dos criterios habilitan a: 1) analizar y comprender los lentes estructurantes para la interpretación de ciertas dinámicas y de situaciones insertas en la sociedad que se inscriben en el sujeto y/o en el colectivo a partir de mecanismos de regularidad y de repetición enunciativa que estructuran cadenas de significación y de sentido; 2) identificar y reconstruir las contingencias, las alianzas y las coyunturas de los hechos sociales a raíz del cual los actores se van posicionando de forma singular ante los eventos.

La utilización de ambos criterios permite construir tipificaciones de los significados, las ideas y los sentidos que orientaron la acción social. O dicho de otra forma, reconstruir la estructura significativa que se experimenta como realidad objetiva lograda por la construcción de sentidos compartidos. Mediante estas pautas de observación se puede identificar los significados que regulan la actividad de un colectivo de personas en función de su reiteración y, las maneras en que se grupo, adecua las estrategias discursivas a partir de la valoración y proyección que realiza del contexto.

Ambos criterios de selección de enunciados son artefactos intelectuales, constructos conscientemente creados que viabilizan la práctica científica para abordar la dimensión discursiva de los procesos sociales. Se inscriben recursivamente en función de la práctica científica en el proceso de construcción del “hecho científico”, que jerarquiza los datos y habilita las dimensiones que permiten alcanzar los objetivos de nuestra investigación. Al mismo tiempo, fueron pensados para evitar construir una “tergiversación ontológica” (Vasilachis de Gialdino, 2011) de la identidad del sujeto de estudio. En tanto requisito supone que la construcción del dato se da de forma cooperativa e interactiva: el código interpretativo del investigador busca sintetizar los códigos interpretativos del sujeto de la investigación.

Por ello, se intenta reconstruir las categorías nativas del actor: formas situadas que tienen para explicar el qué, para qué, cómo y por qué (Balbi, 2017) de la acción que realizan para reconstruir los significados de acuerdo a sus propios términos y definiciones. En este punto, se toman los materiales como “miradores cognitivos” (Carbó, 2002) que permiten dar cuenta de los significados que configuraron los entramados de sentido de la intervención social del Estado en el periodo 2015-2019. Agrupamos las categorías nativas de los sujetos en conceptos ideales que permitan captar y agrupar sus significados, sentidos e ideas fundamentales. A su vez, dividimos los materiales en entrevistas y en enunciados públicos, documentos estatales, supraestatales, partidarios, mediáticos e intelectuales.

### ***Entrevistas y enunciados públicos***

En el contexto actual, en el que uno de los principales capitales políticos de los actores es la credibilidad y, por lo tanto, la propia persona e imagen, el análisis del discurso público se vuelve de relevancia científica. Para ello, se toman las entrevistas públicas que fueron realizadas a diferentes funcionarios, intelectuales y dirigentes del PRO/Cambiamos en medios de comunicación. Se identifican distintos referentes discursivos como expresión

del grupo social de pertenencia (Van Dijk, 1994), dado que forman la expresión de los repertorios enunciativos de su grupo identitario de adscripción política.

En este marco se elaboró una base de datos propia de doscientas noventa y dos entrevistas públicas en las que los diferentes actores del PRO/Cambiamos expusieron lógicas y elementos propios de su subjetivación. La selección de cada una, por lo tanto, estuvo anclada en los actores y no en los medios de comunicación, motivo por el cual no se distinguió entre hegemónicos y no hegemónicos. Lo que interesa para esta tesis son las expresiones de sentido y de significación que realizaron los referentes de este gobierno para significar la acción social, dejando de lado la relación entre política y medios o el impacto social de sus enunciados.

Los discursos públicos en medios de comunicación cobran relieve dado que son espacios con legitimidad simbólica de enunciación y de participación política (Vommaro, 2008; Schuliaquer, 2017). Los medios de comunicación se consolidaron como territorios en los que los agentes políticos se posicionan, le dan sentido a sus acciones y construyen representatividad social, ampliando los márgenes del debate público y posibilitando diferentes modos de cohesión social (Martín Barbero, 2001; Quiroga, 2012).

Al mismo tiempo, la enunciación pública se realiza para el conjunto de la sociedad y comprende una forma de oficializar y de legitimar sus posiciones al respecto del proceso de su atención. Manifestarse públicamente ante un hecho social representa un acto de formalización de toma de posición (Bourdieu, 1982). En tanto espacios de enunciación política, implican su constitución para que los funcionarios gubernamentales puedan emitir un relato oficial, atendiendo a las particularidades de la práctica estatal, su fundamentación y explicación.

De forma principal, nos interesa analizar los discursos públicos de los ministros de Desarrollo Social, junto con los del presidente de la nación y de la gobernadora de PBA. A su vez, en la investigación encontramos que en el año 2017 se conformó un espacio de articulación que el Gobierno denominó “Gabinete de Desarrollo Humano”, de forma que se incorporan entrevistas a los funcionarios que formaron parte: Trabajo, Cultura, Educación y Salud. Finalmente, decidimos incorporar también la cartera económica por el lugar que ocupó en el proyecto político.

Respecto a los intelectuales del partido situamos la observación, principalmente, en Jaime Durán Barba, asesor y estratega electoral del PRO desde los inicios del partido; Mauricio Devoto, quien realizó diferentes trabajos para presentar públicamente las características ideológicas; y Alejandro Rozitchner, asesor personal de Mauricio Macri, quien trabajó en



la publicación de trabajos con otros dirigentes y propuso una doxa filosófica y discursiva dentro del PRO.

### ***Documentos estatales***

Incorporamos documentos estatales que refieren a la objetivación del proyecto político (Soprano Manzo, 2007) en un “relato oficial del Estado” (Bourdieu, 2014), significado por los funcionarios políticos (Weber, 1921 en Schluchter, 2008). De tal manera, estos trazan los marcos normativos y performativos del armazón legal e institucional que da consistencia a la acción estatal.

La muestra empírica está compuesta por setenta y cinco resoluciones, presupuestos, normativas e informes elaborados durante el ciclo político 2015-2019. La mayoría de los documentos fueron realizados por cada uno de los Ministerios de Desarrollo Social y, de forma subsidiaria, se incorporan de otras agencias estatales para observar las pautas generales de la intervención social del Estado en el marco del diseño y de la planificación del plan de gobierno que trazó el PRO/Cambiamos.

Por otro lado, los datos estadísticos fueron tomados de los índices que desarrolla el INDEC y la Dirección de Estadística Provincial para observar la desigualdad, la pobreza, la indigencia, el desempleo y las condiciones de vida en cada uno de los niveles estatales. Su estudio podrá establecer pautas para la comprensión de los impactos de la intervención social del Estado de acuerdo a sus objetivos y a sus sentidos.

Finalmente, la indagación de los presupuestos asignados a los Ministerios de Desarrollo Social permitirá observar la jerarquización que tuvo esta cartera (Oszlak, 2003). Entendemos que los recursos con que cuenta una institución estatal dependen de la cobertura y del diseño de las acciones que se llevan adelante en la regulación de su dominio específico. En esta trama también subyacen ideas y formas de distribución de recursos, así como criterios de abordajes de problemas sociales.

### ***Documentos supraestatales***

Los documentos supraestatales hacen referencia a las publicaciones y a las recomendaciones que realizan las organizaciones internacionales. Son estamentos con los cuales deben dialogar los Estados nacionales en el marco de las configuraciones geopolíticas y de las relaciones internacionales. Particularmente, estas instituciones tuvieron un gran protagonismo en América Latina luego de la Segunda Guerra Mundial.

En el caso del FMI, su inclusión se debe a que fue un actor relevante para la realidad argentina e influyente en el plan de gobierno del PRO/Cambiamos a raíz de la deuda pública obtenida y de las condicionalidades que presenta la institución a los países deudores. En tal sentido, este organismo prevé y condiciona las características de la acción estatal, teniendo en cuenta las formaciones específicas de la distribución de recursos. A su vez, la inclusión del análisis de la deuda adquiere relevancia porque a partir de la crisis mundial del 2008, el FMI comenzó a incorporar en las condicionalidades aspectos relativos a la asistencia social (Lichtensztejn, 2012) en el marco de un proceso de relegitimación institucional.

El corpus empírico para ello está compuesto por veinticinco comunicados del FMI y por la carta de intención realizada por el Ministerio de Economía de la Nación. Entre ambos podrán inferirse las características del acuerdo y las implicancias que tuvo para la intervención social del Estado.

### ***Documentos partidarios***

Los documentos partidarios son aquellos elementos que expresan formas colectivas de posicionamiento ante las distintas situaciones y preocupaciones que se generan en la sociedad. Interpretan los conflictos y se expresan para construir representatividad y trazar el horizonte de su acción política.

La malla documental está compuesta por treinta documentos conformados, principalmente, por plataformas electorales, expresiones públicas de sus páginas oficiales, escritos internos y publicaciones de *think tanks* que formaron parte del plan de gobierno como la Fundación Pensar o aquellas que sociabilizaron política e ideológicamente a muchos de sus dirigentes como el grupo Sophia o la Fundación Creer y Crecer (Zuccaro y Santin, 2018).

El análisis de estos datos permitirá observar las consideraciones y las expresiones colectivas de acuerdo al conjunto de criterios colectivos que hicieron a la intervención social del Estado. Así mismo, posibilitará situar y relacionar las expresiones singulares que tomamos de los funcionarios en marcos de interpretación más amplios que formaron parte del esquema partidario.

### ***Documentos teóricos***

Los documentos teóricos que seleccionamos conforman los aspectos intelectuales del PRO. Se tomarán como referencia las producciones filosóficas y políticas de la escuela

austríaca de economía, cuyo representante más influyente en nuestro país fue Friedrich Hayek. La lectura de estos trabajos se da por dos razones: los significados que sostienen las acciones sociales están inscriptos en un repertorio discursivo construido como acervo y/o memoria colectiva (Schutz, 1993; 2015); y, luego de la última dictadura en nuestro país, las derechas políticas quedaron subsumidas al proyecto político neoliberal (Morresi, 2008; Bertonha y Bohoslavsky, 2016).

Por su parte, incorporamos el análisis de Amartya Sen como un autor de mención explícita en los discursos analizados por los dirigentes del PRO. Este intelectual, a partir de la década del 90', se consagró como uno de los referentes más importantes para pensar la intervención social del Estado y la asistencia a partir de su propuesta de la "economía de capacidades" (Murillo, 2008; Campana Alabarce, 2014).

La base de datos de estos documentos está compuesta por treinta y nueve trabajos. Veinticinco elaborados por Hayek y catorce por Sen. A través de su observación, podremos acceder a los andamiajes teóricos de la intervención social del Estado en el marco de un programa intelectual (Zuccaro, 2023c) y de un "proyecto civilizatorio" (Murillo 2012; Laval y Dardot 2013). En este sentido, será posible situar al PRO dentro de un esquema de pensamiento de mayor duración e indagar la manera en que adecúa una versión contemporánea del neoliberalismo en Argentina.

### **Capítulo 3. La construcción política y los elementos subjetivos del PRO**

Este capítulo busca abordar la construcción política y la subjetividad política del PRO. Dimensiones que caracterizan la cohesión interna del partido, imprimen lógicas de reclutamientos y sociabilización, así como posicionamientos externos, demandas reivindicativas y plataformas representativas. Poder detallar de forma general estos aspectos otorga un marco introductorio para los capítulos que prosiguen en esta tesis y observan los significados que hicieron a la intervención social del Estado durante el periodo 2015-2019.

La conclusión a la que nos permite llegar este apartado es que en el periodo de construcción política se edificaron sentidos que produjeron la subjetivación interna del partido en el marco de su intención por posicionarse como una oferta viable para representar a un sector de la sociedad que se oponía al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. De allí, que muchos de sus objetivos y propuestas de gobierno, tuvieron como telón de fondo el proceso de diferenciación adversarial iniciado en el devenir de la primera década del siglo XXI. La observación de estos elementos, ayuda a comprender cuestiones elementales de la subjetividad PRO y del proyecto de sociedad que intentó construir, luego de las elecciones del año 2015.

En primera instancia, se reconstruye la construcción política del PRO entre 2002 y 2015. Allí, se profundizan sus temporalidades, los clivajes sociales que se formularon, las alianzas con otros actores y, finalmente, el camino electoral que realizó. Estos elementos, recomponen la pregunta acerca de “¿Cómo fue posible?” (Morresi, 2017) que el PRO haya llegado a posiciones de gobierno nacional y provincial. La respuesta que se otorga permite comenzar acercarse a las configuraciones subjetivas del partido en tono con su historia, sus intenciones y, fundamentalmente, en vínculo con la sociedad -o al menos, a un sector de ella- que le tocó representar.

A partir de allí, la segunda parte del capítulo aborda los elementos centrales de subjetivación política del PRO. Allí, buscamos caracterizar el ideario más general del partido acerca de diferentes nociones y percepciones del proyecto ideal de sociedad que buscó construir. A partir de la presentación pública del partido, se analizan las principales dimensiones de sus nudos simbólicos ontológicos, los cuales operan como herramientas cognitivas, afectivas y racionales en las distintas carteras estatales y niveles de gestión gubernamental.

## **La construcción política del PRO: temporalidades, clivajes, alianzas y resultados electorales**

Cuando hablamos de construcción de política hacemos referencia a la instancia de institucionalización y arraigo socio-cultural de los partidos políticos, en el cual se inscriben clivajes interpretativos y representativos, así como alianzas y posicionamientos. En términos de nuestro marco teórico, la construcción política alude al proceso de construcción de representatividad democrática en términos de acceso al poder mediante el sufragio y a sus posicionamientos respecto a diferentes hechos sociales. Abordaje que permite observar los valores, las cosmovisiones, los intereses y voluntades que tienen los partidos políticos y, cómo a partir de ello, se posicionan e influyen ante los hechos de la sociedad tales como eventos circunstanciales, como en procesos de mayor profundidad. La institucionalización hace referencia a la dimensión política en términos representativos, lo que implica la construcción de poder por el cual acceden los partidos políticos para influir en la sociedad a partir del Estado. En pocas palabras, da cuenta de la voluntad de construir y ejercer poder mediante la autoridad pública. Es el medio institucionalizado en el cual se dirimen las disputas por construir representación democrática.

Lo político, en cambio, es el espacio donde se trazan las distinciones y la diferenciación. Es el campo de las disputas y confrontaciones a partir de las cuales, las identidades políticas agrupadas y conformadas como partidos políticos, interpretan y se posicionan respecto a los hechos sociales. Lo político refiere a la conformación de consensos y disensos; las disputas y los acuerdos a partir de los cuales se configuran los problemas sociales.

De acuerdo a ambas dimensiones, por construcción política se refiere al proceso de construcción de poder que realizan los partidos políticos vinculados a las sociedades donde se crean y recrean en función de las múltiples relaciones que se generan a su interior y, como éstos, se expresan en la sociedad en que viven. Interacción que encuentra su significado en la producción de subjetividades políticas de los sujetos y las acciones que despliegan como colectivo.

La reconstrucción de la construcción política del PRO permite observar “la larga marcha” -en términos de Vommaro (2017)-, a los fines de conocer la historia de los idearios del partido respecto a las disputas encaró y posiciones que tomó en diferentes momentos. Posibilita analizar el conjunto de herramientas sociabilizadas internamente en función de las condiciones externas, las cuales configuran un conjunto de instrumentos y sentidos

cognitivos, prácticos y afectivos que se ponen en juego a la hora de significar su acción social respecto a un tipo de orden social que se representa idealmente en el colectivo.

Si analizamos la trayectoria del PRO se podrían visualizar momentos en términos de construcción política que estructura su carrera a la Presidencia de la República Argentina y la Gobernación de PBA. El primero, que transcurre entre 2002 y 2008, lo denominamos la conformación y define el armado de equipos de gestión y construcción de poder local en CABA; de 2008 a 2011, periodo en el cual se consolida allí y comienza a posicionarse y a diferenciarse del kirchnerismo como adversario político a partir del conflicto entre el Gobierno Nacional y el “campo”; de 2011 a 2015, momento en que comienza a nacionalizarse con mayores o menores posibilidades internas, teje alianzas con otras fuerzas y/o personalidades y se termina de posicionar como aquella organización que conduce el polo antikirchnerista.

En este marco, es que se puede situar la idea de temporalidad como una construcción metodológica que permite analizar la construcción política del PRO en términos ideales. Temporalizar, implica reconstruir el evento histórico dentro de su propia secuencia (Girola, 2011). Las temporalidades permiten agrupar las voces, las acciones, los enfrentamientos y los objetivos en relación a los escenarios que le dieron lugar. Al mismo tiempo, temporalizar es identificar puntos de inflexión e hitos relevantes para observar las singularidades históricas de los hechos y acontecimientos que permitieron que las cosas sucedan de una manera y no de otra.

### ***2002-2008: la conformación***

El estallido social del 2001 suele pensarse como el rechazo, la impugnación o la manifestación más extrema por parte de la sociedad en contra de la política y los políticos. Esta crisis de la política institucionalizada, puede comprenderse como la pérdida de la validación subjetiva por parte de diferentes actores, sectores, individuos y fracciones de la sociedad acerca a los modos y procesos de dominación política. El PRO es hijo y fruto de este contexto.

Si bien en sus inicios Mauricio Macri estuvo ligado al Partido Justicialista, con el transcurrir del tiempo tuvo la decisión de construir una alternativa electoral para los “huérfanos” -por usar la idea de Torre (2017)- de representación y espacios de participación en aquel diciembre. En tal contexto de crisis, PRO fue la creación de una estructura partidaria que tuvo como objetivo influir en el debate público acerca de lo

común y recuperar el Estado para redireccionarlo hacia un nuevo proyecto de sociedad lejos del populismo (Devoto, 2014).

PRO fue fundado en 2002 y asentado en CABA. El entonces Compromiso para el Cambio empezó a construir alrededor de la figura de Mauricio Macri una estrategia local-municipal, unificando a diferentes sujetos que venían del ámbito empresarial, las ONG y activistas individuales con ganas de participar en lo público. Son estos espacios los que le otorgan cohesión a las redes de sociabilidad y reclutamiento en sus orígenes, propios de los “mundos sociales” en los que fueron socializados (Vommaro, 2015).

También estuvo formado por diferentes sujetos provenientes de otras identidades políticas, personas y cuadros que habían transcurrido por Acción por la Republica fundado por Domingo Cavallo, la Unión del Centro Democrático de Álvaro Alsogaray, el radicalismo y, en menor medida, del peronismo, entre otros partidos. Allí Mauricio Devoto, integrante e intelectual del partido, ensaya la siguiente reflexión:

“No nos importó en aquellos primeros encuentros la identidad política de quien acercaba sus ideas y sus ganas de participar. Sólo que fueran democráticos. Desde lo más profundo entendíamos que la identidad política ya no era importante. Nos concentramos en las ideas, los sueños y en los proyectos que cada uno ofrecía para cambiar el país (...) Que todo estaba muy bien con la militancia, la ideología y la mística, pero que el fanatismo generaba odio y enfrentamiento, corrompía el sentido común y la razonabilidad de las personas e infectaba las acciones concretas y sus resultados” (Devoto, 2014, p. 3).

En cierto sentido, la idea de “democrático” es un significante utilizado, y que ha cohesionado internamente al PRO, para diferenciarse de las experiencias y tradiciones de derechas dictatoriales o autoritarias (Morresi, 2015). Operó al interior del partido para construir una identidad política “posidentitaria” que formuló adhesiones y lealtades alrededor de sus dirigentes.

El PRO nació con tres objetivos: conformar un partido político que represente a un sector de la sociedad, construir poder y ganar las instituciones políticas para ejercerlo (Vommaro y Morresi, 2014; Vommaro, 2017; Morresi, 2017). Ejercer el poder del Estado y, la política como instrumento y vía, para conquistarlo e influir en la sociedad en relación a un proyecto de orden social. De forma que se comenzó a diferenciar de otras derechas más rígidas ideológicamente, quienes instrumentalizaron opciones políticas de representación de sectores liberales y conservadores de la sociedad.

A partir de adoptar “lo democrático” como consenso contemporáneo del procedimiento político (Morresi, 2015) y cierto “liberalismo cultural” (Giordano, 2014), el PRO comenzó a construir una oferta electoral y representativa de derecha (Gallo, 2008) que supo ser atractiva para diversos sectores de CABA. Con el deseo de ampliarse hacia públicos más amplios, puede leerse su pragmatismo que retrata el siguiente fragmento:

“Le recomendé a Marcos {Peña} no apelar, con el argumento de que el matrimonio gay (todavía no le decíamos `igualitario`) cuadraba con los valores liberales del PRO, que sería una buena señal de que el PRO era más amplio que antecesores suyos como la Ucedé, y que no apelar le permitiría a Macri mostrarse como un líder que acompaña, en lugar de resistir, los cambios en la sociedad” (Iglesias Illa, 2016, p. 7)

Siguiendo con su cronología, a un año de su creación y con un armado incipiente, el Frente “Compromiso para el Cambio”, que llevaba a la dupla Macri-Larreta, incorporó diferentes sectores y obtuvo el 37,5% en CABA. Fue el más votado de esas elecciones y llegó al ballotage, en el cual fue derrotado por Aníbal Ibarra. El dato, quizás más interesante, es el lugar que ocupó Mauricio Macri como *outsider* y su presentación como lo “nuevo” o novedoso. Atravesada la sociedad por las crisis que destacábamos anteriormente, el PRO comenzó a construir una mística alrededor de un clivaje que se articuló entre lo nuevo y lo viejo: la nueva o la vieja política. Esa cuestión, podría verse como un posicionamiento que se reeditaría en el año 2015, tal y como lo planteaban Duran Barba, Marcos Devoto o Marcos Peña:

“El mensaje de la vieja política es: nosotros tenemos el poder. El mensaje de la nueva política es: nosotros queremos servirte” (Duran Barba, 25 de junio de 2017).

“El PRO no puede ser parte del sistema político tradicional. En él no existe espacio para su visión, que se nutre de las necesidades del mundo contemporáneo y no de disputas propias de otros siglos. Pero como surge de nuestra corta historia, estamos abiertos a sumar y sumarnos a quienes compartan la necesidad de trabajar por una realidad y visión distinta de la Argentina” (Devoto, 2014, p. 6)

“Somos lo contracultural del sistema político argentino dice Marcos {Peña} en la reunión de la tarde” (Iglesias Illa, 2016, p. 55)

En 2005 construyó una alianza con Recrear para el Crecimiento, partido formado por Ricardo López Murphy, lo que dio como resultado al Frente “Propuesta Republicana”. El objetivo de esta alianza, según López Murphy, intentaba consolidar y organizar una fuerza liberal en términos de partidos políticos y competitiva electoralmente que los



diferencie de las anteriores fuerzas autoritarias y conservadoras (Ricardo López Murphy, en Clarín, 24 de agosto de 2005). Para aquellas elecciones legislativas se presentó en CABA, PBA y Santa Fe. Allí, alcanzó nueve diputados nacionales y ningún senador, con la salvedad que solo se presentó a este cargo en PBA (ver anexos: cuadro 1).

En las elecciones del año 2007<sup>19</sup> por la jefatura porteña, en primera vuelta Macri lideró las urnas con el 45,6% de los votos. Mientras que, en la segunda, alcanzó el 60,9%, convirtiéndose en Jefe de Gobierno. Con propuestas vinculadas a la seguridad y el orden (Gallo, 2008) y a la eficiencia del Estado en sentido privatista (Vommaro et al., 2015), logró posicionarse en la oposición del gobierno y captar el voto castigo al oficialismo. Castigo que devino como una manifestación local de la crisis de representatividad y legitimidad que culminó con la destitución de su principal adversario político, Aníbal Ibarra a partir de la “Tragedia de Cromañón”. En 2005, la Legislatura de CABA le inició un juicio político por considerarlo responsable político de la tragedia. El enjuiciamiento terminó el 16 de febrero de 2006 con su destitución y fue reemplazado por el vicejefe de Gobierno, Jorge Telerman.

En la lista de diputados se presentó en PBA, CABA, Córdoba, Corrientes, Misiones, San Juan y Santa Fe. En dos años, el PRO pudo ampliar su participación a cuatro provincias más a partir de una estrategia que se repetiría: una alianza nacional y pequeñas alianzas con partidos vecinales y provinciales (ver anexos: cuadro 2). En senadores, solo presentó por CABA y alcanzó un 13,55% sin lograr ninguna banca.

En estas elecciones el PRO comienza a consolidarse en CABA, territorio con relevancia política y mediática para posicionarse nacionalmente. Además, comenzó y profundizó las relaciones y alianzas conformadas en diferentes territorios. Este periodo estuvo caracterizado por una búsqueda interna para conformar partidariamente un partido de derecha electoralmente fuerte y atractivo para la sociedad. Habiendo conquistado el voto porteño logró hacerse con uno de los territorios más codiciados por los políticos argentinos. Es un periodo de alianzas con otras fuerzas, de armado de equipos propios y posicionamiento público. Una vez en el gobierno de CABA, comienza otro periodo: el de la consolidación.

---

<sup>19</sup> Un año más tarde, el partido que encabezaba López Murphy quedaría subsumido en el PRO dando origen a PRO-Propuesta Republicana

### ***2008-2011: la consolidación***

Hablamos de la conformación de una oferta electoral de derecha y mencionarla así pretende nominar una posición respecto a un conjunto de significados que se vislumbran en el campo de la política y lo político centrado en el actor. Sin embargo, eso no debería entenderse meramente como una concepción que, de acuerdo a la estructuración del clivaje diádico nacional, no tome otras formas. Cómo se observa aquí, la articulación de la derecha reafirma su condición interpretativa y representativa en el antiperonismo naciente en la mitad del siglo XX y se reformula con la oposición al kirchnerismo a partir de 2008 con el conflicto con el campo.

Para la sociedad argentina el conflicto del 2008 aparece como una lucha entre el gobierno y el complejo financiero agroalimentario-exportador de los productores de la soja (conformado por Asociación de Siembra Directa de Soja, la Asociación de la Cadena de la Soja y la Cámara de la Industria Aceitera), en el marco de la resolución 125. Conflicto a raíz del cual se reconfiguraron pertenencias, posiciones e identidades que se conformaron alrededor de un mito fundacional: por un lado, quienes sostuvieron la necesidad de avanzar en sentido de profundizar la distribución del ingreso y, por el otro, quienes leyeron esa medida como un ataque a la propiedad privada y la coerción de las libertades individuales.

Desde el gobierno kirchnerista, Alberto Fernández y Martín Lousteau, impulsaron las retenciones móviles para aplicarlas al sector agroalimentario exportador. Una medida de expansión fiscal que, quizás sin esperarlo, saberlo o proyectarlo, puso en discusión el modelo económico y social: entre el *boom* de las commodities y la redistribución estatal de su excedente. En términos sencillos, la resolución 125 buscaba establecer las retenciones móviles atadas a los precios internacionales, con el objetivo que ello no se traduzca en un aumento de precios en el mercado interno. Aunque, en principio, la medida no separaba la heterogeneidad de sectores e igualaba a las grandes empresas transnacionales con los pequeños y medianos productores/propietarios, intentaba resolver la diferencia entre las expectativas y las ganancias de los exportadores y las posibilidades de consumidores internos (Kulfas, 2016 citado en Pucciarelli, 2017).

Más allá de las explicaciones técnicas acerca de las debilidades y dificultades de la medida, posibilitó la agrupación de fuerzas, grupos y sectores antiestatales y antigubernamentales a partir de intereses corporativos y sectoriales. El sector del campo logró imponer y construir una cuestión corporativa y sectorial en un debate público y una

disputa política que sentó las bases para una profunda reconfiguración del panorama social, cultural y político en el país.

El conflicto terminó por coronar un clivaje interpretativo dentro de la sociedad y una fuerza que, si bien estuvo fragmentada y continuará fragmentada en posteriores elecciones, en 2015 terminó por conformar una coalición antikirchnerista a los fines de traducir este proceso en acumulación electoral. Tanto de un lado, como del otro de la antinomia, se visualizan posiciones respecto a un orden social. Orden social que desde lo político toma diferentes ejes de confrontación: republicanismo-populismo, política-corporaciones o autonomía-clientelismo (Pucciarelli, 2017) o democracia-golpismo. Tales antinomias identifican formatos de representación política y maneras de acumulación social en los procesos de conformación de identidades en conflicto.

La reconfiguración del peronismo-antiperonismo encontró nuevos lenguajes, sentidos y manifestaciones que tensionó aquellos elementos estructurales y las formaciones coyunturales en los conflictos presentes en la sociedad. Desde luego que, estas formaciones antinómicas no se expresaron únicamente en formatos partidarios, aunque la política institucionalizada lo represente de forma más perfecta. Los partidos políticos que logren representar a cada uno de los polos, en general, son quienes más chances tienen de lograr acceder al Estado y, como reiteramos varias veces, intentar influir en la sociedad que gobierna. Por ello, vale decir que este clivaje no solo supone un proceso de diferenciación política, sino de interpretaciones y modos de gestionar lo social.

Cada lugar del clivaje se encuentra formado por diversos grupos y fracciones, aunque quienes lo logran conducir y movilizar son aquellos con capacidad de definir táctica y estratégicamente. Por ejemplo, en el conflicto de 2008 el actor económico estratégico se consolidó a partir de la Mesa de Enlace conformada por las cuatro organizaciones rurales, mientras que en su traducción política fueron los sectores de la oposición entre los que se destacan el radicalismo, el peronismo disidente y el PRO.

Aquí se abre una etapa de hegemonía escindida entre proyectos prehegemónicos (Pucciarelli, 2017) que dominaron la dicotomía adversarial. De un lado, el kirchnerismo con una narrativa nacional, popular y democrática y, del otro, el antikirchnerismo de corte más conservador, republicano y neoliberal (Pucciarelli y Castellani, 2017). Años después, el PRO marcaría este periodo como el inicio de un kirchnerismo que encarnó al populismo antirrepublicano que deterioraba la calidad institucional del país (Devoto, 2015).

En este proceso de politización del conflicto se comenzaron a delinear proyectos de sociedad diferenciados a partir de los cuales se articularon fuerzas sociales. Cada uno de

los lugares que componen los clivajes contienen asociaciones afectivas, argumentativas y reflexivas que se refuerzan mutuamente en un ejercicio de oposiciones ideales.

Cuando hablamos de clivaje interpretativo y representativo, hablamos en el plano simbólico y en la producción de imaginarios sociales que operan y configuran proyectos diferentes y oposición que se retroalimentan. En cada una de las imágenes que arroja el reflejo del espejo se configuran sentidos y prácticas que tienden a homogeneizar internamente y diferenciar externamente. Homogenización y diferenciación a partir de los cuales se concibe el horizonte que define la acción política (Aboy Carles, 2001). Por lo tanto, creemos que este clivaje abre y se sostiene en marcos cognitivos, afectivos y prácticos que operan como telón de fondo para que las fuerzas sociales interpreten los hechos sociales, propongan programas de acción política y horizontes de futuro a la sociedad con el objetivo de ser quienes la representen.

Por ejemplo, las demandas del sector agropecuario por mayores facilidades para la producción, comercialización y exportación no eran nuevas. Tampoco la protesta de este sector por cierta medida gubernamental. Lo que tuvo de particular, a diferencia de otras veces, fueron condiciones y alianzas específicas que propiciaron su legitimidad y posicionamiento en la esfera pública (Artese et al., 2013) para transformar un debate corporativo o sectorial en uno social. El conflicto con el campo manifestó las disputas por los sentidos que se expresaron en la legitimidad de la acción gubernamental (Artese et al, 2013). De acuerdo a estas condiciones, los medios de comunicación permitieron que este actor, el “campo”, concentre sus demandas en una “personificación socioeconómica” (Artese et al, 2013), mientras que en su traducción institucional la oposición buscó representar una personificación política del conflicto. En este marco, el significante “campo” permitió la construcción colectiva de una oposición al gobierno de Cristina Fernández De Kirchner. Oposición que fue agrupando en términos identitarios a diferentes sectores sociales. De allí que los actores económicos agropecuarios lograsen dar el salto de lo corporativo-sectorial al espacio político-social.

Así, esta politización se expresa en las marchas y contramarchas, en la forma de habitar el espacio público a favor del “campo” y en contra del gobierno; a favor del gobierno y en contra del “campo”. El conflicto polarizó la arena política (Castro García et al, 2009). En tanto clivaje interpretativo que logra polarizar a los actores de la sociedad se activa en momentos precisos. También se expresa en los dirigentes que cumplen funciones gubernamentales o parlamentarias en cómo habrían hecho las cosas o las justificaciones para decidir el voto en el Senado o en Congreso. En su apoyo al “campo”, el PRO

comenzó su propio reposicionamiento y se consolidó como partido con intenciones presidencialistas. Por un lado, Macri posicionaba al campo como el motor del país y herramienta fundamental para la “salida de la pobreza” (Mauricio Macri, en Infobae, 8 de mayo de 2008) y, por el otro, Federico Pinedo, diputado nacional de PRO en ese entonces, situaba al “campo” como un actor con espíritu democrático y constructivo mientras que el gobierno se “negaba” a oír los reclamos de la sociedad (Federico Pinedo, en Pertot, 2008).

El desenlace del conflicto en el plano legislativo tuvo su aprobación el 5 de julio en el Congreso y su rechazo en el Senado. En ambos casos, los integrantes del PRO votaron por la negativa. Ciertamente, había comenzado a germinarse un realineamiento de fuerzas, actores y sectores en el campo político para intentar representar y, en el mejor de los casos, conducir a los sectores politizados a raíz del conflicto. Así, la arena ejecutiva se convirtió en un espacio que articuló a diferentes bloques en una interpretación antikirchnerista.

El clivaje kirchnerismo-antikirchnerismo denominará mucho más que un neologismo acerca del apellido de quien fuese electo Presidente de la Nación en 2003. Ello representó diferentes proyectos de sociedad desde los cuales se confrontará y se manifestará en oposiciones de agenda y cuestiones más estructurales. Confrontación que se puede observar en las atribuciones del Estado, la visión sobre la democracia o la circulación del excedente fiscal (Pucciarelli, 2017). Pero también, en los modos de representación, construcción, interpelación y acción política, el discurso, las maneras de impugnación diferencial, la interpretación de los hechos sociales con sus respectivos posicionamientos, entre tantos otros elementos.

El conflicto terminó por coronar un clivaje interpretativo y representativo que reconfiguró en posiciones contemporáneas del peronismo-antiperonismo que caracteriza bidimensionalmente la política argentina (Ostiguy, 1997). El clivaje, alude de forma más amplia a componentes sociales que se inscriben en tradiciones, historias y memorias de la sociedad que organizan el sistema de representación, confrontación e interpretación vigente por un periodo de tiempo (Alessandro, 2009). Son condiciones sociales que configuran cierto escenario para el surgimiento y/o consolidación de fuerzas políticas que tratan de representar a esos sectores de la sociedad (Lipset y Rokkan, 2000). Una vez que logran anclarse como representaciones ideales de los clivajes, en general, los actores políticos buscan mantenerlos para fundamentar su existencia, dado que las divisiones sociales hacen que afirmen su identidad y posibilidad representativa (Alessandro, 2009).

Este concepto, viabiliza a caracterizar a los partidos políticos que tratan de representar a sectores de la sociedad a partir de una profunda fisura dentro de lo social que hace que las personas se coloquen de un lado o de otro (Lipset y Rokkan, 2000). Los clivajes, son ordenadores simbólicos de los conflictos sociales existentes en una sociedad y dan contenido interpretativo a las disputas (Canelo, 2001).

Para el PRO, el conflicto con el “campo” se transformó en un hito de reclutamiento partidario. El rechazo a los gobiernos kirchneristas y la experiencia de las marchas del 2008 fue un elemento fundamental para que jóvenes de diferentes espacios sociales tomen la decisión de sumarse a participar políticamente en el partido (Grandinetti, 2022).

Las elecciones de 2009 manifestaron institucionalmente estos posicionamientos políticos. Si bien la oposición se presentó fragmentada, algunas alianzas muestran un intento por consolidar un frente antikirchnerista. Hubo dos frentes opositores que intentaron disputar la conducción del antikirchnerismo. Por un lado, como venimos expresando, el PRO, en conjunto con un sector del peronismo disidente y partidos provinciales y, por el otro, la unión cívica radical, la Coalición Cívica-Ari, el partido socialista y partidos provinciales (Tagina, 2011). En ambos casos, lo que se medía, además de candidatos a diputados y senadores, eran posibles candidatos presidenciales para las elecciones de 2011 (Tagina, 2011).

El PRO conformó distintas alianzas en diferentes provincias para disputar los 127 diputados y los 24 senadores. En algunas, tuvo una presencia más fuerte en las listas, fundamentalmente en aquellos que consolidó la marca “Unión PRO” -la cual fue una alianza con el empresario Francisco de Narváez-, y en otras, fue más débil acoplándose a fuerzas provinciales. Bajo esta estrategia salió tercera fuerza con un 19,06%.

Entre todas las listas en las que participó obtuvo tres senadores y veinticuatro diputados nacionales, logrando imponerse electoralmente en PBA y CABA (ver anexos: cuadro 3), pero no alcanzando los mínimos en otros lugares.

A partir de los resultados electorales y las alianzas conformadas puede notarse cierta consolidación en el centro, mientras muestra una incipiente, aunque débil, penetración territorial en diferentes provincias. En los lugares donde se consolidó, el conflicto con el campo debilitó al gobierno nacional (Gallo y Bartoletti, 2012), a raíz de que ciertos sectores oficialistas se fueran de la coalición gobernante.

Las elecciones legislativas de 2009 se dieron en un contexto de polarización, fragmentación y reordenamiento político. El conflicto con las patronales agropecuarias, supuso un doble movimiento en oposición al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner:

un aumento de los actores centrales del resto de partidos políticos en los medios de comunicación masivos y un desgranamiento del peronismo en una suerte de peronismo kirchnerista y peronismo no kirchnerista (Mauro, 2014).

Particularmente, el PRO comenzó a hacerse fuerte y a consolidarse en territorios modulares de la política nacional: CABA y PBA. Sin embargo, los resultados electorales y las alianzas realizadas muestran su debilidad territorial subnacional respecto a otros distritos. Visto así, con el objetivo más importante que era posicionarse para las elecciones presidenciales que se celebrarían en dos años hicieron que, entre marchas y contramarchas, la apuesta de Mauricio Macri haya sido revalidar lo construido para consolidarse partidariamente.

Las elecciones 2011 fueron claves para el PRO, como lo mencionan en varias entrevistas sus principales candidatos o figuras. Luego de romper su alianza electoral con De Narváez e intentar establecer relaciones con el PJ federal no kirchnerista, tenía que tomar la decisión de dar el salto a la disputa por la Presidencia de la Nación o buscar la reelección como Jefe Porteño en la CABA. Esta decisión llevó muchas discusiones al interior de la fórmula. Mauricio Macri había anunciado en varias ocasiones el deseo de presentarse como candidato a presidente (Clarín, 17 de agosto de 2010).

Según Mauro (2015), la posibilidad de presentarse para presidente ponía en riesgo su propio partido: 1) dejar CABA en manos de algún sucesor, lo cual es difícil para un partido personalista; 2) perder CABA con un partido opositor y dejar de tener los recursos estatales. Dado que el PRO es un “partido de redes” cuyo apoyo lo consigue a partir de expectativas en el acceso a cargos y decisión política (Scherlis, 2008), que Macri pudiese perderlo en manos de sucesores u opositores lo podían llegar a fracturar internamente. En tal encrucijada, efectivamente en mayo de 2011, por consejo de Duran Barba (Revista Almagro, 30 de septiembre de 2016), decidió bajarse de la candidatura a presidente y optar por un segundo mandato en CABA, buscando así reafirmar y consolidar su partido, donde fue a ballotage y alcanzó el 65% de los votos porteños.

Dado los malos resultados que tuvo a nivel nacional, la intención de revalidar lo construido se muestra como acierto político. Miguel Del Sel como candidato a gobernador en Santa Fe sacó 35,2% y Alfredo Olmedo en Salta un 25,12%. En CABA, tampoco le fue del todo bien, dado que no logró aumentar significativamente los votos, sino mantenerlos (Vommaro y Morresi, 2014). En PBA, sin candidato a gobernador, sacó

apenas el 0,70% de los votos de las intendencias, donde la única que ganó fue la de Vicente López 38,42% en el Frente Popular<sup>20</sup>.

Respecto a la renovación de bancas legislativas, el PRO tampoco cosechó una buena fortuna: en CABA ingresaron tres, uno en Mendoza y dos en San Luis, mientras que en senadores ingresó uno en San Juan y dos en San Luis sin que ninguno pertenezca a su fuerza política (ver anexos: cuadro 4).

Entre ambas elecciones de renovación de bancas legislativas el PRO no logró un gran porcentaje de diputados y senadores con las alianzas que hizo. Además, quienes estaban afiliados a su fuerza en ese momento era una pequeña porción de candidatos alojados y radicados en la CABA y, en menor medida, dispersos por PBA. Los candidatos del resto del país, al igual que anteriores elecciones, fueron de otros partidos. En estas alianzas, el PRO solo colocó su marca intentando consolidar apoyos mutuos para una eventual y futura candidatura presidencial de Mauricio Macri.

Observado este periodo, notamos una cierta consolidación partidaria que profundiza la construcción iniciada en 2002. Con un cumulo de alianzas donde tuvo posiciones dominantes y también apareció como “viento de cola”, el PRO fue pragmático: en 2011, dependiendo la provincia y quien mejor midiera allí, intentó acompañar tanto a Duhalde como a Rodríguez Saá (Mauro, 2014). Respecto al segundo punto, el PRO prestó su marca a grupos políticos independientes a cambio de lealtad política en lugares donde no pudo penetrar territorialmente y asentarse (Bohoslavsky y Morresi, 2016). En este escenario, con actores políticos de peso propio en tres distritos y distintas alianzas provinciales, el futuro de Macri hacía las elecciones nacionales y una posible nacionalización seguía pareciendo un deseo más que una posibilidad, una incógnita más que una certeza.

### ***2011-2015: la nacionalización***

Luego del 2011 inicia otra etapa en el PRO: la nacionalización. Nacionalización<sup>21</sup> que debe entenderse en una estrategia de construcción de redes con estructurales locales y provinciales a partir de consolidar a su candidato como el mejor posicionado para las elecciones presidenciales de 2015. De cierta manera, esta forma de construir

---

<sup>20</sup> Los candidatos que fueron con PRO como marca insignia se presentaron y alcanzaron: en Escobar un 3,04%, en Merlo 1,62%, en San Fernando 4,57%, en Cañuelas 8,11%, en Lanús 15,04, en San Vicente 2,10%, en Junín 2, 81% y en Monte 2,30%.

<sup>21</sup> Si bien es un concepto que tiene distintas concepciones (Lupu, 2015, Dosek, 2015), en esta tesis se apela al movimiento representativo que tiene como resultado cierta homogeneidad nacional en la tendencia del voto (Dosek, 2015) y en la capacidad que tienen los partidos políticos de participar en la competencia electoral nacional (Leiras, 2010) conformándose en una oferta electoral atractiva para los votantes.



políticamente es una característica del macrismo: tejer alianzas e intentar incorporar a su aliado en su marca partidaria o, en otros casos, subordinarlo como un socio menor.

En esta etapa PRO comenzó, según Bohoslavsky y Morresi (2016), a desarrollar dos estrategias: articuló con distintas personalidades para que lleven su nombre y disputen diferentes territorios y conformó alianzas con políticos distritales. Socialmente, el clivaje kirchnerismo-antikirchnerismo se agudizó; el polo de oposición realizó manifestaciones callejeras que tuvieron demandas institucionales y económicas (Vommaro, 2017). Si el conflicto de 2008 manifiesta la primera reacción antikirchnerista, a partir de este momento se profundizó y revitalizó una segunda coyuntura en reacción al gobierno (Vommaro, 2017) que fue ampliada y mediatizada por los medios de comunicación masivos, quienes bautizaban cada movilización con la fecha.

Por ejemplo, el “8N”, en referencia al cacerolazo del 8 de noviembre de 2012, aglutinó demandas y consignas diversas. En este caso, los reclamos fueron en contra de la corrupción, la inflación, el impuesto a las ganancias, la justicia, la inseguridad, etc. Esta acción aglutinó operaciones y hechos que se venían realizando o sucediendo: la “causa Ciccone”, el “accidente de ONCE”, el “cepo” o la “revuelta policial”.

Los dirigentes del PRO, en general, se pronunciaron por redes sociales. Tales pronunciamientos fueron replicados en medios de comunicación masivos. Aquí comenzaba a vislumbrarse la conformación de la circulación en un entramado multimediático<sup>22</sup> de los enunciados políticos. Por ejemplo, Macri sostenía en su cuenta de Twitter: “el #8N vayamos con una sola bandera, la argentina” (Pagina12, 8 de noviembre de 2012), convocatoria que fue replicada por los diarios digitales.

También, otro elemento que comienza a verse aquí, es la “acción conjunta” (Zuccaro, 2020a) que identifica las movilizaciones que se apoyan en activismos individuales e individualidades masificadas sin identidad política común y electoralmente fluctuante, a partir de una unificación de la protesta por oposición que se caracteriza por su débil pertenencia orgánica, su fuerte pragmatismo y su escaso mantenimiento temporal.

A partir de pronunciarse por la oposición<sup>23</sup>, la idea de la acción conjunta busca sintetizar la expresión reaccionaria que irrumpe en la escena pública y se desvase en un corto

---

<sup>22</sup> Otorgamos la definición de entramado multimediático al “entrecruzamiento de las narrativas digitales formando un entramado entre medios de comunicación, redes sociales y big data, donde las expresiones y discursividades nómades se van articulando y recuperando en su circulación. En ese sentido, se amplifica y se traduce el lenguaje para los diferentes colectivos sociales, en la producción de la legitimación simbólica de la acción” (Zuccaro, 2020a, p. 14-19)

<sup>23</sup> La idea de “acción conjunta” recupera y se inscribe en el universo de categorías sartreanas, cuando el intelectual francés mencionaba la idea de “totalizaciones pasivas”, haciendo referencia a que algunos actos

periodo pero que, al mismo tiempo, funciona como posible espacio de encuentro y articulación entre grupos dirigentes que buscan y se disputan la traducción política de esos malestares colectivos. En el “8N”, por ejemplo, se encontraban actores de diferentes tipos: el peronismo cordobés, sindicalistas, radicales y socialistas (Pagina12, 7 de noviembre de 2012).

Una movilización similar había ocurrido meses antes, el 13 de septiembre. Por primera vez, una marcha explícitamente antikirchnerista, había tenido repercusión nacional (Gamallo, 2012). Comentaristas mediáticos de la coyuntura política la catalogaban como “el hecho político del año”, la cual paría un nuevo escenario político para las próximas elecciones (Perfil, 27 de diciembre de 2012). Las demandas de un grupo de sectores medios urbanos eran en contra de la reelección de Cristina Fernández de Kirchner, la inseguridad y el abuso de la cadena nacional.

Otro ejemplo, puede ser la marcha del 18 de abril de 2013 aplaudida por la UCR y PRO, a meses de las elecciones legislativas que renovaban bancas de diputados y senadores. Mauricio Macri, en esa oportunidad, alentó la movilización, pero dijo que no asistiría porque era una protesta ciudadana: “aliento la marcha, pero no voy a ir porque es una manifestación autoconvocada por la gente. Ustedes son los protagonistas. #18A” (Macri, 2013). Las demandas que promovieron la protesta eran la reforma judicial, las jubilaciones sin aporte y la corrupción (La Nación, 18 de abril de 2013). Así, si bien la marcha fue agitada por diferentes grupos en las redes sociales, se encontraron diferentes referentes de la oposición: desde el PRO, la UCR, Coalición Cívica y el Frente Amplio Progresista (La Nación, 18 de abril de 2013).

Visto así, esta segunda oleada de la reactivación del clivaje kirchernismo-antikirchnerismo tuvo como protagonista las movilizaciones por oposición al gobierno. Luego de la derrota en las elecciones de 2011, el espacio público fue el lugar de encuentro de acciones conjuntas de un conjunto de actores diversos y demandas heterogéneas, cuya localización tenía su pilar fundante en la oposición al gobierno nacional.

Tales movilizaciones devenían de un repertorio de protesta específico de sectores de derecha, centro derecha, conservadores y liberales que tenían en la memoria reciente las acciones llevadas adelante durante el 2001 y el 2008 (Gamallo, 2012)<sup>24</sup>. Estas protestas

---

de movilización, no constituían en sí mismo un movimiento social, dado que las personas se unificaban únicamente por aquel elemento al que se oponían (Nun, 2008; Sartre, 1995).

<sup>24</sup> A ello se le sumó acciones corporativas del sector financiero y acciones gremiales como paros y huelgas de algunos sindicatos que, luego de 2011, rompieron relaciones con el gobierno nacional -en estos últimos destacamos el paro general del 27 de junio, la movilización del 20 de noviembre y del 19 de diciembre-.

tenían como base a los movimientos ciudadanos y el activismo individual, lo puntual de la acción y la promoción de las demandas heterogéneas. Algo, en esta línea, expresaba Alejandro Rozitchner, uno de sus principales teóricos: “con Macri, el sujeto nacional deja de ser la masa y pasa a ser la persona” (La Nación, 27 de mayo de 2016). Idea que situaba en un síntoma de época: “no lo inventamos nosotros, somos lo que lo estamos poniendo en práctica. Hay un giro de época en ese sentido” (Alejandro Rozitchner, en La Nación, 27 de mayo de 2016). Quizás, el PRO no es causa y, solamente, es síntoma de un proceso más profundo de individuación presente en la sociedad (Canelo, 2019). Vino a representar a aquellos individuos huérfanos de representación (De la Torre, 2003), tal como lo demuestra la siguiente frase:

“El PRO representa a un montón de gente, no es una idea política que nosotros inventamos, que estamos bajando a la sociedad y que la sociedad compra. Es al revés, la demanda de un partido como el PRO construyó esta oferta. Estamos creando un espacio que representa a una parte de la Argentina que no tenía una representación política o que no estaba conforme con la representación política que tenía. Es mucho más profunda la raíz” (Iglesias Illa, 2016, p. 90).

En este escenario es que se daban las elecciones legislativas de 2013. Al igual que en 2009, el PRO articuló alianzas por territorios, aunque aprovechando el clima social, tuvo mejores resultados, tanto por la cantidad de diputados electos, como por la ampliación de alianzas territoriales y la posibilidad de instalar cuadros propios en provincias que, hasta entonces, le eran esquivas. De los 127 diputados nacionales a ingresar, fueron 23 los electos entre todas las alianzas que tuvo y seis senadores (ver anexos: cuadro 5).

Las elecciones de 2013, sumadas a las del 2011 y 2009, dejaban un clima “agridulce” en el PRO. Por un lado, reafirmaba el control de su epicentro de poder: CABA. Eso sumado a algunos buenos resultados en provincias que lo tuvo como “cabeza de frente” y que, en otras, aunque no con los mejores porcentajes obtenidos, se había podido presentar con su marca propia. Sin embargo, también mostraba una debilidad: su endeble nacionalización y el poco caudal electoral que tenían muchas de sus alianzas electorales.

Sin embargo, la ambición del “partido fabricado para ganar” (Vommaro et al., 2015) buscaba quedarse con los buenos signos de esas tres elecciones. A eso se le sumaba que la principal figura política del oficialismo no se iba a poder presentar a elecciones. A partir de ese entonces, el PRO decidió realizar todos sus esfuerzos para ser la oposición que llegue mejor posicionada al 2015. Por ello, estas últimas elecciones se vieron dentro de la organización como un momento refundacional (Iglesias Illa, 2016).

Tal refundación tuvo que ver con el alejamiento y el quiebre en las negociaciones con Roberto Lavagna y la mediatización de la imagen de Mauricio Macri como figura nacional a partir de su gestión en CABA (Iglesias Illa, 2016). En ese entonces, el nuevo comienzo del PRO tuvo como objetivo profundizar el camino a la nacionalización en un doble sentido: mejorar la imagen presidenciable de Macri y ampliar los acuerdos territoriales en las diferentes provincias.

A unos meses de las elecciones, específicamente en diciembre, ocurrieron otros hechos que manifestaban y profundizaban el malestar de algunos sectores. El 3 de diciembre comenzó en Córdoba un autoacuartelamiento por parte de la policía que habilitó algunos saqueos y hechos de violencia que fueron continuados en otras 19 provincias argentinas. Cuatro días después Macri mencionaba lo sucedido en su cuenta de Facebook argumentando la “fragilidad argentina” que había que cambiar (Macri, 7 de diciembre de 2013). En ese posteo, se puede comenzar a vislumbrar la construcción de una narrativa de cambio que, dos años después, será el nombre de la coalición gobernante a partir de la lectura que realizaron del debate comunicacional cambio vs. continuidad (Iglesias Illa, 2016).

Por el lugar de los acuerdos territoriales, según señala Vommaro (2017), el partido liderado por Macri buscó extenderse geográficamente reclutando Ceo’s de diferentes partes del país a los fines de comenzar a politizar sus redes de sociabilidad. Esto fue posible por un cierto pánico moral a la “chavinización de la argentina” (Vommaro, 2017) que operó para cohesionar internamente al partido y para diferenciarse de su adversario, pero lo más importante: dar un motivo para continuar en la política o sumarse a la causa. El 18 de febrero de 2015, un grupo de fiscales llamaban a marchar en honor del fiscal Alberto Nisman, quien había muerto semanas atrás. Su muerte, fue mediatizada y se instaló un manto de duda acerca de la responsabilidad gubernamental por una supuesta acusación sobre Cristina Fernández de Kirchner que iba a realizar el fiscal. A partir de este momento, la posible “chavinización argentina” comenzaba a generar las posibilidades de construir representatividad social.

Ya entrados unos meses en el 2015, el PRO conformó Cambiemos con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica ARI y otros socios de menor peso para ponerle un freno al populismo, cuya representación más cabal era la Venezuela de Chávez y Maduro.

Así, la campaña electoral se comenzó a plantear entre “cambio” y “continuidad”. El objetivo era doble: por un lado, atraer votantes indecisos que aspiraban a un cambio a partir de un conjunto de deseos y proyecciones personales, y por el otro, consolidar a

quienes veían a la presidente como la raíz de todos los males. Esto último significa poder representar el polo antikirchnerista del clivaje constituido. Al respecto es posible recuperar lo siguiente:

“A algunos de nuestros simpatizantes, especialmente los más antikirchneristas, a veces les cuesta entender nuestro discurso de mirar para adelante y no confrontar con el gobierno. Cuando uno se lo explica, asienten con la cabeza, pero uno sabe que no están convencidos del todo, que si por ellos fuera saldrían a quemar efigies con la cabeza de Cristina (...) más que Mauricio vs Cristina, la polarización que deberíamos intentar es Mauricio vs. la continuidad de Cristina. La diferencia puede parecer sutil, pero sus implicancias no lo son: si polarizáramos con Cristina, estaríamos atacando a una mujer percibida como en su camino de salida, que sigue siendo viuda y tiene una imagen razonable; polarizando con su continuidad, enfocamos mejor sobre ese 60% de personas que quiere una derrota del kirchnerismo” (Iglesias Illa, 2016, p. 84).

Llegados aquí, conviene hacer algunos breves comentarios sobre la coalición. La fórmula Cambiemos es lo que le dio la posibilidad al PRO de ser una opción nacional, ya que sus principales figuras estaban centralizadas en PBA y CABA, mientras que en el resto aparecen con mayor peso candidatos radicales. El macrismo puso al candidato presidencial y el radicalismo la estructura territorial (Vommaro, 2019).

Lo que demuestra la construcción política del PRO es que su nacionalización devino de un proceso de mediatización con centro en CABA, y con un arraigo y penetración territorial débil, el cual intento subsanar hasta 2013 con alianzas locales y provinciales. Sí en las elecciones de 2015, el kirchnerismo decía “el candidato es el proyecto”, en PRO/Cambiemos el candidato era la persona: Mauricio. En un contexto donde el principal capital político de los partidos políticos es la imagen de sus dirigentes, en el camino a la nacionalización, el partido de Macri había logrado nacionalizar su candidato. Si bien es cierto que el PRO ensayó distintas estrategias, la conquista de la Presidencia de la Nación la realizó sin ser una organización que haya tenido un despliegue estructural en todo el territorio nacional. Llegó como un partido local, con intentos de extensión territorial sin mucho éxito, pero con un candidato presidencial fuerte que le permitió conducir una coalición de alcance nacional.

Ya entrados en las elecciones 2015, con los resultados y los “ojos del lunes”, se debe decir algo que puede llegar a parecer obvio: las elecciones presidenciales no hubiesen sido posible sin las provinciales. Fundamentalmente, la victoria en PBA empujó hacia arriba

los comicios nacionales en el ballotage con Daniel Scioli. Allí, fue elegida María Eugenia Vidal con el 39,42% de los votos. En CABA, Horacio Rodríguez Larreta le ganó el ballotage a Martín Loustau con el 51,64%. Los otros candidatos a gobernadores los aportó la Unión Cívica Radical: 58,31% para Gerardo Morales en Jujuy y Alfredo Cornejo en Mendoza con el 48,38%<sup>25</sup>.

Respecto a PBA, el ascenso electoral entre las elecciones del año 2011 y las de 2015 fue exponencial. Del 0,70% que había sacado en toda una provincia que no había hecho pie, donde no presentó candidato a gobernador o intendentes para algunos municipios, pasó al 39,42%<sup>26</sup>. María Eugenia Vidal, en su libro, lo cuenta así:

“En febrero se abrió la discusión definitiva de qué hacer en la provincia. Una opción era poner un candidato propio, como Jorge Macri, nuestro único intendente propio del Conurbano, que hacía años que también recorría la provincia y la conocía muy bien. La otra opción era una alianza con Massa y que él fuese candidato a gobernador. Entonces le dije a Mauricio que yo tenía un compromiso con el proyecto y con él, y que, si necesitaba alguien que pudiera sacar un resultado mejor, yo iba a acompañar desde el lugar que fuese necesario. Pero él siguió sosteniendo su decisión y el 28 de febrero anunció en Facebook mi candidatura. Persistió mientras el resto del sistema político le decía que era una locura sostenerme, que iba a perder, que Massa le garantizaba territorialidad e intendentes, todas cosas que yo no tenía” (Vidal, 2021, p. 22-23).

---

<sup>25</sup> Respecto a los resultados en otras provincias, PRO tuvo candidatos en Santa Fe con Miguel del Sel quien obtuvo el segundo lugar con un 31,65%, Alfredo de Angeli en Entre Ríos tuvo la misma suerte con el 39,43% y en San Juan, Martín Tucumán quedó tercero con el 12,20%. La Unión Cívica Radical aportó el segundo lugar en Tucumán con el 41,51% para Juan Manuel Cano, en Catamarca Eduardo Brizuela del Moral se quedó con el 41,48%, en Chaco Aida Ayala obtuvo un 42,20%, Oscar Aguad en Córdoba un 33,74%, Luis Naidenoff en Formosa un 25,97%, en La Pampa Francisco Torroba un 36,42%, en la Rioja Julio Martínez un 40,70% y Federico Sciurano con 39,71%. En Chubut, Carlos Lorenzo con un 14,79% y Horacio Quiroga en Neuquén con un 20,84% quedaron en tercer lugar. Por su parte, en Misiones y en Salta realizó, aunque de manera diferenciada, otras alianzas. En el primero, el candidato a gobernador lo aportó el partido Libertad, Valores y Cambio, donde Alex Ziegler quedó en segundo lugar con el 13,54%. En el segundo, se sumó a la propuesta del peronista Juan Carlos Romero, quien también obtuvo el segundo puesto con un 30,63%.

<sup>26</sup> En dichas elecciones, fue el que más intendencias obtuvo, sesenta y cinco intendentes electos de los cuales veintiuno le eran propios: Jorge Macri en Vicente López, Diego Valenzuela en Tres de Febrero, Martiniano Molina en Quilmes, Martín Yeza en Pinamar, Nicolás Ducoté en Pilar, Javier Arturo Martínez en Pergamino, José Luis Zara en Patagones, Ezequiel Galli en Olavarría, Mariano Barroso en Nueve de Julio, Ramiro Tagliaferro en Morón, Ramon Canosa en Las Flores, Néstor Grindetti en Lanús, Julio Garro en La Plata, Pablo Petrecca en Junín, Darío Kubar en General Rodríguez, Luis María Etchevarren en Dolores, Roberto Palacios en Coronel Suárez, Mariano Uset en Coronel Rosales, Sebastián Abella en Campana y Héctor Gray en Bahía Blanca. Además, obtuvo diecinueve diputados provinciales: cinco por la primera sección, seis por la cuarta sección, cinco por la quinta sección, tres por la séptima sección. A ello se le sumaron trece senadores: tres por la segunda sección, tercera sección y octava sección y cuatro en la sexta sección.

Si bien es cierto que el PRO no tenía una estructura propia en la provincia con mayor peso electoral del país, supo suplirlo tejiendo alianzas con diferentes actores territoriales (Mauro, 2015) -sectores radicales, algunos partidos vecinales y el PJ disidente, sumado a una heterogeneidad y fragmentación peronista en el conurbano (Mauro, 2014)- y un posicionamiento mediático de la gobernadora. La victoria de PBA fue consecuencia de la estrategia que tuvo el PRO en las alianzas nacionales que había logrado y de concentrar su poder en CABA (Mauro, 2015), aprovechando que en el territorio provincial había un retroceso de la UCR y un conflicto al interior del peronismo (Mauro y Brusco, 2016).

En términos generales, en este periodo el PRO aprovechó las condiciones externas de debilidad de sus aliados y de su oponente que perdía a su mayor figura como candidata a las elecciones. La alianza con el radicalismo como los mayores socios de la coalición fue fundamental para posicionar a Macri en diferentes lugares que, hasta ese momento, habían sido esquivos. También, con tal alianza intentó alejarse de las fracciones del PJ y proponer candidatos propios. El cálculo y los resultados electorales, sorprendieron a propios y ajenos: no solo ganó la presidencia de la nación y la gobernación de PBA, también obtuvo la conducción de territorios e intendencias donde nunca se había presentado.

Realizada esta reconstrucción política del PRO, desde su nacimiento hasta su victoria de la Presidencia de la Nación y PBA, ahora queda analizar los idearios más generales del partido que hacen a la configuración de su subjetividad política.

### **La subjetividad política del PRO**

Cuando se formuló el marco teórico de la tesis, optamos por la dimensión de los significados y los procesos de subjetivación política que procesan e instituyen los partidos a su interior para cohesionarse y, a su exterior, para diferenciarse de su competencia. Sin embargo, nuestra definición de subjetivación política como la interiorización de un conjunto de herramientas prácticas, afectivas, reflexivas y cognitivas, propone a la acción política como un medio e instrumento para influir en la comunidad de la que son parte.

El PRO propuso, en este marco, la idea de “tercera vía” como marca ideológica del partido. Su presentación pública como “posideológico”, hizo que esta propuesta sea configurada como un camino. Más allá de los partidos tradicionales de masas propios del siglo pasado, del peronismo y el radicalismo, la ruta que trazó fue distinta y propiciada por sus consecuentes victorias porteñas:

“Cansados de las mañas de los políticos viejos y envalentonado por el éxito de su gestión en la capital, entonces, el PRO decidió lanzarse hacia 2015 por un camino propio al que durante un tiempo llamó la tercera vía, para diferenciarse del peronismo y el radicalismo, y empezó a trabajar” (Iglesias Illa, 2016, p. 9).

Alejado del siglo XX y presentándose como un partido del nuevo siglo, el PRO ya no quería emular a sus adversarios peronistas y radicales -aliados en la fórmula electoral “Cambiamos”-. El método que diseñó Duran Barba ya no establecía la relación líder-masa, sino representante-individuo que, a raíz de las transformaciones en las mediaciones políticas, se conformó en el primer “partido de usuarios” de Argentina (Zuccaro, 2020b). Formato partidario que se correspondía, además de lo que reconstruimos en el anterior apartado, a las dinámicas y formatos contemporáneos de representación política mediadas por las plataformas virtuales. El PRO buscaba construir una oferta aceptable para el nuevo consumidor electoral, quien se informaba por las redes sociales y definía sus elecciones según las características personales de los candidatos (Iglesias Illa, 2016; Duran Barba y Nieto, 2017).

Como vimos en las formas de construcción política, PRO construía su oferta de acuerdo a las demandas ciudadanas. Intentaba presentarse públicamente a imagen y semejanza de lo que la gente quiere: si las transformaciones sociales producto de la revolución digital 4.0 habían desplazado la “democracia de audiencia” (Manin, 1997) e instituido una “democracia de usuarios” (Zuccaro, 2020b), el PRO captó ese signo de época.

En lo posideológico, el PRO construía la ideología de su partido sin ideología. Situarse en el espectro de la derecha, en ese momento, tenía un manto de desconfianza social dado que este espacio de las ideologías políticas estaba asociado al autoritarismo, al fascismo y, más precisamente, con la dictadura (Morresi, 2015). Por otro lado, ese “post” le permitía ubicarse en el centro, el lugar donde se encuentran más votantes (Vommaro et al., 2015). En cierto sentido, intentó salirse de la encerrona ideológica y situarse como un partido que se define por lo que hace:

“Porque la sociedad no tiene que ser de izquierda o de derecha: tiene que ser feliz (...) Lo que estoy diciendo es que las categorías que se han usado a lo largo del siglo XX, izquierda o derecha, hoy son confusas. ¿Es de derecha el gobierno que se preocupa, más que ningún otro en la historia del país, por el transporte público?” (Pablo Avelluto, en The Clinic, 20 de marzo de 2018).

La idea de tercera vía tenía como objetivo presentar los elementos identitarios del partido de cara a la sociedad a partir de un documento que definía sus valores de acuerdo a la



experiencia de gestión en CABA<sup>27</sup> (Devoto, 2015). Ante los partidos tradicionales, el PRO se presentaba como algo nuevo, por fuera de las “roschas” ideológicas (Devoto, 2014). La retórica que aspiraba a superar las dicotomías terminó abriendo e inaugurando una nueva: lo viejo y lo nuevo. Bajo esta diferenciación, se habilitó la idea de cambio y la propuesta de un “partido moderno”. Lo nuevo de esta propuesta incorporó agendas de las corrientes posmateriales -como la espiritualidad- y de los nuevos individualismos -como los diversos estilos de vida- (Haidar, 2020).

Como documento refundacional, la tercera vía supuso la renovación partidaria de la oferta política. Tal renovación de la oferta partidaria en el plano nacional se propuso cambiar el eje de las definiciones del hacer. El sentido normativo de la acción política -las creencias, ideas y valores- en el discurso del PRO se fundamenta como la mejora o resolución de los problemas comunes de la gente común:

“El PRO entiende la política como una herramienta de mejora en la vida de las personas que integran nuestra sociedad. Esta herramienta no es neutra en materia de valores. Todas las medidas y decisiones de gobierno, de las más pequeñas a las más grandes, se alimentan de una serie de valores compartidos. Se trata de un camino de ida y vuelta: las acciones expresan estos valores y esos mismos valores se expresan a través de innumerables transformaciones que las acciones producen” (Devoto, 2014, p. 17).

La definición nativa de partido político del PRO es sugerente: la organización partidaria como suma de voluntades individuales. Definición que intentó diferenciarse de lo “viejo”. Desde lo “nuevo”, la preocupación que adquiere centralidad en la política es el hacer y se alejan de la “rosca” ideológica. El sentido de la acción está anclado en el individuo, dejando de lado los confrontamientos y los antagonismos. La tercera vía se inscribe en las ideas consensualistas de la sociedad donde el conflicto se configura como algo anómalo que pone en riesgo el orden. Su propuesta, más bien, es la suma de voluntades dirigidas hacia un bien mayor, el cual estaría estructurado por la resolución de los problemas individuales.

“Tenemos una inercia a polarizar, a dividir y a montar sobre esto el prejuicio que ya lleva más de quince años, en lugar de preocuparnos por construir confianza y resolverle los problemas a la gente (...) En el camino, cuando la disputa por un

---

<sup>27</sup> La idea de “tercera vía” nace en el siglo XIX y tuvo su auge durante el siglo XX luego de la segunda guerra mundial. En este período, algunos partidos políticos intentaban diferenciarse de los bloques del capitalismo norteamericano y del comunismo soviético (Haidar, 2020).

tema se convierte en una discusión ideológica o dogmática, se pierde el espacio de resolución de los problemas” (Vidal, 2021, p. 101.)

Así, la idea de la tercera vía vinculado a lo “nuevo” en la oferta partidaria articuló una concepción de la política como herramienta para resolver problemas comunes de gente común. La experiencia de la desigualdad se singulariza y, la atención gubernamental, debe recuperar esa individuación. Resolución de problemas a través de una articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad. Sobre ese punto vamos a trabajar a continuación.

### ***Ni un Estado tan mínimo, ni un mercado tan grande: lo público, lo privado y la sociedad civil***

Desde los años 70` el debate económico y, particularmente, los economistas han tenido una mayor relevancia en la escena pública. Este saber experto, en sintonía con el neoliberalismo, propuso la concepción econométrica de lo social. La concepción neoliberal economiza, a partir de un proceso de colonización subjetiva, todos los sectores de la vida y ordena normativamente la jerarquía de los problemas públicos y su resolución.

El singular ascenso de los economistas proviene del aumento del déficit estatal y la globalización de los mercados (Heredia, 2012). Así, el debate económico en relación al mercado, el Estado y la sociedad civil configuró la legitimidad y la preponderancia de las disímiles recetas para resolver los problemas sociales de diversa índole. Para estas corrientes de pensamiento, la esfera económica de la sociedad es la fuente de resolución y/o determinación del resto de la vida social.

La discusión económica refiere a la construcción simbólica de las intervenciones públicas de los economistas, quienes han homologado la idea de mercado y ciudadanía, mercado y sociedad, donde los principios de integración social descansan sobre los idearios económicos (Heredia, 2011). Así, los economistas -o el área económica de los partidos- adquieren una principal y vital importancia para la reedición de sus planes programáticos en lo que se configuran jerarquías y funciones con otras áreas. Es interesante recuperar el debate que se generaba en el PRO cuando se encontraban diseñando la propuesta de gobierno:

“El eje principal de la discusión, a veces incluso explícitamente, es shock vs gradualismo; es decir, si conviene hacer en diciembre un paquete de medidas rápidas que reestablezcan la confianza y permitan volver más rápido al

crecimiento (pero al precio de producir una devaluación, un sacudón inflacionario y daño social en el corto plazo) o, en cambio, una serie de ajustes graduales que cuiden a los más débiles (y, con ellos, la tranquilidad política) pero corran al riesgo de perseguir al problema desde atrás y nunca lograr dar vuelta la dinámica inflacionaria” (Iglesias Illa, 2016, p. 57).

Sobre ese punto, gradualismo con presencia asistencial fue la visión que se consolidó en el gobierno. La idea del gradualismo fue generar gobernabilidad política e intentar reducir la conflictividad social. La posible política económica del macrismo se transformó en economía política en el marco de una propuesta que reconfiguraría la relación Estado y mercado, apoyándose en el sector empresarial para ganar márgenes de maniobra de conducción social.

“Quintana dijo que, para él, el esfuerzo fiscal puede ser aún menor: ‘Los mercados y las empresas nos van a tener más paciencia que la gente’, explicó. ‘Los mercados no nos van a pedir ajustes, porque conocen la situación en la que vamos a asumir’. Y agregó: ‘Podemos hacer una política fiscal expansiva orientada a los pobres. Nos van a financiar. Estoy seguro’. Gabriela Michetti, que había estado escuchando casi en silencio desde una de las cabeceras de la mesa, se mostró de acuerdo: ‘yo tengo la misma sensación’, dijo.” (Iglesias Illa, 2016, p. 97).

Así, lo que intentó realizar PRO/Cambiamos fue tomar algunas medidas económicas de liberalización del sector agropecuario, financiero y de servicios con una redirección de la política asistencial -el cambio del eje productivo al educativo- y expansivo de la política social como la Asignación Universal por Hijo que incorporó en su cobertura a los sectores monotributistas.

En términos de plan programático de gobierno, la visión econométrica de lo social, se presenta como “ajuste y asistencia” o, en palabras de los integrantes del PRO: “precio más protección”. El modelo de subsidios a sectores medios y medio-altos en el transporte y en las tarifas de servicios como la luz y el gas, se consideraba una distorsión en el gasto público. Suponía que, al ir liberando ciertas regulaciones económicas para una autoregulación del mercado, el Estado era necesario para proteger las profundas consecuencias que tendría ello para los sectores más humildes:

“Noto que un patrón dentro de los planes económicos de Pensar (...) apunta a eliminar las distorsiones actuales y a establecer mecanismos de precios más o menos razonables, pero siempre con un ojo en la protección de quienes podrían ser perjudicados por estos procesos (...) Esta mezcla de ‘precios más protección’

refleja una evolución ideológica, me parece, del campo económico y, también, de un corrimiento al centro de la ideología de la administración pública no populista” (Iglesias Illa, 2016, p . 36)

El título de este subapartado intenta recuperar e interpretar la idea que precisa Devoto (2014), la cual recupera de la socialdemocracia alemana: “el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario” (Devoto, 2015). Frase que sintetiza y refleja de forma muy gráfica lo que venimos desarrollando y hemos señalado con anterioridad: el PRO propone una actividad estatal que potencie el desarrollo del mercado, en tanto herramienta que sirva para dinamizar el sector privado, dado que ello posibilita la liberación de las fuerzas creadoras del ser humano y, tal liberación, el progreso del país. La articulación entre Estado y mercado debería devenir del compromiso mutuo. El Estado como sinónimo de lo público debe generar las condiciones para el desarrollo del mercado como equivalente del sector privado. En tal compromiso, se podría potenciar una mejor calidad de vida en la sociedad.

“Yo quiero volver a este punto, y también es una interpelación a los empresarios aquí presentes: ustedes son la esperanza de generar empleo, que es una de las patas importantes en la vida de la gente para vivir mejor y ser felices” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 22 de agosto de 2019).

En tal sentido, en esta visión se considera al empresario como sujeto de la transformación social. Transformación que, a partir del compromiso mutuo con lo estatal, se embandere como el sector del desarrollo del país (Devoto, 2015). Bajo esta idea, el PRO llamó a las elites económicas a comprometerse con lo público y ser agentes del progreso social. Argumentación con la que reclutó a CEO’s y managgers del mundo empresarial para que dieran el salto a la política (Vommaro, 2017).

Esta reconfiguración y propuesta que articula el Estado y el mercado propone una idea de bien común centrado en el individuo. Reperfilear la administración pública para complementarse con el sector de la transformación social, en tanto unión bajo un mismo proyecto de país, mejoraría las condiciones vida de la población.

En el marco de la articulación entre el Estado y el mercado que propuso el PRO, se inaugura una tradición de “estatismo privatista”, la cual recupera un lenguaje propio de la racionalidad neoliberal para penetrar y adecuar la vida común. El “estatismo privatista” es la concepción que tiene como resultado la visión “pro mercado en tiempos de estatismo” (Vommaro et al., 2015, p. 13) y designa que las herramientas del Estado deben adecuarse a las necesidades de los privados.

El PRO buscará complementar lo público y lo privado, al Estado y el mercado a partir de objetivos comunes intentando rearticular las iniciativas individuales dispersas con su proyecto de sociedad (Vommaro et al., 2015). En tal suma, el Estado se planteó como objetivo dinamizar al sector privado con un modelo de planificación basado en las elites económicas, quienes debían impulsar un crecimiento virtuoso de creación de empleo: los Ceo's del gobierno, planificando en conjunto con los Ceo's del mercado debían tener la mira puesta en una idea de bien común que devendría de las potenciaciones mutuas.

### ***Ni la providencia, ni la ausencia: temporalidad e inversión social***

Existe en el PRO una idea de la asistencia como etapa transitoria y como una inversión social (Carolina Stanley, en A24, 5 de septiembre de 2018; Carolina Stanley, en Todo Noticias, 13 de septiembre de 2018). En términos de intervención social del Estado, esa idea la podríamos definir como “ni un Estado providencial, ni un Estado ausente”: un Estado transitorio que invierte en mejorar la calidad de las condiciones de empleabilidad de los sujetos pobres. A partir de las nociones de inversión social y temporalidad, esta idea se refuerza con aquello que mencionamos en el apartado anterior: el criterio econométrico para pensar la acción social del Estado.

En esta visión, el Estado no debe presentarse, ni proveer ilimitadamente a los sujetos (Devoto, 2015). Eso generaría trabas en el desarrollo individual y desincentiva la voluntad de mejorar el propio desarrollo humano. En otras palabras, es un Estado que debe estar presente en lo social, sin convertirse en un estado providente. Tal y como lo sostenía Esteban Bullrich: “no me gusta la idea de Estado como Gran Hermano (...) pero en países emergentes como el nuestro, el Estado no puede estar ausente en lo social” (23 de septiembre de 2007).

Lo social es sinónimo de asistencial y de atención a la vulnerabilidad. El Estado debe prestar sus servicios para la resolución individual de los problemas: como instrumento que puede ser, si es utilizado correctamente, una herramienta para “salir de la situación” de pobreza. Esta idea expresa el nudo de la concepción de la intervención social que tiene PRO en la que el Estado premia el esfuerzo (Devoto, 2014) y, según las palabras de Macri, sus conductores deben acompañar el sacrificio (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 1 de marzo de 2018).

El esfuerzo como vector meritocrático se vuelve un elemento central para descifrar la idea de inversión social y temporalidad de la intervención social del Estado. El mérito y el esfuerzo están configurados por el ideal del sacrificio, el cual recupera la mitología y doxa

de las religiones por el acceso al paraíso. La relación intrínseca entre el discurso religioso y el modelo de producción capitalista está presente desde sus orígenes (Weber, 2012). El mérito y el esfuerzo individual en el ámbito religioso buscaba responder la pregunta: ¿Seré yo el elegido? (Sandel, 2019). En un mismo sentido, en la sociedad actual, pretende responder: ¿Seré yo el exitoso?

El sacrificio refunda el mito religioso y lo pone como formato del nuevo contrato democrático del capitalismo en el cual el Estado no puede hacerle creer a los ciudadanos que las cosas se adquieren “sin sacrificio, ni trabajo” (Devoto, 2014). Así, la providencia del Estado resulta un obstáculo para generar las condiciones del cambio cultural. Sin embargo, su ausencia supone costos sociales que el gobierno no deseaba pagar: “porque el mayor impedimento, hoy, es un Estado que daba mucho más de lo que ayuda, obstaculiza más que lo que fomenta, y en eso tenemos que trabajar” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 1 de diciembre de 2016).

Lo expresado se rearticula con la reconfiguración de lo estatal y del sector empresarial, quien tiene la responsabilidad de crear empleo, dado que es quien invierte en el país: “trabajo, tenemos que generar trabajo, pero el trabajo viene de la mano de la inversión y la inversión viene de la mano de la confianza” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 11 de abril de 2016). Parte de la confianza devenía con la propuesta del cambio cultural que impulsó PRO/Cambiamos. En reiteradas ocasiones, diversos dirigentes de su gobierno, sostenían que era su principal desafío y objetivo: generar las condiciones simbólicas, desde el Estado, para construir una argentina distinta. Ello, se agrupó bajo la propuesta de un cambio cultural.

### ***La propuesta de un cambio cultural***

El gobierno de PRO/Cambiamos se planteó para su etapa gubernamental construir un cambio cultural. Varios dirigentes sostenían que el triunfo de su gestión debía estar enmarcada en una victoria simbólica en el proceso de reconstrucción de la Argentina. Reconstrucción que no debe entenderse a partir de un país en ruinas, sino que puede comprenderse mejor, en un proceso de nueva configuración acerca de los valores, intereses y relaciones sobre las cuáles se debería construir esta nación. Así, es posible considerar que PRO entiende al Estado como una herramienta (Morresi, 2016) que posibilita, a partir de hacerse de su conducción, influir en la comunidad que dirige:

“Nosotros somos los únicos que a la gestión le agregamos reformismo institucional y lo inscribimos en un cambio cultural, con un liderazgo más sano y mentalidad positiva” (Iglesias Illa, 2016, p. 18).

Un reformismo que pretendía instituir un cambio cultural en la ciudadanía y configuró el principal desafío de gestión de PRO en las áreas que le tocó conducir (Iglesias Illa, 2016). Podríamos decir que sedimentó de forma representativa elementos que estaban presentes en lo social y los transformó en un programa político de acción y gestión. De alguna manera, tal como señala Canelo (2019), PRO/Cambiemos profundizó ciertas dinámicas ya existentes. Institucionalizó políticamente transformaciones que se habían erigido anteriormente en la sociedad como el mérito, el sacrificio, el individualismo y la competencia, entre otros elementos. Cuestiones que se aglutinaron en una cadena de equivalencias significantes que, según Marcos Peña, edificaban el deseo de cambio de la población (Iglesias Illa, 2016). El cambio cultural estuvo centrado en profundizar la sociabilidad restringida, cuyo fundamento ético se basó en la fragmentación de los lazos sociales y su elemento estético suponía la apariencia de una reconfiguración individual. Implicó la propuesta de la desconexión y restricción de lo social en las explicaciones de las derrotas o triunfos personales.

“No somos conservadores sino transgresores, en el sentido de que se respeta al ciudadano, a la persona, que no sea todo una masa. Nosotros vemos gente con una vida, hombres, mujeres, jóvenes, mayores, ancianos, nenes, nenas, que tienen problemas, que quieren vivir, hacer su vida (...) somos personas, no pueblo, que es un concepto fascista y manipulable” (Alejandro Rozitchner, en Perfil, 7 de agosto de 2016)

El enunciado anterior da cuenta de lo que denominábamos hace algunos apartados como un nuevo individualismo en la reconfiguración estatal: más atento a los estilos de vida singulares y menos en las condiciones sociales de la población en general. Es una inversión en el individuo y una apuesta en sus capacidades cognitivas y herramientas prácticas en el marco de un proceso de descolectivación de lo público y empoderamiento de lo privado. O por decir de otra manera: una individuación de lo común y una desocialización de lo individual. Para ello, el ex presidente hablaba de “mover al elefante en la dirección correcta” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 20 de abril de 2016).

El cambio cultural no se trató de un achicamiento estatal, sino de su redireccionamiento como formato que configure un nuevo tipo de sociedad a partir de un cambio cultural que

se empuje desde las instituciones gubernamentales. De esa manera, el PRO intentó reformular el contrato de dominación política vigente.

### **Reformulación del contrato de dominación política**

El cambio cultural tiene una estrecha relación con lo verdadero y, lo verdadero, con la objetividad estadística, desde la cuál promulgó la tecnificación de la asistencia social. Proceso que fundamentaba el cambio cultural a partir de la confianza de la población (Club Político Argentino, 16 de noviembre de 2017; Vidal, 2021) y en la reformulación en el contrato de dominación política existente en el ciclo político kirchnerista.

Denominamos contrato de dominación política al pacto que se formula en la construcción del lazo que une a los gobernantes y gobernados (Duso, 2016). Es un pacto, a veces más explícito y otras más implícito, que refiere a la legitimidad de ejercicio gubernamental. Para la reformulación de este contrato de dominación política, el PRO apeló a la objetividad estadística por parte del INDEC y como un “buen gobernante” debe decir la verdad, a pesar del costo que ello puede llegar a traer. Estos sentidos tuvieron como fundamento la diferenciación con su adversario político. Así, las estadísticas públicas, de calidad e independientes se mostraron como una propuesta que mejoraría el bien común (Hernán Lacunza, en Argentina.gob.ar, 7 de noviembre de 2019; Jorge Triaca, en Casa Rosada, 2 de septiembre de 2016). Allí, la verdad cobraba una vital importancia para generar confianza interna hacía su gobierno. No importaban las cifras, sino que éstas eran verdaderas y reflejan la realidad. El “valor de la palabra”, afirmaba Mauricio Macri (Casa Rosada, 11 de abril de 2016), para explicar y definir el fundamento que tenía la cuestión de la “verdad” en el cambio cultural:

“El punto de partida en que nos encontramos ha sido muy duro (...) encima con un entorno de enormes mentiras, con lo cual hasta hubo que reconstruir la información en todos estos meses y seguimos en ese proceso. Todavía no hemos podido emitir el primer índice oficial del INDEC, pero estamos a pocos días de lograrlo” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 18 de julio de 2019).

Lo verdadero y lo falso, la verdad y la mentira supone un proceso de relaciones de poder que se produce y reproduce en un contrato político de dominación, en el cual el principal articulador es la confianza. Allí se trazan límites, aunque por momentos sean difusos, de las retóricas que una sociedad acepta o no. La confianza en el discurso o en los datos por parte de la sociedad es lo que le otorga su cuerpo verídico. En tal contrato fundado en la



confianza, también, se lo opone a lo falso, a la mentira. La verdad, por lo tanto, aparece en su afirmación, pero al mismo tiempo, en la negación de otra cosa.

La cuantitividad de lo social, es decir, desagregar la sociedad en números y estadísticas para conocer procesos, evaluar el impacto de las políticas y, en tal caso, generar las modificaciones. La estadística funciona como instrumento para observar tendencias generales sobre el colectivo y, a partir de allí, poder identificar problemas.

“Que después de tener mucho tiempo un INDEC manipulado, que ocultaba la realidad y nos mentía, los argentinos pudimos conocer la verdad sobre la pobreza, y saber cuál era el punto de partida para empezar a reducirla. Como dije, ya más de una vez, esta es mi principal preocupación y prioridad y quiero que juzguen mi presidencia por cómo logramos avanzar en este objetivo (...) No es que esta sea la primera vez que se trabaje en el tema, en la Argentina se trabajó en este tema, pero se lo hizo sin esas estadísticas, sin esa información, sin ese relevamiento científico, sin planificar y todos esos esfuerzos, todas esas buenas intenciones, terminaron frustrándose con la falta de resultados” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 28 de marzo de 2018).

Cabe aquí reconocer que todo dato es un producto intelectualmente manipulado en el proceso de elección de dimensiones y variables de análisis. La independencia de la estadística, por otro lado, permitiría recuperar y construir datos verídicos acerca de lo social que operen por fuera de las intenciones políticas y gubernamentales. Tal consigna se fundamentó en un contexto donde se denunciaba una influencia de Guillermo Moreno, secretario de Comercio Interior entre 2006 y 2013, para operar en los datos de inflación. La recuperación del INDEC operó como hecho objetivo y la verdad como un recurso retórico para refundar el contrato de dominación política. Es el hecho simbólico que habilitaría la confianza y expectativas sobre el cambio cultural. En última instancia, de alguna u otra manera, los gobernados creían en esos datos y en esas palabras. La verdad, se formuló como el compromiso gubernamental (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 12 de abril de 2016).

Bajo estos presupuestos, para el gobierno el desafío del cambio cultural se estructuró en la confianza y en las expectativas de los gobernados con los gobernantes. Tales elementos refundan, profundizan o reformulan el contrato de dominación política que se abre en cada acto electoral. Sin embargo, bajo ciertas retóricas y recursos simbólicos aparecen encadenamientos de significados que procuran y resguardan la legitimidad de ejercicio

de todo gobierno. Allí, la verdad y la objetividad estadística se constituyeron como piezas claves de la afirmación de tal cambio.

### ***La presentación obligatoria del PRO: vínculo entre gobernantes y gobernados***

Rosanvallon (2009) señala que la proximidad aparece como uno de las características del lazo representativo contemporáneo. La retórica espacial se constituye como un artefacto que viabiliza la construcción de legitimidad democrática, tanto en su formato ontológico como en su ejercicio. Así considerada, la proximidad se constituye como una “presentación obligatoria” de los candidatos y de los funcionarios políticos.

Para Schutz (2015), la “presentación obligatoria” se considera como un producto de interrelaciones subjetivas estructurales e institucionales que se validan en un contexto y se edifica a raíz de determinadas formaciones culturales. Como medio de comprensión recíproca entre las demandas y expectativas, por un lado, y entre la obligación y el deber, por el otro, se abre un escenario para que, al menos desde el discurso, se aborde de diferente manera.

La “presentación obligatoria” forma y reforma actitudes abstractas y actitudes concretas: desde el telón de fondo que opera en la reflexión del sujeto hasta las mediaciones que se anuda con la experiencia inmediata. Lo que une y enlaza cada uno de los extremos son las categorías que se utilizan y funcionan como operaciones retóricas y discursivas.

Los conceptos utilizados por los actores, ofrecen la reconstrucción de la estética narrativa que se propone para elucidar las situaciones determinadas hasta otras posibles. Es decir, las categorías se inscriben entre lo que debe y vale la pena ser enunciado de acuerdo a condiciones sociales que las demandan. La “presentación obligatoria”, por lo tanto, obliga a los actores a adecuarse a un discurso que necesariamente debe expresarse.

Como “presentación obligatoria”, la proximidad es una fórmula que presenta una articulación con la singularidad del sujeto. Aparece como una revalidación de la experiencia individual sobre las cuales se debe edificar la acción estatal.

De acuerdo a la proximidad en el ideario PRO, podríamos hablar de una política pública sin política. Aquí se circunscribe la gramática despolitizadora propia de las derechas que pondera el procesamiento y resolución de los conflictos mediante la institucionalización de la individuación de los problemas sociales. Bajo esta narrativa la política es servicio y no conflicto (Devoto, 2014). De cierta forma, la concepción de la política que tiene este partido y que encuentra formas de sociabilización orgánica y subjetivación partidaria pondera como horizonte transformador la vida individual.

En algún punto, esta concepción de la política desde la proximidad intenta invertir y disimular las configuraciones jerárquicas del sistema político institucionalizado. Tanto en lo electoral, como en lo gubernamental: ser el candidato elegible y, luego, ser el gobernante que genere confianza<sup>28</sup>. Al menos en un formato aparente, la proximidad le otorga al ciudadano común la posibilidad de veto y vigilancia como características contemporáneas de la contrademocracia (Rosanvallon, 2006). Posibilidad de veto y vigilancia a raíz de la narración de las experiencias, de sus angustias, de sus problemas y las apreciaciones sobre las medidas gubernamentales. Otorgar la posibilidad de veto y vigilancia a la sociedad, es conferirle formatos de presión y corrección acerca del accionar estatal, gubernamental y política representativa. Esta apertura a la posibilidad, como dinámica instituida en la sociedad en la que se basa la legitimidad de ejercicio, ensancha las dinámicas de la soberanía del pueblo que no solo debe gobernar mediante sus representantes, sino que tiene la posibilidad de vigilarlos y vetarlos.

En tal sentido, la proximidad formula la “presentación obligatoria” en el sentido de que PRO profundizó dinámicas preexistentes en la sociedad. Con esta lectura, se quiere decir que no es que construyó la individualización de la resolución de los problemas sociales, únicamente la manifestó y la seleccionó como una preferencia para resolver los conflictos y las demandas de la sociedad civil.

“Centrarnos en las personas significa acercarnos a ellas, escucharlas, analizar sus necesidades y problemas e intentar solucionarlos, haciéndolas formar parte del cambio” (Devoto, 2015, p. 261).

La “presentación obligatoria” de la proximidad se articuló con la participación individual de las personas a los fines de reforzar los poderes de veto y vigilancia. La cooperación y la participación entre los ciudadanos comunes y la política institucionalizada de partidos configuró esta obligatoriedad discursiva del PRO, ubicó al individuo como actor central y destinatario de la acción de la política estatal:

“Ubicar a las personas en el centro de la acción política tiene una consecuencia inmediata: la disposición a prestar servicios reales (...) El poder político se justifica en función de hacer posible los fines de las personas. La elección y consecución de los propios fines es libre y competencia de cada individuo. De esta

---

<sup>28</sup> En este sentido, se dio a conocer un manual de timbreo que PRO/Cambiamos compartía con sus candidatos y gobernantes. Allí, se detallaban una serie de procedimientos para transformar la visita en un hecho político de mayor envergadura propiciado por la viralización del encuentro.

forma el poder deja de ser la sustancia de la política para convertirse en capacidad de acción” (Devoto, 2015, p. 262).

La presentación obligatoria de la proximidad con sus articulaciones y configuraciones específicas adquirió vida a partir de la crisis de representación del 2001. Buscó reedificar el vínculo entre gobernantes y gobernados con la retórica del gobernante al servicio del gobernado y se modeló como una impugnación a la burocracia de Estado (Devoto, 2015). Así, la proximidad se constituyó en una “presentación obligatoria” por parte de los candidatos que luego serían gobernantes. La construcción de confianza entre la ciudadanía y los políticos se reedificó a partir de este significado y, el PRO, se propuso como el “partido del hacer” en el marco de un “gobierno de la cercanía”.

### ***El partido del hacer y el gobierno de la cercanía***

Diferentes autores han sostenido que el PRO se ha caracterizado a sí mismo por la gestión (Vommaro et al., 2015; Natanson, 2018a; Gallo, 2007), utilizando la experiencia de CABA como muestra de sus capacidades gubernamentales. También, se ha señalado con anterioridad que la proximidad no basta para generar legitimidad, ello se debe articular con una forma específica de acción para resolver los padecimientos y malestares presentes en la sociedad. En tal sentido, la proximidad construyó la manera en que el partido edificó las posiciones relativas a la legitimidad en el marco de un modelo de gestión de lo social. El PRO edificó su marca partidaria alrededor de Mauricio Macri, quien había creado su imagen personal alrededor de ser un empresario y dirigente deportivo exitoso que sabía gestionar. Allí se vislumbra la idea de “optimismo gestor” (Vommaro et al., 2015) a raíz de la cual el hacer, mediante las políticas públicas, delinea un proyecto de sociedad a partir de modos y sentidos con que interviene, los cuáles en muchas ocasiones se ven diluidos por la discusión ideológica y la burocracia. Por ello, a esta “pasión por el hacer” la trató de combinar con el “estar”, como una forma de articular y construir un gobierno de cercanía. “‘Hacer y estar’ se muestran como valores de gestión” (Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, 11 de octubre de 2016), en tanto configuración partidaria que subjetiva cierta ética y estética de la marca de su organización política (Iglesias Illa, 2016).

Respecto al “estar”, aquí se encuentran revalidaciones generales de los significados que trabajamos en anteriores apartados, lo que puede continuar validando la hipótesis central de la tesis, la cual vale recordar de manera general: los significados que le asignó el PRO

a la construcción gubernamental de la intervención social del Estado responden a lógicas de sociabilización partidaria y subjetivación política.

Por ejemplo, el cuidado de los pobres como un sentido que augura la configuración benéfica de las clases altas con las clases populares. La idea de la ayuda como dinámica de reproducción de la desigualdad, aparece una vez en el Estado como una forma de posicionar el andamiaje institucional.

“Encontramos, además, un Estado sin planeamiento, desmantelado, desquiciado, cargado de corrupción, alejado de poder resolver hasta los problemas básicos de los argentinos (...) Y yo he dicho (...) que me ha dolido en lo personal, cada vez que he tenido que tomar muchas de esas medidas, porque sé que hay muchos argentinos que hace años están en la exclusión y la pobreza y esto agravaba su situación. Y nosotros dijimos, desde el primer día, que vamos a cuidar a cada argentino” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 5 de mayo de 2016).

El gobierno de la cercanía tiene una de sus dimensiones en el cuidado. Se pondera como una tendencia moralizante en la acción estatal a partir de la institucionalización de un ideario caritativo. La filantropización de la intervención social supone la reproducción de las jerarquías sociales a partir de una conexión con lo emocional. La “inflación del discurso afectivo”, es un soporte simbólico a partir del cual las clases altas construyen sus esquemas morales y disposiciones políticas de acuerdo a la desigualdad (Dukuen y Kriger, 2016).

A partir del reconocimiento de ese otro, se configura un (des)conocimiento de las relaciones jerárquicas, en las cuales subyacen diferentes formas de acceso al poder, los bienes y recursos. La sobreestimación del discurso afectivo y las prácticas compasivas reconoce, por otro lado, relaciones legítimas de dominación de los gobernantes y gobernados. Una dominación legítima que se propone desde la cercanía dado que, en última instancia, “gobernar es cuidar” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 30 de enero 2017). Al mismo tiempo, se articula su acompañamiento como una forma de escenificar la cercanía a partir del contacto cotidiano entre gobernantes y gobernados. Por ello, la acción estatal debe presentarse en el territorio como espacio privilegiado de validación gubernamental.

“El acompañamiento a los más vulnerables se manifiesta como un eje fundamental a lo largo de la gestión” (Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, 2018)

“Hoy, nosotros entendemos que gobernar no es sólo cuidar, es acompañar, es estar cerca, es escuchar” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 18 de agosto de 2016).

Aquí, el poder es un velo para tomar decisiones y una vía accesible para olvidarse de cómo vive la gente. El territorio es la conexión y el escenario que encuentra a la política, los funcionarios y la gente común (Alejandro Finocchiaro, en Carrasco, 17 de marzo de 2019).

En ese diálogo con personas comunes, la política y los funcionarios deben mostrarse atentos a los sentimientos ajenos: a las angustias y padecimientos que puede estar viviendo el ciudadano. Esa construcción de empatía con el otro expone una intimidad particular y una cercanía general entre gobernados y gobernantes (Vidal, 2021; Macri, 2021). Ponerse en su lugar y entenderlo, hacer propio su dolor, es el locus del discurso estatal del PRO. Humaniza al gobernante, respecto del gobernado, y propone una forma de construir legitimidad y autoridad pública.

La “sensibilidad social” es un rasgo distintivo que ubica a los gobernantes en otro lugar y se distancia del modelo de gestión de expertos propio de los 90`. La resolución de los problemas no viene únicamente de los saberes técnicos, sino que además, debe venir de la compasión. La compasión, inició el compromiso en la causa personal de los integrantes del partido con los pobres (Vidal, 2021).

Estas piezas son las que ordenan el gobierno de la cercanía en tanto narrativa arquetípica de la nueva política y la tercera vía que buscó representar el PRO en el marco de la diferenciación con la vieja política y los políticos tradicionales.

La noción trabajada aquí recupera los idearios comunes y revalida lo territorial como escenario de propuestas, aprendizajes y soluciones conjuntas entre gobernantes y gobernados. Este formato representativo sobre el cuál se edificó la propuesta electoral y gubernamental se inscribe en dinámicas instituidas de la sociedad, intentándole otorgar sus propios valores y cosmovisiones, los cuales encontrarán relaciones con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que trabajaremos en el siguiente capítulo.

#### **Capítulo 4. El Ministerio de Desarrollo Social de Nación: legitimidades, problemas sociales y objetivos performativos**

Luego de la victoria de Mauricio Macri, Carolina Stanley llegó a estar a cargo de una de las carteras más importantes del Gobierno. La abogada egresada de la Universidad de Buenos Aires, ingresó al PRO en los inicios del armado partidario. Sus cargos públicos como funcionaria estuvieron siempre vinculados al área asistencial del Estado: entre 2007 y 2009 fue directora de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la CABA; en 2011 fue ministra de Desarrollo Social de la Jefatura de Gobierno de CABA de Mauricio Macri; y, entre 2009 y 2011, fue legisladora porteña.

El resto de los funcionarios públicos que ocuparon cargos político-estratégicos (secretarías, subsecretarías y direcciones) en el Ministerio de Desarrollo Social de Nación provinieron de diferentes espacios: de la Jefatura de Gobierno de CABA, de las fundaciones empresariales y de las ONG's (Perelmiter y Marcalle, 2021; Arcidiácono y Luci, 2020), lo que caracterizó las “marcas de gestión” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018) y las motivaciones que operaron como motor en la toma de decisiones políticas, institucionales y administrativas.

En este marco, se estructuraron diversos significados que se podrían agrupar en tres grandes campos: la construcción de legitimidad pública, la identificación de los problemas sociales y la performatividad de la intervención social del Estado.

En la construcción de legitimidad pública, observamos el proceso de formación y de posicionamiento público de las piezas discursivas que configuran las bases para la legitimación de la acción gubernamental-estatal. En la identificación de los problemas sociales, se encuentran presentes significados que enhebran diversos enunciados y que refieren al problema estatizado y a la inquietud gubernamental que se quiere resolver. Y, en cuanto a la performatividad de la intervención social, podemos advertir ciertas referencias que tienen en su núcleo argumentativo una idea de transformación y de cambio social en relación al proyecto de sociedad que se persigue.

Para analizar los significados que caracterizan a esta institución tomamos como material empírico normativas, documentos, formulaciones institucionales y dichos públicos de la ministra Carolina Stanley, a quien situamos como referente empírico de su grupo identitario de pertenencia. El material analizado en este apartado consta de ochenta y ocho producciones generales: cuarenta y cinco entrevistas públicas y cuarenta y tres normativas, resoluciones e informes producidos por el Ministerio.

Con criterio expositivo, el capítulo se divide en tres apartados. El primero hace mención a la construcción de legitimidad pública en la que se visualizan tres dimensiones: la proximidad, la tecnificación y la gobernabilidad. Luego, en el segundo, se abordan aquellos problemas que se procesaron estatalmente en términos de manifestaciones de la cuestión social; allí se analizan la pobreza y la urgencia. Finalmente, en el tercero, se observan los objetivos estratégicos de la intervención social del Estado que tuvieron como eje el capacitismo y la igualdad de oportunidades.

### **La construcción de legitimidad: proximidad, tecnificación y gobernabilidad**

Todo gobierno debe contar con cierta legitimidad para el ejercicio del poder. En las democracias, la legitimidad no se encuentra únicamente vinculada al origen de selección de autoridades, sino que conforma una pretensión y/o una creencia que vincula a gobernantes y gobernados (Breuer, 2015). Vínculo o relación social que, en sentido de Rosanvallon (2007), edifica una “institución invisible” que atraviesa y configura el orden social. Si las elecciones en la democracia liberal conforman la legitimidad de origen de los gobiernos, el interés de este apartado se centra en la construcción de la legitimidad de ejercicio.

En el caso del PRO/Cambemos, un elemento que atraviesa la construcción de la legitimidad gubernamental es la lógica de la diferenciación política kirchnerismo-antikirchnerismo. Esto se debe a varios motivos: 1) se constituyó como su opuesto comparativo en cómo llevar adelante la acción estatal; 2) los repertorios de protesta y las acciones de los sujetos colectivos fueron encasilladas como acciones partidarias que pretendían “desestabilizar al Gobierno”; 3) configuró una posición y una antinomia interpretativa desde la cual se posicionó para diferenciarse e identificarse.

En relación al criterio político para construir legitimidad de ejercicio, es posible notar tres grandes elementos que la constituyeron públicamente: la proximidad, la tecnificación de práctica asistencial y la gobernabilidad. La primera propone una especificidad vincular entre gobernantes y gobernados; la segunda establece una forma de realizar la asistencia que busca redefinir “desde arriba” la relación sujeto-necesidad, priorizando elementos técnicos y datos estadísticos para la estatización de los problemas sociales; y la tercera se establece en el plano de la gobernabilidad y supone la intervención social del Estado como estrategia de contención social y diálogo con los sujetos colectivos de la sociedad civil.



### ***Proximidad: la ministra embarrada, el cuidado de los pobres y la política compasional***

La proximidad es uno de los significados que estructuran las formas de representación gubernamental y electoral contemporánea (Rosanvallon, 2006, 2009; Annunziata, 2013, 2016). Se inscribe en el reconocimiento singular del sujeto y de las particularidades de la población recuperando sus vivencias y sus experiencias. Como reverso complementario, se la ve inmersa en el campo de las expectativas sobre el comportamiento de las autoridades políticas y de los candidatos políticos donde se configura la exigencia de la presencia.

Se podría decir que el Ministerio de Desarrollo Social configura como una de las instituciones estatales en las que se cristaliza esta figura, dado que encarna la tensión existente entre la lejanía estatal y la sociedad civil (Perelmiter, 2016). Cristalización que se hace explícita en el discurso de Carolina Stanley sobre “que hacer política social es estar ahí” (Carolina Stanley, en La Nación, 22 de agosto de 2018), en tanto exposición procedimental que referencia lo territorial como lugar preponderante de la acción ministerial.

A su vez, la proximidad como figura vinculada a la cercanía, la empatía, la amorosidad y la compasión puede ser inscripta en una institución a la que, desde sus inicios y mayormente a partir del 2003, se le exige y busca reconfigurar la distancia entre el Estado y los ciudadanos. En relación a este punto, Stanley argumentaba que el trabajo en el Ministerio de Desarrollo Social era estar en contacto con la gente, lo que permitía conocer los problemas y construir soluciones (Carolina Stanley, en A24com, 8 de noviembre de 2018).

Para Annunziata (2013), la proximidad refleja un tipo de “dominación anticarismática” como una suerte de reversión o inversión de lo que Weber llamó la “dominación carismática”<sup>29</sup>. Esta legitimidad se apoya en la idea de que todo gobernante debe escuchar la experiencia singular de las personas, estar presente, ser empático con el sufrimiento ajeno y mostrarse con autenticidad hacia los ciudadanos (Annunziata, 2013). De allí que articule el estar presente con embarrarse en el territorio, cuidar a quienes sufren, ofrecer su escucha y acompañarlos, entenderlos y mostrarse sensible al sufrimiento del otro.

---

<sup>29</sup> Para Weber (1984), la dominación carismática refería a aquellas características personales que hacían a un individuo digno de facultades extraordinarias. Además, sostuvo otros dos tipos de legitimidades que se correspondían a tipos de dominación legítimos: la burocrática cuyo efecto se inscribía en el orden legal y la tradicional cuya referencia hacía explicable desde aquellos poderes instituidos.

La proximidad recupera la metáfora espacial y territorial y pone en juego distintas estrategias simbólicas y materiales de ejercicio de poder con el objetivo de construir legitimidad y autoridad pública. Es, por decirlo de otra manera, un reposicionamiento del Estado que busca dar respuestas a los imperativos y a las demandas de la población. Esta idea añade un punto clave a aquella relectura de Weber propiciada por Habermas (1999), según la cual los Estados en el capitalismo tardío tienen una legitimidad de dos tipos: procedimentales -el respeto a las reglas institucionales- e instrumentales -los resultados de la acción estatal-. Sin embargo, la proximidad también confiere una legitimidad y una autoridad “vincular”, dado que se pondera la relación social de la dominación política a raíz de la conexión simbólica que se establece entre gobernantes y gobernados, tanto por demanda ciudadana como por necesidad gubernamental (Zuccaro, 2024c) que se asienta en las bases de reciprocidad sobre la cual está constituida toda cultura en el marco de la construcción de los lazos sociales (Peón, 1993).

Con la crisis del 2001 se generó una transformación en el campo de la representación política basada en la desconfianza por parte de la sociedad civil con el argumento de que la política se había alejado de los problemas reales de la gente (Annunziata, 2013; Perelmiter, 2017). Aunque también debe considerarse que no todos los ciclos políticos enfrentan la misma desconfianza; sobre esto, es posible notar los distintos desafíos que tuvieron el gobierno de Néstor Kirchner y de Mauricio Macri acerca de la tensión entre distancia-cercanía estatal.

En 2003, el Gobierno de Néstor Kirchner enfrentó una crisis de participación y de representación política, manifestada por la desconfianza pública generalizada sobre la autoridad política y las instituciones estatales en un contexto con grandes índices de desempleo, pobreza e indigencia. En esta situación, el Ministerio de Desarrollo Social desplegó un conjunto de dispositivos estratégicos-institucionales con el objetivo de “bajar el Estado” (Perelmiter, 2017). Así, la institución encabezada por Alicia Kirchner (2003-2015) vinculó la proximidad a dos elementos: la personalización y la territorialización de la asistencia (Perelmiter, 2017). Para Perelmiter (2017), la primera dimensión recuperaba la sensibilidad y el compromiso ante los sectores más vulnerables del país, en tanto fue un fundamento simbólico de la acción social asistencial, significada por “un Estado centrado en las personas” y por la “mística de la presencia”. La segunda, por su parte, hace mención a la materialización de la primera propuesta a través de un conjunto de operativos en los territorios partiendo de tres formas de acercamiento: extensión de calle, basista e itinerante (Perelmiter, 2017).

El PRO/Cambiamos tuvo que enfrentar otro escenario de desconfianza. Ya no se presentaba en la sociedad una crítica al sistema político institucional, ni tampoco a la política como forma del procesamiento del conflicto social y de la representación ciudadana; muy por el contrario, asumió la presidencia de una sociedad politizada y polarizada.

La desconfianza que recibió esta coalición gobernante, tuvo que ver con la trayectoria económica y laboral de sus integrantes. Aquello que se consagró como uno de los elementos que los llevó a ganar la elección y a recibir el apoyo del 51,34% de la población, también fue lo que generó dudas, incertidumbre y temor en la sociedad.

El “Partido de los CEOs”, como se lo denominó públicamente, prometía traer al “mejor equipo de los últimos cincuenta años” y a los más “eficientes empresarios y gerentes” del mundo de los negocios que, con sus saberes, procuraban mejorar el Estado: modernizarlo y hacerlo más eficiente. Sin embargo, su misma condición de clase y su lugar en la estructura económica suscitó la idea de que el PRO/Cambiamos era un Gobierno “para ricos” y “sin sensibilidad social”. En este punto, la política asistencial del Ministerio de Desarrollo Social se configuró con un itinerario que tuvo como objeto batallar esa afirmación y reconstruir la proximidad como significado necesario para conocer e intentar resolver los problemas de la gente.

Dentro de este contexto, encontramos tres elementos o piezas que pueden vincularse a la proximidad como significado en la intervención social del Estado en el Ministerio de Desarrollo Social durante 2015-2019: la ministra embarrada, el cuidado de los pobres y la política compasional.

### **La ministra embarrada**

Se utiliza la idea de ministra embarrada para describir la primacía que, al menos desde lo discursivo, tiene lo territorial por sobre el “escritorio”. Para ello, se hace uso de la caracterización del PRO como una “derecha embarrada” (Salerno, 2020). En esta concepción, el territorio se constituye como espacio vincular y como escenario en el que los funcionarios políticos acompañan a las personas, un acompañamiento en el sentido de estar en contacto con la “gente” y de trabajar para las “familias argentinas” que mayor necesidad tienen. Una idea que resalta en un contexto de crisis del Gobierno, tal y como ocurrió en 2018:

“Me parece que hay que trabajar todos los días en el territorio, todos los días al lado de las familias, todos los días al lado de los argentinos que mayor necesidad están pasando” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 13 de septiembre de 2018)

El acompañamiento parece ser una acción institucional que florece como una práctica específica y que deviene en la racionalidad de un tipo de asistencia y/o de intervención social. Acompañar significa, en este discurso, hacerlo de una manera afectiva. Lo que subyace es la premisa de no dejar “sola” a la gente. Es así que las instituciones deben disponer todo su andamiaje en estar presentes y escuchar sus necesidades como respuesta ante situaciones que generen malestar subjetivo, más allá de que los problemas efectivamente se resuelvan o no. Así lo planteaba Carolina Stanley al inicio de la gestión:

“La prioridad es poder estar cerca de las familias; la prioridad es estar al lado de ellos y poder entender que les está pasando y de esa manera poder solucionarlo” (Carolina Stanley, en Canal 10 Río Negro, 2016)

Acompañar para conocer y aprender. El territorio se constituye como el núcleo de los saberes legítimos con los cuales se debe pensar la asistencia estatal y como punto de partida de conocimiento de los problemas reales de la gente en función de la propia experiencia individual. El conocimiento de la realidad parte de la visita a los entramados territoriales de los barrios para brindar soluciones. Los saberes de la gente son fuente de legitimación política y núcleos de referencia para la construcción de la autoridad pública.

“Para mí es una de las partes más lindas de mi trabajo, porque en el territorio uno aprende, uno se llena de enseñanzas, de cosas ricas, de testimonios. Esto que digo siempre de ponernos en el lugar del otro ¿no? y poder conocer historias para poder entender qué es lo que hacemos y qué es lo que tenemos que seguir haciendo. Para mí la política pública se construye todos los días, más allá de los planes y proyectos que tenemos, uno tiene que conocer la realidad, justamente, para poder transformarla y eso te lo da mucho el territorio” (Carolina Stanley, en La Nación, 12 de noviembre de 2018).

Lo territorial, además, se constituye como imagen de conocimiento y de aprendizaje. De conocimiento porque allí se conocen cuáles son los conflictos y las interpretaciones singulares de la desigualdad; y de aprendizaje porque permite evaluar las políticas públicas y generar ideas. De cierta forma, el territorio tiene una lógica ambivalente: como problema y como solución. Como problema, dado que allí se encuentran las manifestaciones de la cuestión social singularizadas en las experiencias personales, en razón de la desigualdad existente y en las estrategias cotidianas de sobrevivencia. Como

solución porque a partir de esas historias narradas por los vecinos, se identifican las limitaciones en el acceso a la política pública y surgen aprendizajes y enseñanzas que los funcionarios deben tener en cuenta para hacer mejor su trabajo. Las soluciones surgen en el encuentro *vis a vis* de funcionarios y vecinos. Así, la ministra embarrada contiene una dimensión de esta construcción de la proximidad como forma de legitimar su autoridad. Estar y revalidar el territorio, priorizar los saberes preferenciales con los cuales se conoce la realidad con el objetivo de solucionar los problemas que la atraviesan.

### **El cuidado de los pobres**

El cuidado de los pobres recupera y resignifica las nociones filantrópicas y caritativas vinculadas al liberalismo-conservador del siglo pasado, liberal en el modelo económico y conservador en función de las tradiciones y de las jerarquías del orden social. Si esta vertiente suponía la tercerización en el modelo asistencial desarrollado por las sociedades de beneficencia con el objetivo de disciplinar a los pobres (Moreno, 2009), el PRO/Cambiamos supuso la recomposición y la centralización estatal de sentidos a partir de su profundización en un movimiento de exclusión de la dignidad de los excluidos.

En ese movimiento discursivo, al mismo tiempo, constituyó una dimensión moral para pensar la acción político-estatal. Esta moralización de la política es un proceso que se gesta con las transformaciones neoliberales de las últimas décadas, que refiere a las características personales de quien se mete en política y construye su capital político a partir de los destinatarios de su acción (Frederic y Masson, 2006). Por consiguiente, el cuidado de los pobres tiene esa doble implicancia que podría articularse como moralización filantrópica de la acción social del Estado en un escenario de empeoramiento de los índices de pobreza, indigencia y desempleo:

Carolina Stanley: “Todo tiene un mismo sentido y el sentido es un lugar de cuidado y de acompañar a los argentinos y, sobre todo, a los argentinos que más están sufriendo. Los que están atravesando una situación de vulnerabilidad, argentinos que hoy están en situación de pobreza, que la están pasando mal, que están angustiados, que están con incertidumbre” (Carolina Stanley, en A24com, 8 de noviembre de 2018)

Esta moralización filantrópica supone la atención y el reconocimiento de los pobres por parte de los funcionarios. Construye una lógica tutelar que busca reducir las inconsistencias que trae consigo el “ascenso de las incertidumbres” (Castel, 2010). Lógica tutelar que constituye una relación que tiene como principal argumento el discurso

afectivo y el reposicionamiento del funcionario como agente político y como semblante estatal.

“Trabajamos todos los días para que esta situación de angustia y de incertidumbre se tranquilice y para que las familias puedan estar tranquilas con que entendemos y estamos acompañándolas en este momento (...) Lo que a mí me importa es estar al lado de las familias” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 14 de diciembre de 2018)

Este discurso se enmarca en las acciones “extra-salariales” de inclusión y de protección estatal, en tanto supone una obligación moral del funcionario. El cuidado de los pobres es una pieza de una acción política sin política. Por decirlo de una forma más sencilla: narra una obligación moral de construcción de la autoridad pública cuya acción se escribe a partir del reposicionamiento filantrópico y el desplazamiento de la política, dado que no se formula desde un principio de igualdad y de derecho social. En la dinámica de la inseguridad de las fluctuaciones económicas y del deterioro de ciertas condiciones de vida, el amparo estatal se introduce en términos afectivos, morales y jerárquicos.

### **La política compasional**

Tomamos la idea de política compasional de Annunziata (2013), en tanto construcción ideal de lo que se espera de quien se dedica a la política y en cuanto configuración arquetípica de una suerte de desplazamiento y diferenciación de los “políticos tradicionales”. Esta pieza, que compone la proximidad, expresa la imagen de un representante que “siente” la desgracia y el dolor ajeno a pesar del lugar de privilegio que tiene. Supone una empatía particular que propone un entendimiento del otro, en tanto se pone en su lugar y vive su angustia como propia y, desde ella, “hace”. El político compasional tiene como sentido de acción lo emocional:

“Todos los días recorro algún lugar distinto (...) y trabajamos todos los días en esto que decía: en escuchar esto que pasa, porque me parece que hay que estar ahí para atender esa emergencia y salir entre todos adelante (...) Sí, claro que sufro. Sufro, pero también tengo la posibilidad de acompañar, de estar y de saber que empezamos a transitar un camino para salir de esa situación” (Carolina Stanley, en Las mesazas de eltrece, 2018)

El político compasional encuentra su núcleo relacional en el sufrimiento mutuo. Compone su relación desde lo emocional, se posiciona como aquel que entiende, que hace propio el dolor ajeno y, a partir de allí, siente la motivación de transformar la realidad. Es

ilustrativo, en este sentido, cuando Carolina Stanley sostuvo que su trabajo como ministra consistía fundamentalmente en escuchar y tener empatía porque desde esos lugares podía entender y sentir para transformar la realidad (Carolina Stanley, en A24com, 8 de noviembre de 2018). O cuando, en otra entrevista, explicó que en la intervención del ministerio primaba ponerse en el lugar del otro porque, a partir de escuchar a la gente que pedía ayuda, ella se motivaba para acompañar el dolor ajeno e intervenir socialmente (Carolina Stanley, en DAIA Argentina, 14 de marzo 2018). El político compasional, en este ideario, se pone en el lugar del otro a partir de un carácter performativo e instrumental. Se reubica y se diferencia de los “políticos tradicionales” y lo utiliza como medio para pensar acciones. Para esta figura, la política es vocación y una herramienta de resolución de problemas públicos.

“Nosotros tenemos que hacer y tenemos que estar. Y cuando hablamos de estar, no es estar solo para venir un rato y hacer de cuenta que. Estar es escuchar, estar es entender qué le pasa al otro, estar es comprender qué necesita el otro. Entonces cuando nosotros entendemos y hacemos propio lo que le está pasando a cada uno de ustedes y hacemos propio eso que le pasa a cada familia que hoy está atravesando una situación difícil es que el hacer se conecta con eso que les pasa a cada uno de ustedes” (Carolina Stanley, en El seis, 25 de septiembre de 2017)

Una característica del político compasional es que su motor está ideado por una ética y por una moral de las convicciones, núcleo de energía donde las consecuencias de la acción pasan a segundo plano. En términos weberianos, es alguien que se mueve solo por los sentimientos que le producen aquello que caracteriza como una injusticia, pero no incorpora la dimensión de la responsabilidad de su acción. Su punto de partida es la pasión y el corazón, aunque deja de lado la racionalidad necesaria para pensar o prever las distintas consecuencias que puede tener su accionar, consecuencias que muchas veces pueden ser no deseables o contradictorias a la aspiración ética de la que se parte. Por ello, Weber sostiene que la vocación no debe ser el único ideal que sustenta la actividad política (Nosetto, 2015) porque la acción sin responsabilidad puede terminar en tragedia<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Recordemos que, para Weber, si bien es necesario la vocación, el actuar en política debe relacionarse con la medida y la responsabilidad (Nosetto, 2015; Abellán, 1992).

### ***Tecnificación: estadística y desintermediación***

La tecnocracia entiende que en los criterios técnicos reside la autoridad para procesar las preferencias y los conflictos sociales (Camou, 2001), teniendo como eje dicotomías entre administración vs. política o punteros vs. tecnocracia (Rey, 2001). En este apartado se observa cómo el discurso de legitimación de la intervención social del Estado se inscribió en esta clásica antinomia, resaltando la reconstrucción del INDEC y ponderando la desintermediación de la política social.

En términos generales, la tecnificación de la práctica asistencial descansa sobre la base de criterios objetivos y del reposicionamiento del Estado con el sujeto destinatario de la intervención sin otra mediación social. La necesidad pasa a tener un criterio técnico que es redefinido de acuerdo a lo que entiende el experto sobre las demandas de los sectores populares para manejar y otorgar discrecionalmente los recursos públicos de forma eficiente, objetiva y técnica. Es una forma de intentar resolver los problemas públicos en base a formas específicas de conocimiento, donde se redefine la relación sujeto-necesidad.

En este punto observamos dos elementos interdependientes entre sí: la relegitimación del INDEC para establecer criterios estadísticos con los cuales delimitar los problemas sociales y la desintermediación como juicio vertical del Estado en la atención de la relación sujeto-necesidad.

#### **La objetividad estadística**

El INDEC nació en el año 1968 durante la dictadura militar de Juan Carlos Onganía, quien llevó adelante los preceptos desarrollistas propios de la época, con el objetivo de relevar y de producir indicadores sobre diversos fenómenos de la sociedad a partir de sus dimensiones sociales, políticas, culturales, económicas y geográficas.

Sin embargo, fue recién a partir del 83' que cobró relevancia en la medición de los indicadores de pobreza y se constituyó como uno de los elementos que transformó las políticas sociales del Estado a partir de responder a la pregunta “¿Cuántos son los pobres?” (Vommaro y Daniel, 2011).

Desde el regreso a la democracia, y cada vez con mayor vitalidad, ese interrogante adquirió una mayor relevancia para pensar la gestión de los gobiernos, hacer balances de los ciclos políticos, caracterizar los niveles de aceptación social y, fundamentalmente, evaluar el impacto de las políticas públicas en general y de la intervención social del Estado en particular.



Durante el Gobierno del PRO/Cambiamos la estadística se tornó el motor de la acción estatal y el índice para evaluar el proyecto político; incluso en un contexto en el que los datos no arrojaban un panorama alentador:

“Fue una decisión del Presidente, no solo plantear a la pobreza como una prioridad en agenda, sino que además de volver a medirla, poner al INDEC en su lugar. Yo siempre digo que la verdad ilumina y, en este caso, hablar con la verdad respecto a la situación de pobreza en la Argentina, es hablar de una verdad que permite transformar” (Carolina Stanley, en La Nación, 12 de noviembre de 2018).

Estos datos, producidos estatalmente y procesados gubernamentalmente por el INDEC, adquirieron un estatus de verdadero y produjeron un saber que se instaló en la producción y en la reproducción de la verdad por su carácter objetivo, tecnológico y científico. La utilización de estos datos como criterio para tomar decisiones supone y se inscribe en el avance de saberes expertos (Vommaro y Morresi, 2011), en la visión gerencialista de las instituciones estatales (Marcallo, 2021) y en la tan pretendida modernización del Estado a la que aspiró el PRO/Cambiamos.

Luego de la deslegitimación mediática y política de las estadísticas oficiales -nacionales e internacionales- durante los últimos años del Gobierno de Cristina Fernández, el PRO/Cambiamos estableció una serie de cambios técnicos en las mediciones y construyó su legitimidad gubernamental sobre la relegitimación del INDEC. Así, la objetividad estadística se convirtió en el parámetro fundante del sinceramiento, del “decir la verdad”. El principio de gestión se trazó de esta forma:

“Por primera vez un Presidente se anima a hablar con la verdad y de frente respecto de la pobreza. Después de años de no medir la pobreza y mentir respecto a las estadísticas, el Presidente se plantó contra todos y anunció y contó que el INDEC había medido un 32% de pobreza (...) Pensá que el anterior Gobierno hablaba de un siete, cinco, seis por ciento de pobreza (...) Escondía y después salió a decir que estigmatizaba medir la pobreza, con lo cual es muy difícil pensar hoy mirando para atrás hablar de cifras reales. Lo que sabemos es que hoy el INDEC volvió a medir como corresponde y esto es lo que midió y sobre esta base estamos trabajando desde diciembre” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 26 de octubre de 2016).

La objetividad estadística se transformó en la productora de la verdad y en el núcleo vigorizante de la producción de la realidad. Según este paradigma, el dato no es una simulación construida, es una realidad tangible que se puede ver y tocar, que se puede

analizar y transformar. El dato es objetivo y la objetividad una de las dimensiones del modelo tecnócrata para la distribución de los recursos públicos. La objetividad estadística se inscribe en la propia lógica de la gramática managerial<sup>31</sup> (Luci, 2016), en tanto doxa ceocrática del capitalismo flexible.

A su vez, la medición estadística de la sociedad supone una voluntad política en la cual la influencia de los políticos se ve como una amenaza para los criterios de transparencia y objetividad; criterios a partir de los cuales las instituciones deben llevar a cabo las estadísticas oficiales para construir la confianza social y su legitimación.

Esta idea se recuperó como uno de los aspectos positivos de la gestión en el contexto eleccionario:

"Pusimos en valor el INDEC, decimos la verdad. Sabemos qué es lo que estamos haciendo y cómo estamos trabajando" (Carolina Stanley, en Multivisión Federal, 2 de julio 2019)

"Lo que pasó con el INDEC es inadmisible, pero no porque el INDEC es un organismo, sino porque ¿sabes qué hacemos con los datos de la realidad? La podemos transformar. Entonces, cuando decidimos medir la pobreza y supimos cuál era la situación real medida por el INDEC (...), la política pública, lo que vos definís para transformar esa realidad, se vuelve más concreto y se hace efectivo y lo podés medir" (Carolina Stanley, en La Nación, 1 de octubre de 2019).

Así, la objetividad estadística se constituyó como el eje central de la producción de verdad con el cual observar, analizar y transformar la realidad. Al igual que en las empresas, la información estadística se considera un instrumento relevante para la toma de decisiones y para la evaluación de la acción social del Estado. En tanto, "decir la verdad" se constituyó como otro de los ejes de legitimación de la autoridad estatal para enfrentar el desafío de modernizar un Estado burocratizado sin capacidad de resolver los problemas reales de la gente.

### **Desintermediar: clientelismo y punteros**

Las categorías puntero y clientelismo operaron como núcleo interpretativo para caracterizar y diferenciarse de la gestión de la asistencia del ciclo político 2003-2015 (Zuccaro, 2021). En cierto sentido, se propuso una verticalización estatal en la

---

<sup>31</sup>Esta idea hace mención a los sentidos compartidos y los soportes morales que se producen en las interacciones entre los integrantes de las altas empresas en tanto formación del "espíritu" del capitalismo flexible (Luci, 2016).

redefinición de la práctica asistencial que estableció nuevos parámetros para construir la relación sujeto-necesidad.

A partir de una lectura según la cual el Estado estuvo ausente y una supuesta construcción de una red de favores y de extorsiones que debilitaron la democracia y el funcionamiento de las instituciones, para el PRO/Cambiemos durante el kirchnerismo se burocratizó la asistencia y se cedieron los recursos públicos a los sujetos colectivos (Carolina Stanley, en A24com, 8 de noviembre de 2018; Carolina Stanley, en El Trece, 13 de septiembre de 2018). En ese sentido, construyeron una lógica explicativa en la cual las organizaciones sociales y los actores territoriales ocuparon el espacio “vacío” del Estado como intermediarios entre la asistencia y sus destinatarios. Así, en el contexto de elecciones de 2019 se comenzó a resaltar aún más esta cuestión:

“Uno de nuestros compromisos es terminar con el clientelismo (...) entonces todo lo que tiene que ver con planes sociales o acompañamiento social lo hacemos desde el Estado a través de las oficinas del ANSES donde cada uno se registra” (Carolina Stanley, en La Nación, 1 de octubre de 2019).

Si bien la categoría clientelismo se mediatizó a raíz de la crisis del 2001 para designar y conceptualizar ciertas prácticas en las operatorias de las políticas sociales, fue a partir de los trabajos de Javier Auyero<sup>32</sup> que ganó terreno en las discusiones políticas, mediáticas, académicas y culturales (Vommaro, 2008). En el acervo común se la suele asociar con el mundo popular, es decir, con el peronismo y con su tradición. La palabra clientelismo se encuentra estrechamente vinculada a los pobres y a la asistencia. Es en este sentido que se utiliza como categoría política y etiqueta moral (Vommaro, 2008).

“De hecho, cuando nosotros asumimos en el Ministerio, parte de los planes sociales se daban a través de organizaciones sociales. Hoy, en ningún plan social hay intermediario. Estamos nosotros y está la persona que lo recibe” (Carolina Stanley, en América TV, 10 de julio de 2019).

En tanto categoría política, circula significativamente al interior del espacio político y mediático y se pone en juego en función de los repertorios discursivos que describen y que caracterizan estrategias de dominación política, las cuales responden a la producción

---

<sup>32</sup> Para Auyero (1997, 2001) implica una relación de dominación que tiene dos dimensiones: el poder y la recursividad. Significa que se define en la interacción cotidiana entre “punteros y clientes” como relación y proceso de sociabilización política que instituye una particular dinámica cultural en tanto se afina en una serie de intercambios materiales y simbólicos que se formulan en la resolución de problemas a partir de la construcción y delimitación de un criterio de merecimiento que se impone en la trama de una dinámica partidaria.

de necesidades y a la imposición del “miedo”. Al mismo tiempo, define criterios de mérito y de compensación del asistido por ir a una marcha, dar un voto u otras acciones.

“Nosotros no hacemos política social por un voto. Cuando tenés pasión por lo que hacés, el voto es lo de menos (...) La gente no necesita que la extorsiones por un voto, necesita saber que estás acompañando su situación, que la vas a transformar y que vas a seguir ahí, no importa a quién vote” (Carolina Stanley, en El Litoral, 14 de julio 2019).

Por otro lado, en cuanto etiqueta moral, entra en juego en las denuncias de las acciones de un otro que exagera la dominación y que, por ejemplo, utiliza la pobreza y los recursos públicos para su conveniencia personal. Visto de tal manera, es ilustrativo el hallazgo que notan Arcidiácono y Bermúdez (2020) en la página oficial del Programa “Hacemos Futuro” en cuya presentación digital refería: “tenés que saber que no debés realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones”.

Ambas dimensiones se señalan en la delimitación y en la regulación de los sectores y de las organizaciones del campo nacional-popular con la política, fundamentalmente de los actores más afines a la identidad peronista. Así, también se produce una conceptualización según la cual se utiliza la intervención social del Estado como instrumento de construcción política, dado que pone el acento en que se emplea la distribución de recursos para fortalecer su base electoral y de movilización.

“Entre todo lo que pasaba y la diferencia enorme que hay entre lo que era el Gobierno anterior y lo que nosotros proponemos desde lo social, el clientelismo no tenía solo que ver con organizaciones sociales, sino que en muchos casos tenía que ver con municipios de la provincia de Buenos Aires y esa gente quiere seguir extorsionando a las personas que cobran un plan social (Carolina Stanley, en América TV, 10 de julio de 2019).

“El clientelismo y el esquema de punteros ya no tienen que existir. Hoy, el 100% de los programas que se pagan desde el Ministerio van en un 100% a cada una de las personas beneficiarias. Eso ya de por sí corta y cambia mucho la posibilidad de la cuestión clientelar o el punterismo” (Carolina Stanley, en Telam, 2 de abril de 2017).

El lugar asignado en el imaginario social deviene en un proceso de legitimación de la singularización de la asistencia mediante el Estado que trae consigo una forma de entender la desigualdad centrada en el individuo. Es posible, entonces, que se pretendiera

que el procesamiento de las demandas sociales se ubique en la búsqueda de la resolución individual de los problemas sociales. En este punto, se podría decir que se instala públicamente una forma tecnificada de procesar las preferencias y las demandas sociales en el marco de la individuación de la necesidad redefinida y certificada por el agente estatal.

“Desde el primer día nuestro compromiso fue, primero, transparentar los programas sociales; segundo, desintermediar los programas sociales. Los programas sociales se entregan directamente desde el Ministerio, directamente desde el Estado a través de la oficina de ANSES” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 14 de diciembre de 2018)

La apuesta de esta organización de la intervención social del Estado encuentra una analogía en los procesos de admisión a los préstamos bancarios<sup>33</sup>. Cuando una persona se acerca a pedir un préstamo a una institución crediticia, se realiza un examen exhaustivo de su caso singular de acuerdo a su solvencia para devolver el dinero prestado, más los intereses, en un tiempo específico. En lo asistencial, es el Estado quien debe certificar su situación de pobreza y su voluntad de esfuerzo para salir de ella.

“No hay más intermediarios. Cada una de estas personas pasó por una oficina del ANSES, ha hecho una encuesta, sabemos cuál es su realidad, sabemos que es una persona que no ha tenido las mismas oportunidades (...) Cada una de las personas que vino a reclamar un plan abajo del Ministerio, a cortar calle, no se llevó un plan social porque nosotros trabajamos directamente con cada una de las personas” (Carolina Stanley, en América TV, 10 de julio de 2019).

En este sentido, recuperando la idea de Parelmiter (2016), es posible aseverar que el PRO/Cambiamos observó un “exceso de mediaciones” en la política social y que caracterizó la forma de entender la relación sociedad civil-Estado con una lógica clientelar.

“Ya no intermediamos el acompañamiento o la ayuda social. Algo que hicimos desde el principio, que nosotros dijimos que íbamos a terminar con el clientelismo, y todos los planes sociales hoy son una relación directa entre el ministerio y la

---

<sup>33</sup> Se recupera esta analogía del sociólogo y filósofo italiano Maurizio Lazzaratto, quien argumentaba que en el neoliberalismo “se otorgan derechos sociales sobre la base de un legajo individual, luego de un examen y recopilación de informaciones sobre la vida de los individuos, sus conductas y sus modos de existencia” (2013, p. 153).

persona que recibe el plan social” (Carolina Stanley, en Multivisión Federal, 2 de julio 2019).

Ante tal estado de “exceso de mediaciones”, que el partido liderado por Mauricio Macri caracterizó como clientelismo, se propuso un criterio tecnocrático en el proceso de legitimación de la intervención social del Estado para resolver el conflicto social por la demanda asistencial que redefine la relación sujeto-necesidad. En cierto punto, el conflicto fue visto como un obstáculo para la gobernabilidad del Gobierno, punto que se trabaja en el siguiente apartado.

### ***Gobernabilidad: la memoria pragmática y dialoguismo***

Quienes han estudiado la perspectiva ideológica del PRO como partido lo caracterizaron como una organización política flexible y pragmática (Vommaro, 2017) que tiene el objetivo de construir poder. Este elemento lo diferencia de las anteriores derechas que han buscado gobernar mediante el mecanismo electoral de representación democrática. Siguiendo esta dirección argumentativa, sería posible establecer una conexión entre ese pragmatismo y el miedo latente a un nuevo 2001 que operó en la memoria de este partido como un “trauma”.

Durante los cuatro años de gestión, al llegar a diciembre, los periodistas le preguntaban a Stanley cómo veía la situación social y cómo iba a calmar el conflicto, a lo que ella contestaba que trabajaban todos los días para que no ocurra un nuevo diciembre con una salida anticipada de Mauricio Macri. Ese “trauma” derivó, entonces, en cierto pragmatismo y en la búsqueda de diálogo para “trabajar con todos los actores sociales”. La memoria pragmática refiere a la reinterpretación del pasado que realizó este partido, a raíz de la cual aprendió de los errores que cometieron otras coaliciones de centro-derecha o de derecha al poder e intentar llevar adelante una relación distinta con las organizaciones sociales. En este sentido, el dialoguismo buscó garantizar la gobernabilidad en contraposición al recuerdo de aquella Plaza de Mayo en la que pedían “que se vayan todos”.

Particularmente, el aumento de las demandas asistenciales (Natalucci y Moujan, 2022) atravesó al Ministerio como una de las instituciones que tuvo que procesar el conflicto con las organizaciones sociales. Cada protesta o acción colectiva fue caracterizada desde el Gobierno como un obstáculo a la gobernabilidad, que proponía otra forma de hacer las cosas: el diálogo como vector que sutura la dimensión diferencial. Una suerte de liberalismo que reconoce la puja de intereses, pero la moraliza y propone en su lugar la

resolución racional individual. De allí se caracterizó a la intervención social del Estado como resultado del diálogo, como vía para establecer la resolución de los conflictos sociales por medio de la instrumentalización racional de las normas y de las formas institucionales.

“{Argentina} es un país donde todos necesitamos dialogar, necesitamos consensuar, necesitamos trabajar juntos porque hay un objetivo común. Entonces, me parece que donde todos compartimos, que esta situación de pobreza es intolerable, es dolorosa y queremos trabajar para salir de esta situación, necesitamos escucharnos sea donde sea. Yo ya he dicho una vez que no necesito que la gente tenga un carnet del PRO o de Cambiemos para poder sentarnos a dialogar. Justamente creo que todos necesitamos abrirnos y poder entendernos” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 14 de diciembre de 2018).

Desde esta perspectiva, las diferencias se dirimen dialogando y trabajando juntos por un objetivo común. Es desde el consenso que se puede construir, aunque las demandas de las organizaciones no se atiendan. Lo social necesita una sinergia armoniosa entre todos los que participan, aunque sin partidismos, sin intereses, sin visiones de país y sin proyectos diferentes.

Carolina Stanley: “Lo mismo que pasa cada vez que siento que vienen a tratar de usar la situación social para hacer partidismo político, digamos. Y me parece que yo he dado muestra de sentarme a dialogar y poder compartir e, incluso, crecer a partir de propuestas de muchas otras personas de lo que se puede hacer en lo social. Ahora, cuando una dialoga tiene que escuchar las dos partes y nosotros no solo conocemos y entendemos la situación social, sino que también hemos tomado muchísimas medidas para acompañar esta situación social” (Carolina Stanley, en AméricaTV, 10 de julio de 2019).

Esta forma de relacionarse con las organizaciones estuvo mediada por una interpretación del pasado reciente y por una búsqueda de garantizar el mandato completo de PRO/Cambiemos. El trauma<sup>34</sup> del 2001 es una configuración simbólica latente en el imaginario de los partidos no peronistas de no llegar a terminar su mandato. De esto se desprende que ese dialoguismo dialogaba con cierto aprendizaje de lo ocurrido en 2001: la Plaza de Mayo envuelta en humo y pañuelos en la cara tapando narices para intentar

---

<sup>34</sup> Para observar sobre la constitución de las memorias sociales y los efectos traumáticos de acontecimientos catastróficos, como el 2001, ver Bleichmar et al. (2003).

respirar; cacerolas sonando sincrónicamente con cartuchos cayendo al piso desde una escopeta; piedras volando por los aires y vidrieras desmoronándose dentro de los bancos; sirenas de patrulleros que huían y atropellaban una multitud de personas y ambulancias que llegaban para asistirles; pezuñas y cuerpos golpeando el asfalto que ardía; un helicóptero que unía Casa Rosada y Olivos.

El recuerdo de este acontecimiento social catastrófico operó con un efecto traumático (Lewkowicz, 2004), a partir del cual el Ministerio de Desarrollo Social recuperó el dialoguismo y articuló la práctica asistencial bajo un criterio de paz social y de gobernabilidad en un contexto de crisis económica y política del Gobierno:

“Apelo a la responsabilidad de todos los sectores, sé del compromiso de todos los que son actores sociales y que realmente tienen compromiso con la gente de la que están cerca para tener un diciembre tranquilo porque es lo que queremos todos los argentinos” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 14 de diciembre de 2018).

En ese marco, las movilizaciones sociales eran consideradas un riesgo para el régimen político, institucional y democrático. Se buscaba culpabilizar a las organizaciones y a los partidos de otro espectro del campo político, al mismo tiempo que impugnar la acción colectiva de los movimientos sociales por atentar contra la gobernabilidad. Esta estrategia discursiva se utilizó, en última instancia, para deslegitimar los reclamos sociales.

“Yo creo que he dicho varias veces que trabajo todos los días por la paz y por la paz social, sobre todo. Y, que en ese sentido, en años que son más difíciles, como el año que estamos atravesando, que fue un año donde claramente la inflación fue más alta de lo esperado y el impacto económico generó, no solo mucha angustia, sino mucha incertidumbre y hay familias a la que le cuesta llegar más a fin de mes y familias que se han visto afectadas por todo esto, venimos trabajando durante todo el año. Primero, con medidas sociales muy concretas y, después, trabajando todos los meses con distintos actores sociales” (Carolina Stanley, en La Nación, 12 de noviembre de 2018).

En esa articulación con distintos actores sociales se significó cierta forma de estabilidad institucional y política del Gobierno. Gracias al dialoguismo no habría un nuevo diciembre 2001.

Diciembre de 2001 se conforma como un acontecimiento relevante en el imaginario colectivo de la sociedad argentina. Resulta de un hito en nuestra historia reciente y opera como un hecho que "parte aguas" en la dinámica societal marcando un pre y un post. Los hechos guardados en la memoria de la sociedad son fruto de procesos de disputa por su



sentido, en los que cada uno de los actores que intervienen en el espacio público los interpretan de una determinada manera (Jelin, 2019). El efecto traumático del estallido social se constituye como un elemento que guía el hacer político de la gestión gubernamental, el cual no se tiene que volver a repetir.

“Yo trabajo todos los días por la paz social y no tiene que ver ni con diciembre, ni con septiembre, ni con marzo, sino que es trabajar permanentemente para que como argentinos podamos vivir en paz porque, en definitiva, más allá de la situación difícil que estamos atravesando como país, me parece que el compromiso de todos los actores sociales, económicos, industriales, sindicales, me parece que el compromiso de todos nosotros es construir esta Argentina que podamos ser” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 13 de septiembre de 2018).

A partir de la concepción de que la crisis y la disidencia política podían llevar a una desestabilización estatal “desde abajo” -sumado a la idea de que el peronismo “no deja gobernar” y que “no sabe ser oposición”-, se estableció el último elemento en la construcción de la legitimidad del ejercicio del Gobierno del PRO/Cambiamos, en el que la intervención social del Estado se convirtió en una de sus piezas angulares. En ese marco, el Ministerio de Desarrollo Social jugaba un rol fundamental en la estabilización del Gobierno en un contexto de crisis<sup>35</sup> y la misma Stanley llegó a ser considerada como posible integrante de la fórmula presidencial por la prensa (Carolina Stanley, en A24com, 8 de noviembre de 2018).

### **La identificación problemática de la intervención social del Estado: pobreza y urgencia**

Edelman (1991) sostiene que los problemas sociales se inscriben en el campo discursivo de lo social y expresan formas de entender las dinámicas societales. Visto así, la intervención social del Estado es interdependiente de la identificación problemática y, al mismo tiempo, la define como tal. Las ideas que estructuran los ciclos políticos consideran siluetas específicas en la identificación de algunos elementos problemáticos a partir de los significados ideales sobre los cuales se debería configurar el mundo social. Particularmente, el PRO/Cambiamos identificó dos nudos críticos a partir de esta identificación problemática: la pobreza y la urgencia. Siguiendo la mirada que realizó el

---

<sup>35</sup> Varios dirigentes de las organizaciones sociales denominaron a Carolina Stanley como la “ministra más humana” de los integrantes gubernamentales (Diario Popular, 3 de septiembre de 2018).

Ministerio, se identificó a la pobreza como parte de las relaciones familiares y comunitarias. La urgencia, por su parte, está relacionada a las medidas económicas que llevó adelante el mismo Gobierno en el marco de la redistribución invertida del ingreso (Varesi, 2018), es decir, de los sectores populares a los sectores concentrados de la economía.

### ***El pobre: entre el entorno y las capacidades***

Siguiendo a Arias (2012), es posible decir que la pobreza se encuentra regulada por los idearios políticos de los planteles gubernamentales y por procesos históricos que la definen de una manera y no de otra. Los ciclos políticos le otorgan un *status* específico a la pobreza según sus dimensiones, sus elementos y sus nudos críticos. Desde hace décadas, las estrategias y el impacto de las acciones contra la pobreza se adueñaron de los discursos políticos y económicos que se dirimen en la escena pública en relación al Ministerio de Desarrollo Social.

En este marco, el PRO/Cambiemos caracterizó una de sus propuestas electorales como “Pobreza Cero”, en tanto meta social. Esta idea normativa de su campaña electoral operó, una vez al mando del Gobierno, como línea argumentativa de sus intervenciones estatales. En tanto horizonte, la erradicación de la pobreza se concibió como una utopía, como una línea de trabajo irrealizable en la gestión de un ciclo político -en su dimensión temporal-, pero también como una pauta de comportamiento estatal.

“Pobreza cero´ es una forma de trabajar, es una línea que trazamos a largo plazo. Está claro que a la pobreza cero no vamos a llegar en cuatro años y que eso va a llevar mucho tiempo” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 26 de octubre de 2016).

“Argentina es un país que necesitaba trabajar mucho en el camino de reducción de la pobreza. `Pobreza Cero´ es como una meta de largo plazo, pero esa meta de muy largo plazo quiere decir que tenemos que trabajar, primero, todos juntos y coordinadamente, porque son muchas cosas las que tienen que empezar a transformar en el mediano y largo plazo como para poder pensar en que las familias dejen definitivamente la pobreza y, la segunda, es no perder nunca esa meta” (Carolina Stanley, en Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Sin embargo, la pobreza como temática de asistencia no fue un elemento nuevo ni tampoco la referencia a la unidad de intervención. Respecto a la tematización, es un elemento que tiene cierta continuidad desde las sociedades de beneficencia (Moreno,

2012) hasta la actualidad. Y, en este punto, sí existe una particularidad del PRO/Cambiamos para tematizar la pobreza: su desconexión con las relaciones sociales a partir de las cuales se ejercen efectos de poder económicos, políticos y culturales en función a la conformación de estamentos sociales. Sobre esto cabe decir que la tematización y el nudo problemático no es la pobreza en sí, sino el pobre como sujeto de intervención y su familia como unidad de sociabilización.

Históricamente, la unidad familiar se constituyó como el núcleo de atención a partir del cual puede garantizarse la cohesión social. Pensar a las familias pobres como objeto de intervención implica una concepción de la pobreza como forma de sociabilidad de unas prácticas, experiencias y pautas determinadas, es decir, en una idea de la familia como instancia de reproducción, como una forma de “infraestructura social básica” (Sojo, 2005, p. 159). En este sentido, es interesante recuperar lo explicado por Stanley en un artículo en el que propone su “modelo de intervención social”:

“Entendiendo a la pobreza como una problemática multidimensional que requiere una respuesta integral considerando a la familia (no el individuo) como la unidad de intervención del Estado. Por un lado, porque más allá de garantizar el piso mínimo de ingresos a través de los programas de transferencia condicionada de ingresos para los hogares de alto nivel de vulneración socioeconómica, estos programas deben estar complementados por otro tipo de iniciativas con impacto en el largo plazo” (Stanley, 2014, p. 8).

Es el individuo enraizado en el núcleo familiar, en tanto soporte simbólico del sujeto, hacia donde se deben dirigir las políticas sociales. Esta afirmación implica el doble juego de individualizar al pobre respecto de sus capacidades y, al mismo tiempo, situarlo en un entorno específico de transmisión de pautas, saberes, afectividades y prácticas, en una comunidad que propicia su situación social. A ello es lo que la ministra llamó “el modelo de intervención del acompañamiento familiar” en el cual “se trabaja sobre el cambio de actitudes, creencias y conductas, la mejora de la autoestima y el fortalecimiento de las relaciones dentro del hogar y en su entorno” (Stanley, 2014, p. 9).

Esta línea argumentativa y normativa tuvo su correlato en la elaboración, por ejemplo, del “Plan Nacional de Protección Social” cuyo objetivo principal fue “atender la situación de hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, mediante el empoderamiento del titular de derecho, su núcleo familiar y la comunidad donde vive” (Ministerio de Desarrollo Social, Resolución 2017/410).

El pobre, bajo esta perspectiva, supone una sociabilidad restringida que refiere a una descodificación atomizada de los vínculos humanos, donde el problema no está relacionado a la forma de producir y de acumular riqueza, sino al sujeto en el marco de su familia y de su comunidad.

Por otro lado, en uno de los fragmentos citados anteriormente, destaca una conceptualización de la pobreza como un fenómeno multidimensional, lo que conlleva una forma de comprender el problema, las aristas que lo componen y, por consiguiente, una forma específica de abordarlo.

“Entiendo que la situación de pobreza es una realidad multidimensional que excede la escasez de ingresos. El modo en que concebimos la pobreza es fundamental para definir las políticas sociales. El cambio hacia un enfoque multidimensional requiere el esfuerzo de todas las áreas de Gobierno en pos de construir un camino hacia la protección social integral con equidad” (Carolina Stanley, en Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

La pobreza multidimensional, desde esta perspectiva, hace referencia a la imposibilidad en el acceso a múltiples bienes, servicios y derechos amparados por la Constitución Nacional como responsabilidad estatal. Desplaza al ingreso como dato del lugar central para ponderar otras dimensiones que hacen a las condiciones sociales sobre las cuales se desarrollan las personas e identifica dos campos en la multidimensionalidad de la pobreza: el entorno y el individuo.

“Vamos a empezar un camino que tiene que ver con entender la pobreza mucho más profundamente que como se entendía hasta ahora. No midiéndola solo por ingresos, entender lo que se llama la pobreza multidimensional y trabajar por una educación de calidad, por acceso a la salud, por viviendas dignas, por un hábitat adecuado y todo aquello que hace que una familia viva dignamente y que tenga oportunidades” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 26 de octubre de 2016).

El entorno y las condiciones de vida, para PRO/Cambiamos, funcionaban como un obstáculo, como barreras sociales que limitan las oportunidades del individuo. Esta idea de pobreza de oportunidades que observa e identifica al sujeto en su comunidad, pero que la desconecta de los determinantes macroscópicos que la determinan.

“Los chicos que están naciendo hoy en la Argentina que tengan todo lo que necesitan esos primeros años de vida. Estamos pensando en todas las madres de esos chicos que puedan salir a trabajar dejando a sus chicos en un lugar cuidado. Estamos pensando en cloacas, en infraestructura, en integración urbana, en todo

lo que tiene que ver con el transporte público y eso también tiene que ver con generar, no solo el ambiente adecuado, sino que más mujeres puedan salir a trabajar el día de mañana” (Carolina Stanley, en La Nación, 12 de noviembre de 2018).

En cuanto al individuo situado en su núcleo familiar, el PRO/Cambiamos lo vincula con la “pobreza de capacidades”, teoría elaborada por Amartya Sen. Si bien también se profundizará en los siguientes capítulos, cabe destacar que los trabajos del Premio Nobel de Economía han sido sustento teórico de los organismos internacionales de crédito en las recomendaciones otorgadas a los países deudores para la denominada “guerra contra la pobreza”.

“La situación social en la que nos encontramos es el resultado de procesos cíclicos de pobreza, exclusión e inequidad. Es por eso que trabajamos para un articulado trabajo en red que contiene y posibilita acercar a las personas la diversidad de herramientas con las que cuenta el Estado para que puedan superar su situación de vulnerabilidad mediante el desarrollo de sus propias capacidades (...) se promoverá el acompañamiento a los hogares con el fin de fortalecer sus habilidades, empoderarlos y promover su autonomía” (Carolina Stanley, en Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

Es este déficit lo que se torna estructura de intervención con una propuesta de estímulo que tiene como objeto desarrollar las potencialidades del sujeto para que pueda aprovechar las oportunidades que se le abren cuando se eliminan las barreras sociales. Por tanto, se busca el desarrollo de ciertas capacidades cognitivas, afectivas y prácticas por parte del individuo mientras que la intervención social del Estado asegura los umbrales mínimos de reproducción y subsistencia en la precariedad.

“Las medidas económicas tienen que ver con lograr bajar la inflación, con lograr generar confiabilidad, con lograr atraer inversiones que es lo que a futuro va a generar empleo de calidad que es lo que queremos que todas las familias tengan para poder obtener sus ingresos y en ese camino estamos (...) La pobreza no tiene que ver solo con ingresos, es multidimensional. Nosotros aspiramos, claramente, a que el empleo sea el mecanismo que tengan las familias argentinas para lograr sus ingresos. Mientras tanto, como Estado, nosotros trabajamos en garantizar ingresos mínimos a aquellas familias que hoy no logran esos ingresos a través de un empleo formal, pero a la vez, con todos esos programas que estamos haciendo

estamos capacitando, acompañando, ayudando a que en muchos casos terminen la secundaria” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 26 de octubre de 2016).

Bajo este punto comenzamos a entender que para el PRO/Cambiamos la pobreza es un estado coyuntural en la vida de las personas: se puede dejar de ser pobre, pero también se puede llegar a ser pobre. En tanto estado, se naturaliza la pobreza y la acumulación de riqueza o, por decirlo de otra manera, lo que se naturaliza es la desigualdad mediante la idea de que las capacidades del individuo y las características sociales en la que está inserto determinan su situación social. En última instancia, la condición social de una persona no está relacionada a la distribución del ingreso, sino a los vínculos humanos primarios, se sobredimensiona lo actitudinal por sobre lo estructural. De esta forma, los programas sociales de asistencia se basan en la hipótesis de que la pobreza y la vulnerabilidad de una persona es una instancia transitoria en la que los sujetos presentan determinados atributos, pero también el deseo de progresar

En resumen, la pobreza refiere a una “meta social” de carácter multidimensional con dos elementos estructurantes: la “pobreza de oportunidades” y la “pobreza de capacidades”. La primera hace mención a las barreras del entorno, mientras que la segunda al déficit de las herramientas cognitivas y prácticas de las personas. Por estos motivos, la familia se establece como la unidad de intervención estatal en el marco de la sociabilidad restringida del pobre, que hace al entorno en el que una persona se desarrolla y sociabiliza sus herramientas y capacidades. La pobreza se vuelve un estado, una situación o una estancia pasajera en la vida de una persona: quien es pobre, puede dejar de serlo; quien no es pobre, puede serlo en cualquier momento.

### ***La urgencia***

La asistencia de la urgencia, se trazó como una de las áreas de incumbencia del Ministerio de Desarrollo Social en 2016 (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 26 de octubre de 2016) y se profundizó en referencia a la crisis económica y al aumento de la inflación, dinámicas que tuvieron un impacto significativo en las familias pobres a partir de 2018.

Este elemento de la identificación problemática que realizó el PRO/Cambiamos, estuvo vinculada a dos elementos. Por un lado, a una idea de emergencia que recuperó la noción de intervención de casos para atender lo que sobresalía de lo habitual, para intervenir en lo que emergía y que el Estado no podía normalizar e incorporar a sus acciones rutinarias. Por el otro, la intervención social del Estado debía gestionar la incertidumbre que generaban las dinámicas del mercado a los excluidos. En ambos casos, implicó cierto

recorte estatal en relación a diversos acontecimientos que lograron instalarse en la agenda mediática, adquirieron relevancia pública y, potencialmente, podían afectar al poder político

“Se trata de medidas para acompañar y estar cerca de muchas familias argentinas que tal vez la están pasando mal, sienten su bolsillo apretado, están un poco angustiadas de cómo llegar a fin de mes, más allá de que algunas medidas económicas se tuvieron que tomar (...) lo que estamos haciendo es trabajando en conjunto con esas medidas para llegar a esas familias que hoy están con angustia” (Carolina Stanley, en Canal 10 Río Negro, 20 de abril de 2016).

La atención de la urgencia, al igual que los anteriores elementos, es un significado inscripto en lo asistencial. Desde aquellos considerados inválidos para el trabajo (Castel, 1997) hasta los excluidos por la propia dinámica del capital, la atención de la emergencia es un interés del gubernamental para que la población pueda reproducir sus condiciones de vida.

"Entendemos que es una situación compleja, entendemos la angustia de muchas familias, entendemos que es una situación social que el Presidente mismo, en su discurso, habló de una situación de emergencia donde se han anunciado medidas económicas pero también medidas sociales” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 13 de septiembre de 2018).

En relación a estas “medidas sociales”, podemos mencionar el Salario Social Complementario -creado bajo la Ley Nacional de Emergencia Pública N° 27.345<sup>36</sup>- promovido en conjunto con diversas organizaciones sociales con el objetivo de complementar los ingresos de los trabajadores de la economía popular en situación de “alta vulnerabilidad económica y social”.

El nombre de esta misma ley permite dar cuenta del eje estructurante de la emergencia como elemento que permite y que justifica la intervención social del Estado ante la urgencia y la precariedad con el fin de garantizar pisos mínimos de subsistencia. Sin embargo, resulta llamativo que la atención de la emergencia y de la urgencia se presentó como consecuencia de las decisiones políticas que el mismo Gobierno llevó adelante, así como también de las medidas económicas “necesarias” que tuvieron como impacto la suba de los precios de diversos productos, bienes y servicios. Estas medidas produjeron

---

<sup>36</sup> La Ley N° 27.345 fue sancionada a finales de 2016 y reglamentada en el primer trimestre de 2017 en el marco de un proceso de conflictividad ascendente donde confluyeron diversos actores colectivos a nivel nacional.

una distribución de la riqueza invertida -desde los sectores populares hacia los sectores concentrados de la economía- y el aumento de la desigualdad social.

Por nombrar algunas: se liberaron los mercados financieros y se dejó sin control al capital especulativo, se produjo una mega devaluación del peso y se aumentaron exponencialmente los precios de los servicios y necesidades básicas. Por un lado, los sectores que concentran las exportaciones generaron ganancias siderales debido a que los dólares que recibían valían más pesos, en conjunto con otras diversas medidas que los favorecieron como por ejemplo la disminución del 5% de la soja y la quita de los cupos de exportación en carne vacuna, trigo y maíz (Varesi, 2018). Y, por el otro, se empezaron a transferir mayores cantidades de dinero desde los sectores medios y medio-bajo hacia los grupos del capital concentrado mediante los “tarifazos” en los servicios monopólicos (luz, gas, agua, transporte) y la inflación en los precios de los insumos fundamentales para la reproducción de la vida, a la vez que caía y se devaluaba el salario real.

“La posibilidad concreta de creación de empleo, de la baja de inflación es una prioridad para nuestro Gobierno y por eso se está trabajando en medidas sociales como en económicas para, justamente, lograr estos dos objetivos: desterrar la inflación de la Argentina, reducir la inflación que es uno de los peores males hoy para las familias porque sienten todos los meses que el bolsillo aprieta; y la otra posibilidad concreta es la generación de empleo que es la posibilidad de que cada argentino elija el trabajo, elija de que trabajar” (Carolina Stanley, en Canal 10 Río Negro, 20 de abril de 2016).

“Estamos trabajando firmemente en un camino de reducción de la inflación que va a hacer que las familias puedan recuperar lo que tiene que ver con sus ingresos (...) en el mientras tanto estamos acompañando a cada una de esas familias y asistiéndolas en todo lo que tiene que ver, no solo con su alimentación, sino con todas aquellas necesidades que hoy manifiestan” (Carolina Stanley, en El Tribuno Salta, 14 de agosto de 2016).

La gestión de la crisis y de la incertidumbre presupone un “Estado bombero” que apunta a calmar las llamas despertadas por los desequilibrios del mercado económico y por las medidas gubernamentales que tendieron a desregular ciertas dinámicas de la economía y facilitar la acumulación de capital de los grupos de poder concentrado. Es decir, el Estado toma un criterio econométrico para pensar las intervenciones sociales guiadas por la racionalidad de la economía (neo)liberal y/o por los economistas (neo)liberales que toman decisiones políticas a costas del ajuste sobre los hombros de los humildes.



## **La performatividad de la intervención del Estado: capacitismo e igualdad de oportunidades**

La idea de performatividad de la acción social del Estado refiere a los objetivos estratégicos que persigue, en el marco de la modificación de pautas, conductas y condiciones. En el PRO/Cambiamos, la performatividad clasifica a la asistencia estatal como inversión social temporal (Carolina Stanley, en Elseis, 25 de septiembre de 2017; Carolina Stanley, en Spillman, 29 de julio 2018; Carolina Stanley, en La Nación, 1 de octubre de 2019). En cierto sentido, esta concepción recupera la “teoría del derrame” que sostiene que, en determinado momento, la acumulación de la riqueza devendrá en la mejora de la calidad de vida de aquellos sectores más bajos. Por ende, desde la mirada del PRO/Cambiamos, deben capacitarse para estar en igualdad de oportunidades y aprovechar las condiciones y las posibilidades que el esparcimiento de la riqueza les traería.

Según la visión gerencialista del Estado que propuso el PRO/Cambiamos y que condicionó la conducción de las agencias estatales, los problemas sociales son entendidos como una situación temporal que debían atenderse a partir de la inversión de ciertos recursos. En particular, el Ministerio de Desarrollo Social supuso a la intervención como una ayuda temporaria que se invertía para generar desarrollo humano e igualdad de oportunidades. Podemos encontrar un ejemplo de la temporalidad en la llegada de empresas transnacionales al país, que permitiría la inclusión social de las personas gracias al empleo formal. Esto también se relaciona con la inversión social porque la tecnificación de la mano de obra desempleada a bajo costo representaría un atractivo más para que las empresas se trasladen al país.

Así, como sentidos performativos, hallamos al capacitismo<sup>37</sup> y la igualdad de oportunidades. El primero, tiene como objetivo generar las capacidades y las herramientas cognitivas y prácticas necesarias para que los sujetos se vuelvan empleables. Bajo esa lupa, se individualizan las causas de exclusión social y se sobredimensionan las trayectorias personales. Esta concepción -de largo aliento- se inscribe en los discursos sobre la empleabilidad que nació en el Consenso de Washington y que constituye el

---

<sup>37</sup> La noción de capacitismo, al parecer, aparece por primera vez vinculada a sociología de la discapacidad. Sobre las referencias al concepto en esta temática se puede consultar McRuer (2021) y Toboso Martín (2017).

*mainstream* de la política social en el siglo XXI<sup>38</sup> atravesando, tal como se reconstruyó en el estado de la cuestión, a todo el arco político.

La igualdad de oportunidades, por su parte, se encuentra en el nudo explicativo del proyecto de democracia impuesto por la modernidad (Dubet, 2011) y se manifiesta de diversas formas en los diferentes momentos históricos y grupos sociales. Visto desde tal manera, la apuesta por la igualdad de oportunidades pone en juego intereses y formas de promover los objetivos de los programas sociales que hacen a la intervención social del Estado en la propuesta de una sociedad individualizada, en la cual el sujeto es el hacedor de su futuro.

En síntesis, en estos dos elementos residen los objetivos estratégicos de la intervención social del Estado que llevó a cabo el Gobierno del PRO/Cambiamos: por un lado, el capacitismo para contrarrestar la pobreza de capacidades; y, por el otro, la igualdad de oportunidades para abordar la pobreza del entorno.

### ***Capacitismo: intervenir en la pobreza de capacidades***

En el año 2014, Stanley publicó un artículo en el que sostenía que se debía trascender de una concepción de la pobreza a base de ingresos hacia una que reconozca las capacidades de los sujetos. Citando a Amartya Sen, la ministra argumentaba que la intervención social del Estado debía invertir en el desarrollo de estas capacidades para otorgarles mayor autonomía en la gestión individual del riesgo y mayor capacidad para aprovechar las oportunidades (Stanley, 2014).

El capacitismo, entonces, se encuentra vinculado a dos cuestiones: por un lado, a la atención de la pobreza de capacidades que hacen que una persona no sea empleable y, por otro, a la capacidad de atender las urgencias que se le presentan para afrontar las dinámicas económicas. Si, por lo tanto, el problema es la “pobreza de capacidades”, el Estado debe promover la capacitación de los pobres a los fines de reducir la pobreza.

“El 60% de personas que recibían planes sociales no tiene el secundario terminado (...) ¿Quién se puede postular a un trabajo en relación de dependencia sin el secundario terminado? (Carolina Stanley, en A24com, 8 de noviembre de 2018).

---

<sup>38</sup> Durante el ascenso de las institucionales globales y regionales, en conjunto con la “politización” y mediatización del saber experto, diversos conceptos se han ido instalando en las agendas gubernamentales. Particularmente cuando hablamos de “empleabilidad” sigue los patrones generales de las definiciones generales de los organismos de crédito y la Organización Internacional del Trabajo.

“Estamos hablando de familias que están en situación de pobreza donde, obviamente, hay muchos que salen a buscar trabajo y no lo consiguen, hay muchos que por ahí no están en condiciones de conseguir un trabajo por esto que decía: gente que no terminó el secundario, no terminó el primario o no tiene la debida capacitación” (Carolina Stanley, en La Nación, 1 de octubre de 2019).

El primer punto de la capacitación tuvo que ver con la terminalidad educativa que se inscribe en el marco de la obligatoriedad de la escuela secundaria. Aquí la educación no se pronuncia como un derecho, sino como una etapa formativa en la que se adquieren ciertas capacidades cognitivas y herramientas prácticas para el acceso al trabajo formal. Esto es: como pieza necesaria para que el mercado formal de empleo absorba a aquellos que quedaron excluidos.

Esta idea de capacitación entiende que son las condiciones cognitivas de las personas lo que las excluye del mundo formal del empleo, es decir, el déficit de sus capacidades y no la dinámica propia del capitalismo. En el marco de la sociabilidad restringida, los problemas sociales y las maneras de solucionarlos se individualizan. Así, la individuación de la exclusión se torna fundamento simbólico de las estrategias de inclusión social.

La terminalidad educativa y la capacitación son el núcleo de las estrategias de promoción de empleabilidad, elemento que tiene su correspondencia en la propuesta de economía transnacional o, dicho en otras palabras, en las capacidades que las empresas valoran positivamente en este momento del capitalismo.

Respecto de la capacitación, la terminalidad educativa y el empoderamiento de la trayectoria individual, la ministra sostenía:

“Dentro de este marco se encuentran políticas, programas y acciones orientados a promover la inclusión social a través de la capacitación para el trabajo, la asociatividad y la promoción de la incorporación de la población vulnerable a la economía formal. Por medio de estrategias segmentadas en función de las características de la población se implementan acciones tendientes a la formación, fortalecimiento de las capacidades y emancipación laboral de quienes participen de los programas, contribuyendo de esta manera a que alcancen una inclusión social y laboral de manera sostenida y decente. Fundamental en el desarrollo humano está la oportunidad de brindar herramientas para la empleabilidad” (Carolina Stanley, en Ministerio de Desarrollo Social, 3 de octubre de 2016).

Este proceso comenzó con las modificaciones introducidas por la Resolución 592/16 - luego reafirmada por el Programa “Hacemos Futuro”-, a través de la cual quedó

establecido que el Programa Argentina Trabaja dejaba de exigir como contraprestación la realización de tareas en trabajos cooperativos y comunitarios para requerir capacitaciones y la finalización de los estudios obligatorios. Al igual que en los años de Eduardo Amadeo a cargo de desarrollo social durante el menemismo, esta concepción recuperó lo comunitario en el marco de cierta autofinanciación y autogestión de la reproducción social de las personas asistidas. Según Stanley, el objetivo era mejorar la calidad de vida y la inserción laboral de los pobres a partir de un “doble beneficio”.

“La participación de las personas físicas en el Programa conlleva un doble beneficio para las mismas. Por un lado, la adopción de nuevos conocimientos como resultado de las actividades de capacitación que las beneficiará dotándolas de herramientas que coadyuven en su futura inserción laboral; y, por el otro, el subsidio consistente en la ayuda económica para facilitar la posibilidad de participar de los cursos y prácticas de formación socio-productivas y tareas comunitarias. A tal fin, se brindarán distintas capacitaciones con miras a incrementar su empleabilidad fomentando la cultura del trabajo y su inclusión social” (Ministerio de Desarrollo Social, Resolución 2016/592).

Capacitarse, entonces, fue considerado un beneficio que se le otorgó a los pobres a partir de una ayuda económica que les permitía subsistir hasta que lograsen insertarse en el mercado formal. En este punto destaca una vez más la concepción de la asistencia en tanto ayuda temporal e inversión en las capacidades humanas que, luego, serán aprovechadas por las empresas en el marco de la reinserción laboral.

La intervención social del Estado se vuelve una contingencia temporal en la vida de los sujetos porque la pobreza es una situación referida a la “empleabilidad de los pobres”. El Programa “Hacemos Futuro” resulta un buen ejemplo de esto, cuyo “objetivo es empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social” (SIEMPRO, 2019).

Visto así, la intervención social del Estado se articula de forma subsidiaria respecto a lo económico -racionalidad econométrica dominante-. La inclusión laboral no es solo asunto del mercado, quien debe generar los puestos de trabajo, sino también del Estado, quien debe generar la fuerza de trabajo capacitada para ocuparlos. Bajo esta perspectiva, también se encuentra presente una crítica latente a la economía social, popular y solidaria por considerar que es el mercado quien debe determinar los derechos laborales. En la

crítica a esta forma de organización de aquellos sectores que fueron expulsados por el modelo de acumulación contemporáneo, también se impugnan los valores, los vectores, los idearios y los horizontes que la sostienen: la organización familiar/comunitaria de la producción y reproducción, el vínculo con la naturaleza y el hábitat para el desarrollo de los espacios comunales y la moral y ética igualitaria en la organización del proceso de autogestión de la cooperativa y las estructuras jerárquicas que la estructuran. Sin embargo, lo paradójico, como sostienen Campana Alabarce y Ferrari Mango (2018), es la apuesta por la vuelta a la inclusión mediante el trabajo formal en un contexto global de aumento de la precarización y de la informalización de la economía.

La intervención social del Estado respecto de este sector, también se corresponde con una situación temporal, es una mera forma de sobrevivencia, una etapa transitoria que resulta de la trayectoria personal vinculada a la pobreza del entorno y a las capacidades. Así, el Plan Nacional de Economía Social “Creer y Crear” tenía el propósito de “promover iniciativas de capacitación y formación profesional y en oficios con el objeto de desarrollar competencias técnicas y transversales que contribuyan al desarrollo humano”; en tanto operó como fundamento simbólico para la observación de la promoción social y de la generación de trabajo. En última instancia, buscaba “fortalecer las iniciativas de capacitación y formación de los sujetos sociales a los fines de lograr la sustentabilidad de los emprendimientos y fortalecer los procesos de inserción laboral” (Ministerio de Desarrollo Social, Resolución 2016/1078).

También es posible observar esta idea en la contraprestación del Salario Social Complementario que figura en los incisos “C” y “D” de los compromisos asumidos por las personas “beneficiarias”. En el primero, establece que “los beneficiarios” deben “participar en los programas de empleo o en acciones de promoción, formación o reconversión profesionales”; mientras que en el segundo dispone que deben buscar empleo y participar de las actividades del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social “destinadas a la búsqueda de empleo o mejora de la empleabilidad contemplando la participación en ofrecimientos de empleo registrado” (Ministerio de Desarrollo Social, Resolución 2017/1).

En términos generales, podríamos concluir que el ciclo kirchnerista se caracterizó por promover y por generar, desde los programas sociales, la creación de cooperativas y de asociaciones de trabajadores excluidos del mercado formal de empleo, a la vez que por ofrecer cursos de diferentes temas de interés. En tanto, en el macrismo se buscó que los

“beneficiarios” de la asistencia social se capaciten para mejorar sus condiciones de empleabilidad y así lograr que se inserten al mercado laboral formal.

Cada una de estas visiones, que se podrían denominar “trabajocéntricas”, se apoyaron en sujetos diferentes: la primera supone elementos relativos a la construcción de comunidad y de colectivos; y la segunda se hace eco de un sujeto individualizado que es situado en el marco de sus relaciones comunitarias y familiares. Ese cambio paradigmático en la definición de la contraprestación, se constituyó como una de las dimensiones que el ciclo político del PRO/Cambiamos conceptualizó para la formulación de alternativas en relación a la pobreza, a fines de generar mejores condiciones de empleabilidad de los sujetos, y que finalmente se transformó en significativa estatal en relación al mérito.

“Yo prefiero decir que trabajamos todos los días para que un tercio de este país tenga chances y no que un tercio de este país no tiene chances (...) un país no crece si no cambiamos esta realidad; un país no crece para algunos y no para otros (...) además hay otro dato importante que es que el crecimiento no es solamente el derrame de eso lo que nos va a sacar de esta situación. Hay que trabajar y mucho. Claramente el crecimiento acompaña, ayuda, genera empleo y una enorme cantidad de condiciones que nos permiten trabajar” (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 14 de diciembre de 2018).

Según esta visión, el desarrollo de las capacidades cognitivas de los sujetos pobres se vuelve indispensable para garantizar su ingreso a la competencia por el acceso al trabajo privado. Y volver aceptable las inequidades sociales a partir de naturalizar la desigualdad. Para ello, era necesario reducir las barreras sociales/culturales a fines de que todas las personas tengan las mismas oportunidades. Desde esta perspectiva se desprende la temporalidad de la asistencia que, a su vez, es entendida como una inversión social.

### ***Igualdad de oportunidades: intervenir la pobreza del entorno***

Tal como hemos dicho, la igualdad de oportunidades encuentra cierta fundamentación histórica en el proyecto de la modernidad y la constitución de los Estados liberales en Occidente. Sin embargo, ha sido reformulada y redireccionada por los diversos grupos dirigentes a lo largo del tiempo. En el caso particular del PRO/Cambiamos, se explicó en clave paradójica: a partir de la búsqueda de la igualdad, fundamenta la desigualdad. Es decir, promovió una igual desigualdad que promocionó las formas de movilidad social.

Una de las cuestiones que resaltan en este aspecto es la pobreza de oportunidades que hace referencia al déficit del entorno, a los vínculos primarios, al ambiente, a las

condiciones de vida y a las barreras sociales que se les imponen a los sujetos y que no les permiten desarrollar sus potencialidades. Si el pobre es el centro del problema, las oportunidades se manifiestan como un criterio de justicia: cada uno tiene y merece en relación a las oportunidades que tuvo, y no solo a sus oportunidades, sino también a cómo hace uso de ellas.

Las oportunidades tienen que ver con una apuesta para fortalecer al mercado: mientras el sector privado se desarrolla y genera crecimiento económico, el Estado debe asegurar que todas las personas puedan competir para acceder a un puesto de trabajo. La apuesta, desde esta perspectiva, es primero crecer y concentrar económicamente y, después, distribuir ese ingreso. Como dijo Stanley, las inversiones económicas posibilitan el crecimiento y ese crecimiento posibilita la reducción de la pobreza (Carolina Stanley, en Todo Noticias, 14 de diciembre de 2018).

La igualdad de oportunidades supone que todas las personas tienen las mismas reglas para desenvolverse y para desarrollar todas sus potencialidades y, desde allí, generar las condiciones, las modificaciones del entorno que permitan viabilizar el instrumental normativo: “consideramos que para avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades de las personas es imprescindible generar condiciones óptimas de desarrollo” (Ministerio de Desarrollo Social, Resolución 2017/1).

El doble proceso vinculado a lo que el PRO/Cambiemos caracterizó como “medidas y desarrollo económico necesario”, es lo que genera las oportunidades. La intervención social del Estado estipula la igualdad de oportunidades, profundizando la competencia y la barbarización de los lazos sociales y de los modelos de comportamiento a partir de la valoración positiva del mérito, quien entra a trabajar al sector privado es el que más y mejor capacitado está.

“Cada una de las familias que están en esa situación {pobreza} pueden salir de esa situación porque estamos dándoles todas las herramientas para que de una vez por todas tengan todas las oportunidades concretas para salir de esa situación” (Carolina Stanley, en Multivisión Federal, 2 de julio 2019).

La desigualdad de oportunidades debe conducir hacia una igualdad de oportunidades. En este marco, uno de sus horizontes de gestión tuvo que ver con la búsqueda de “fomentar la movilidad social y generar las oportunidades y posibilidades para que todos los argentinos puedan desarrollarse plenamente” (Stanley, 2017, p. 7).

La apuesta por la igualdad de oportunidades situó intereses y formas de promover los objetivos de los programas sociales que hicieron a la intervención social del Estado en la

propuesta de una sociedad individualizada. Por ejemplo, el 26 de julio de 2016 fue creado el programa “Desarrollarte” -mediante la Resolución N° 916- como una línea programática del Plan Nacional de Juventud, cuyo objetivo era “incentivar y potenciar cualidades (...) brindando herramientas que sirvan de base para el desarrollo integral de su persona” (Ministerio de Desarrollo Social, Resolución 2016/916, p.3) con el fin de “alcanzar y generar igualdad de oportunidades” (Ministerio de Desarrollo Social, Resolución 2016/916, p. 5).

Esta igualdad de oportunidades conlleva una noción específica de justicia que busca volver aceptable la desigualdad social (Dubet, 2011) y la jerarquización de las personas en la estructura social. Su núcleo explicativo reside en el mérito: si todos tuvieron las mismas condiciones y/o oportunidades<sup>39</sup>, cada quien está donde se merece. La igualdad de oportunidades y el mérito, como reversos complementarios, son vectores de la estratificación social y la jerarquización cultural que se instaló hace algunos años para explicar por qué tienen los que tienen y por qué no tienen los que no.

“En este sentido procuramos maximizar las estrategias de intervención para alcanzar la integración real de las personas en situación de vulnerabilidad social, contribuir a la igualdad de oportunidades y proporcionar las herramientas necesarias para que cada persona pueda construir su proyecto de vida” (Carolina Stanley, en Ministerio de Desarrollo Social, 3 de octubre de 2016).

De allí que la igualdad de oportunidades se corresponda con las ideas de promoción social, en las cuales se delegan las responsabilidades a los sujetos. Esta idea piensa menos en la desigualdad como producto de la estructura jerárquica de la sociedad y se interesa más en las barreras y en los obstáculos que deben afrontar los sujetos para el desarrollo de sus potencialidades y para generar las condiciones para una competencia equitativa (Dubet, 2011). Así, se propone una mirada del Estado que establece y que asegura una igualdad jurídica y legal para todos los ciudadanos con el objetivo de promover la movilidad social a partir de las propias capacidades de las personas, en relación a su inventiva e innovación.

“El principal desafío es transitar de la asistencia a la promoción social, que podamos ofrecer capacidad instalada en los hogares y empoderar a sus miembros

---

<sup>39</sup> Esta visión se diferencia de la igualdad de posiciones que busca, siguiendo con la metáfora de la carrera, que todos partan de la misma meta (Dubet, 2011).



para que puedan gestionar sus riesgos en forma autónoma, necesitando cada vez menos de los servicios del Estado” (Stanley, 2014, p. 9).

En tal sentido, en un contexto de exacerbación de la desigualdad, la igualdad de oportunidades no busca reducirla, sino que pretende volverla aceptable. Al naturalizar la desigualdad a partir de la retórica igualitaria, justifica las posiciones sociales y las instala en el orden de lo normal, dado que tienen que ver con procesos de sociabilidad restringida. En una época en la que se suele justificar la asistencia por fuera de las lógicas de la solidaridad y en la que la pobreza se ha vuelto un elemento constante, el discurso de la igualdad de oportunidades ofrece un argumento para la asistencia social y una explicación a las jerarquías ocupadas en la estructura social.

## **Capítulo 5. El Ministerio de Desarrollo Social en PBA: legitimidades, problemas sociales y objetivos performativos**

El 10 de diciembre de 2015 asumió María Eugenia Vidal como gobernadora de PBA. Por primera vez una mujer y una figura no vinculada al Partido Justicialista llegó al mando de este codiciado territorio.

Dentro del Gabinete que conformó -de corte “político profesional” (Canelo y Lascurían, 2017)-, el Ministerio de Desarrollo Social quedó a cargo de Santiago López Medrano, de pasado en el menemismo<sup>40</sup> y en el duhaldismo<sup>41</sup>, supo hacerse un lugar dentro del PRO por sus habilidades en la negociación política<sup>42</sup> (Salerno, 2017). En 2008 estuvo a cargo de las relaciones con las organizaciones sociales y de la negociación de conflictos sociales en el territorio de la CABA<sup>43</sup>. Entre 2009 y 2011 fue director general de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, encargado de comedores comunitarios, del Programa de Voluntariado, el Programa de RSE, el Centro de Información para Organizaciones y el Programa de Primera Infancia. Luego, desde 2011 hasta 2015 fue subsecretario de Fortalecimiento Familiar, dirección que tenía bajo su órbita los programas de Ciudadanía Porteña, de Atención Inmediata (emergencia social y habitacional, Línea 108, BAP, hogares y paradores) y de Economía Social (capacitación laboral y micro emprendimientos). A grandes rasgos, ese fue el recorrido de López Medrano en la gestión macrista que lo llevó a ocupar uno de los cargos más preciados por María Eugenia Vidal quien, junto con Carolina Stanley y Horacio Rodríguez Larreta, supo construir la política social en CABA.

En este marco, abordaremos las estructuras significativas que hicieron a la intervención social del Estado en el Ministerio de Desarrollo Social de PBA. Para ello, establecimos un corpus empírico compuesto por 30 entrevistas públicas y 28 documentos que refieren a normativas, decretos y resoluciones producidas por este estamento institucional.

---

<sup>40</sup> En '97, fue coordinador del Programa Piloto de Mediación Vecinal dependiente del Ministerio del Interior. Entre 1998 y 1999, se desempeñó como director de Relaciones Institucionales del Ministerio del Interior que comandaba Carlos Corach.

<sup>41</sup> Entre 2002 y 2003, fue Gerente de Empleo y Capacitación Laboral para CABA y el Conurbano, dependiendo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, comandado por Graciela Camaño.

<sup>42</sup> Según Salerno (2017), cuando María Eugenia Vidal asume la conducción del Ministerio de Desarrollo Social de CABA, la institución estaba atravesada por un conjunto de conflictos laborales con el gremio Sindicato Único de Trabajadores y Empleados de la CABA. Con el objetivo de resolverlos, colocó a algunas personas cercanas con habilidades para la negociación política: uno de ellos, fue el Santiago López Medrano.

<sup>43</sup> La habilidad de la negociación política es un elemento que suele destacar en varias entrevistas y, fundamentalmente, la experiencia en estos años (Santiago López Medrano, en Televisión Pública Noticias, 24 de noviembre de 2016; Santiago López Medrano, en Infobae, 27 de julio de 2016).

Orientamos el análisis a los significados de la intervención social a nivel provincial, en relación al ámbito nacional. Consideramos que, de acuerdo a las enseñanzas de la bibliografía reconstruida y a los aportes de nuestro marco teórico, la acción social provincial no funciona como una unidad de acción; más bien, refiere a un componente, que, si bien tiene cierta autonomía, depende de la dinámica institucional del sistema nacional. En tal sentido, se ha sostenido que PBA comprende una lógica bidireccional de dependencia mutua respecto a nación por su peso electoral, político e institucional. Es interesante mencionar que desde la provincia se ha destacado en reiteradas oportunidades las relaciones de articulación con la nación (Santiago López Medrano, en Lado P QM Noticias, 14 de diciembre de 2016; Santiago López Medrano, 2016; Vidal, 2021). A partir de esto, en el recorrido visualizamos elementos que hacen a la subjetivación de la identidad política dentro del PRO, así como también características singulares de las incumbencias institucionales.

Agrupamos el análisis en los mismos ejes que en el capítulo anterior: la construcción de la legitimidad pública, la identificación problemática y la performatividad de la acción estatal. Tales ejes dan secuencia a los apartados que componen este capítulo.

### **La construcción de legitimidad pública: proximidad, tecnificación y gobernabilidad**

Hemos mencionado que todo gobierno debe tener cierta legitimidad de ejercicio del poder que encuentre aceptación en los gobernados. Siguiendo esta máxima, los hallazgos aquí presentados profundizan aquellos que se reconstruyeron a nivel nacional.

En primer lugar, el análisis demuestra que la proximidad emerge como un tipo de legitimidad vincular: la política, los políticos, el Estado y sus gobernantes deben construir artefactos discursivos y no discursivos para presentarse públicamente y relacionarse de forma cercana con los ciudadanos.

En segundo lugar, la tecnificación de la práctica asistencial vinculada al rechazo de las formas de organización territorial continúa con ese juicio de proximidad. Lo que el PRO/Cambiamos caracterizó como “exceso de mediaciones” entre la política social y sus destinatarios, se constituyó como el principal argumento para crear estrategias discursivas, tecnológicas e institucionales que tuvieron como objetivo situar al Estado en los barrios en el marco de la redefinición del procesamiento de las demandas y atención de las necesidades sociales.

En tercer lugar, la construcción de legitimidad estuvo vinculada a la creación de condiciones de gobernabilidad. De allí que la práctica asistencial derivó del efecto

traumático del 2001 y de la memoria pragmática. Al mismo tiempo que las variables económicas y sociales empeoraban, PRO/Cambiamos argumentaba que la intervención social del Estado era la que aseguraba la contención social.

En definitiva, encontramos que la construcción de legitimidad a nivel provincial contiene aspectos hallados en el capítulo anterior. Relaciones discursivas y no discursivas que permiten comenzar a inferir ciertas nociones que, si bien pueden aparecer como apreciaciones estratégicas de los actores de acuerdo a las valoraciones que realizan del contexto en el que se encuentran, se anudan a ciertos marcos de interpretación que cohesionan internamente al PRO como partido político.

### ***El político compasional, la política embarrada y el Estado andante como piezas de la proximidad***

La modelación burocrática de los procesos administrativos y/o la lejanía de los gobernantes respecto de los problemas de la gente, se han vuelto una suerte de veto para quien quiera ejercer el poder público en nombre del bien común. En términos de Schutz (2015), la proximidad es una “presentación obligatoria”, la cual refiere a un conjunto de ideas que es menester que sean dichas y expresadas, que tiene un uso estructurante al cual el sujeto se debe adecuar porque resulta válido y esperable su utilización en ese contexto. Para el Gobierno del PRO/Cambiamos, la cercanía fue una de las características principales en la construcción de su marca identitaria que, en el área social, se impuso como una necesidad (Santiago López Medrano, 22 de diciembre 2018). Aquí la proximidad se vinculó, al igual que a nivel nacional, con la compasión y con lo territorial. Lo afectivo y lo geográfico se constituyeron como expresiones de la necesidad de mediación y zona de posición, como una forma de estar atento a la realidad para entender las cosas desde otro lugar (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 20 de julio 2018). Según López Medrano, la proximidad fue la forma de vigilar la posibilidad de que el área social del Estado se burocratice por la dinámica propia de la gestión, la política y el poder (Santiago López Medrano, 22 de diciembre 2018). Relación que para él se expresa en el funcionario “encerrado” en su oficina o “detrás de su escritorio” (Santiago López Medrano, en Diario Más Noticias, 20 de julio 2019).

Bajo estos presupuestos podemos aseverar que la proximidad a nivel provincial tuvo dos elementos: 1) el político compasional, 2) la política embarrada y el Estado andante. El primero articula las cualidades del funcionario para tomar decisiones y actuar respecto de los problemas sociales, de manera que incorpora la objetividad estadística y el cuidado

de los pobres como piezas angulares de la construcción afectiva. El segundo significa la actuación estatal “bajando” la política y las estructuras administrativas al territorio.

### **El político compasional**

Dice Arendt (1990) que la compasión es una acción directa y expeditiva que se inscribe en una lógica antipolítica, ya que tiene como finalidad la mejora individual y no la generalización del bien común. La compasión, en este contexto, hace referencia a una forma de individualizar los problemas y expresa una cercanía con quien sufre. Por tal motivo, impide la posibilidad de generar una acción que tenga como finalidad la tendencia universal de la sociedad. Finalmente, Arendt (1968) concluye que cuando la compasión se torna fundamento de la acción política, penetra con una racionalización puntual e imparcial que tiene como condición específica la antipoliticidad, dado que los sentimientos no pueden traducirse políticamente.

A contraposición del postulado de la intelectual alemana, la compasión en el PRO/Cambiamos se constituyó como uno de los pilares de la construcción política de legitimidad pública. La compasión encuentra su traducción política, en tanto y en cuanto opera como vector simbólico en las cualidades ordinarias que hacen elegibles a un actor del campo político para ejercer un tipo de dominación. Dominación y legitimidad “anticarismática” (Annunziata, 2013), a partir de la cual el sujeto con intención de construir y de ejercer poder tiende cada vez menos a presentarse como un agente con facultades extraordinarias para asemejarse a un “hombre común” que entiende y atiende los problemas de la gente.

Desde esta compasión se estableció una tendencia de actuación estatal que tuvo como diagnóstico a un Estado que se había alejado de la sociedad. Esa lejanía, para López Medrano, en lo social tenía un impacto mayor y es la que caracterizó a PBA como un territorio que “duele” (Santiago López Medrano, en Sentido Común, 28 de agosto de 2017).

En los discursos analizados, la intervención social tiene una de sus piezas angulares en la compasión, una cualidad específica que la distingue de otras intervenciones estatales y que se expresa en el compromiso afectivo que deben tener los funcionarios con los vecinos. La noción de vecino refiere a una forma de jerarquización social, de estatus diferenciado entre miembros de un mismo territorio (Frederic y Masson, 2006), de reconocimiento simbólico que habilitan a algunos habitantes a participar de los asuntos públicos y a otros no.

La percepción del dolor -que Arendt destaca como elemento antipolítico- se transformó en un artefacto de legitimidad pública que se construyó a partir de una diferenciación de modelos de gestión con el ciclo político anterior (Santiago López Medrano, 2019; Santiago López Medrano, en Crónica TV, 31 de julio 2019). En términos de derivación socio-política, expresado en la forma kirchnerismo-antikirchnerismo, el modo de gestionar lo social se manifestó en un artefacto que presentó arreglos institucionales, instrumentales y de implementación; es decir, en una propuesta comparativa que diferenciaba a ambos ciclos políticos en el marco de su estructura de valores y de sus capacidades de conducción estatal como el manejo de los recursos públicos y la regulación de la cosa común.

La compasión, por lo tanto, es un constructo que se constituye como mediación entre lo que esperan los ciudadanos de los políticos y lo que los políticos deben hacer para situarse como el soberano elegible. Particularmente, al ser el Ministerio de Desarrollo Social una de las instituciones que encarnan la tensión entre la lejanía y la cercanía estatal, la compasión se vuelve una cualidad ordinaria de aquellos funcionarios que intervienen en lo social. Desde la mirada del ministro, tal característica hace a la dimensión singular de esta cartera política respecto a otras áreas y agencias estatales (Santiago López Medrano, 13 de septiembre de 2018b).

“Por supuesto que detrás de este número, a diferencia de otras estadísticas concretas, hay familias de carne y hueso; hay chicos, hay mujeres, hay hombres, hay adultos mayores, y eso, nos da una responsabilidad mucho más grande y por eso lo hemos acompañado” (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 31 de julio de 2019).

Así, en la agencia provincial la objetividad estadística se vinculó a la capacidad afectiva del funcionario que propone alejarse de análisis fríos y entender el número desde lo compasivo. En otras palabras, la tecnificación de la práctica asistencial como elemento que permite diagnosticar los problemas y procesar las preferencias sociales se articula con la compasión como elemento interpretativo. Si la tecnificación de la práctica asistencial debía basarse en números (Santiago López Medrano, 10 de diciembre de 2018; Santiago López Medrano, 28 de julio de 2019), su observación debía realizarse desde la compasión.

En tal sentido, la objetividad estadística aparece como el saber técnico que se articula con lo emocional. Articulación que lo diferencia de su adversario político y de la experiencia neoliberal de la década del 90' en la cual los técnicos alcanzaron su mayor relevancia en

el área asistencial; y que también permite observar lo que destacamos en el capítulo 3 como uno de los elementos de la marca partidaria del PRO, desde la cual se intentó posicionar públicamente como el “partido de la nueva política”.

“¿Saben por qué podemos hablar de números en programas sociales? Porque recuperamos el termómetro. Ustedes se acuerdan que el termómetro de lo social - y de muchas otras cosas en Argentina- es el INDEC. Vino alguien que se le ocurrió una idea brillante y dijo ‘me quiero bajar la fiebre, rompamos el termómetro y listo, el paciente está impecable’. Mauricio Macri puso la decisión política de fondo de recuperar el INDEC. Se la jugó, puso la cara y dijo ‘evalúen mi gestión por los niveles de pobreza’ (...) es uno de los compromisos más valientes de los que yo he escuchado del 83’ para acá” (Santiago López Medrano, 13 de septiembre de 2018b).

Por su parte, la estadística como “termómetro” funcionó como elemento para analizar e interpretar la realidad, pero también como criterio para orientar políticas públicas (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 31 de julio 2019). De allí que la recuperación del INDEC se haya trazado como un objetivo de gobierno.

### **La política embarrada y el Estado andante**

En los discursos que se analizarán en este apartado se encuentran dos dimensiones que expresan una política embarrada y un Estado andante: una política presente en el territorio y un Estado que circula por los territorios.

Es posible observar la figura de la política embarrada en los timbreos y en las visitas de los políticos al territorio, prácticas que se remontan a los años 30’ cuando los funcionarios municipales recorrían los barrios (Annunziata y Landau, 2017). En la actualidad, se configura como una puesta en escena de la intimidad en la que el encuentro con los vecinos permite dar cuenta de problemas o reclamos desde una lógica privada e individual. La novedad, durante los timbreos PRO, radicó en la posibilidad de compartir una comida, de entrar a la casa del “vecino” y la viralización del encuentro (Annunziata y Landau, 2017; Zuccaro, 2020b). Son estos elementos lo que reeditan este artefacto de embarrar a la política, situándose en el territorio y rastreando los problemas de la gente común.

“El timbreo del sábado pasado (...) fue una carga tremenda (...) salimos a tocar timbre, a escuchar a la gente (...) ese contacto con la gente creo que es enriquecedor y por lo menos a mí me llena de energía (...) esta lógica de estar, que todos ustedes

la habrán vivido, que salen del escritorio y van a donde tienen que estar (Santiago López Medrano, 13 de septiembre de 2018b).

La demanda es privada porque, a diferencia de otros tipos de reclamos, no se da en la escena pública, sino al interior de las casas de la gente; y es individual porque no nace de organizaciones, sino de las experiencias singulares y apreciaciones subjetivas del sujeto visitado. Para este ideario, la acción política y la gestión gubernamental se fortalece desde la escucha a los planteos individuales. De allí que la política embarrada se articule con un Estado andante como piezas recursivas y complementarias.

Lo que sostiene al Estado andante es su concepción como prestador de servicios a la ciudadanía. Tal como argumentaba el ministro: “la idea es que vaya el Estado, con oficinas del Estado, a los distintos barrios (...) entendemos que es una manera de llevarles un servicio a los vecinos” (Santiago López Medrano, en Diario Más Noticias, 19 de octubre de 2018). Y así continuaba explicando que el: “el ‘Estado en tu barrio’ (...) es una de las herramientas más interesantes y cambió la forma de acceder a los programas sociales” (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 31 de julio de 2019).

El programa “El Estado en tu barrio” tuvo como objetivo “facilitar y promover el acceso de la población en situación de vulnerabilidad a servicios y prestaciones estatales a los fines de lograr su integración social, asistencial y promover su concientización ciudadana” (Decreto 665/2016). Si bien fue un proyecto interministerial, estuvo coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.

En su artículo dos, señala las tareas que realizó:

“a) prestaciones sociales. b) expedición de documentación de identidad de las personas. c) asistencia sanitaria. d) atender situaciones que revelen circunstancias de especial vulnerabilidad con intervención de los organismos competentes. e) fomentar la concientización de los derechos de la ciudadanía. f) asesorar sobre la existencia y los requisitos a fin de acceder a programas en materia laboral por parte de la población. g) propiciar la integración social a través del abordaje de problemáticas que demanden la intervención del Estado. f) cualquier otra acción tendiente a cumplir con la finalidad del programa entendiéndose las medidas mencionadas como enunciativas” (Decreto 665/2016).

Para López Medrano, el Estado debía volver al territorio, la misma conclusión a la que llegó el equipo de Gobierno luego de los timbreos. En una entrevista, explicó que en esas recorridas se encontraban con una sensación de soledad en los vecinos, mayormente situados en el conurbano bonaerense (Santiago López Medrano, en Infobae, 27 de julio



de 2016). Lejanía que interpretó como la burocratización de la acción estatal, la cual sostuvo que los males estatales se caracterizan por el exceso apego a las reglas, los procedimientos y los medios que subsumen los fines que deberían cumplir las tareas administrativas (Merton, 1999). En tal sentido, el ministro expresó: “sacar al Estado del escritorio y ponerlo en el territorio y acercarlo a las familias para que la burocracia no se lleve puesto todo, muchas veces derechos esenciales” (Santiago López Medrano, 22 de diciembre de 2018).

Por decirlo de una manera más sencilla y a modo de ejemplo: se burocratiza la acción estatal cuando se vuelven más importantes el conjunto de formularios que se deben llenar, el procedimiento de presentación y los límites de las tareas de cada oficina que las demandas y los derechos civiles que deben autorizar. Ante esta interpretación de la gestión del ciclo político anterior, “El Estado en tu barrio” apareció como un artefacto institucional con el fin de motorizar la proximidad:

“El ‘Estado en tu barrio’ de alguna manera lo que hace es poner en un mismo lugar, en el territorio, una cantidad de oficinas públicas -viste que hay algo muy común esta cosa de que era que te pateaban de una oficina a la otra- (...) que saca al Estado de la oficina y lo pone donde tiene que estar” (Santiago López Medrano, 22 de diciembre 2018).

Frente a este Estado burocratizado, sin capacidad de resolución de problemas (Santiago López Medrano, en Elmarplatense.com, 28 de noviembre de 2017), y a un Estado “kafkiano”<sup>44</sup> sin intenciones de facilitar la accesibilidad a los derechos sociales, el Estado andante quiso introducir un cambio de paradigma. A partir del diagnóstico realizado y caracterizado como “burocratización de la asistencia”, el PRO/Cambiamos ingenió un dispositivo que se significó en lo territorial como reaseguro y ruptura:

“Este cambio de paradigma, una oficina del Estado con un funcionario público en el lugar, es una manera muy distinta de hacer política social y me parece que los bonaerenses lo reconocen día a día” (Santiago López Medrano, en 31 de julio de Crónica TV, 2019).

“Sobre todo sacando al Estado de los escritorios y poniéndolo en la calle. Nosotros nos hemos ocupado de que esa idea de oficina pública en los territorios, en los

---

<sup>44</sup> Eso que Franz Kafka trabajó en su novela a medio terminar que se llamó “El Proceso” publicada postmortem en 1925. Allí, graficó las tensiones del ciudadano moderno, a quien le era imposible franquear las barreras de las instituciones estatales, donde la administración burocrática aparecía como una muralla inquebrantable.

barrios, cercana a la gente sea una realidad” (Santiago López Medrano, en Revista La Tecla, 25 de mayo de 2018).

Este cambio de paradigma tuvo como objeto “acercar al Estado” a la población y se basó en la idea de que gobernar “es estar cerca”. Traslado las agencias estatales al territorio y las hizo circular por los barrios “en situación de vulnerabilidad” que, como se verá en los apartados siguientes, están concentrados en el conurbano bonaerense. Es a este “Estado fuera de las oficinas” (Santiago López Medrano, en Paulino Rodrigues, 18 de julio de 2019) a lo que se refiere el ministro cuando habla del Estado andante. Esta concepción entiende al territorio como el espacio propicio para la distribución de recursos públicos en el que no se presentan distorsiones.

“Esta mirada que tenemos interdisciplinaria y como concebimos las políticas sociales sobre todo desde un lugar de territorio, un lugar de trabajo de campo y esto que hemos hecho y creo que ha sido el programa que ha logrado sintetizarlo que es *el ‘Estado en tu barrio’* (...) una serie de agencias de gobierno, trabajando juntas en el lugar y eliminando la excusa y la intermediación, esto también hay que decirlo, que era una realidad muy común en lo que tenía que ver con el acceso a programas sociales (...) nuestro rol como Ministerio de Desarrollo Social es coordinar eso para que eso funcione y la otra etapa que es salir a buscar. Hay un fenómeno de hace muchos años, sobre todo en el barrio del conurbano, donde las familias no se movilizan mucho más allá de su ámbito donde viven para hacer un trámite y la verdad que esto de la cercanía es central porque es lo que modificó, lo que invirtió la manera de aplicar políticas sociales (...) el hecho de sacar al Estado del escritorio y ponerlo en el territorio genera un vínculo con los funcionarios que es totalmente distinto porque esto también, y lo veíamos recién, me parece que una diferencia importante tiene que ver con que son los operativos del Estado. Es un programa estatal con un funcionario público, en una oficina pública, acá no hay ninguna distorsión de ningún tipo” (Santiago López Medrano, en ANSES, 17 de enero de 2019).

El Estado andante y la política embarrada constituyeron dos piezas fundamentales en la política asistencial a nivel provincial y nacional. Dos concepciones que trazaron la forma en la que se pusieron en juego valores, sentidos e intereses para legitimar la acción estatal y, al mismo tiempo, diferenciarse del ciclo político anterior y “combatir” la idea de un Gobierno “solo para ricos”.

### ***Tecnificación: impugnación popular y verticalización asistencial***

Por medio de las organizaciones sociales y de los sujetos colectivos, interactúan las grandes masas de desafiados y el sistema político institucionalizado que tiene la función de construir políticas, leyes y normativas que traten de atender sus problemas (Merklen, 2010). En el marco de la intervención social del Estado, esta relación se esgrime en las demandas, en los criterios gubernamentales de atención y en las maneras en que se lleva adelante la implementación de la distribución de los recursos.

Para las organizaciones sociales, la intermediación entre el Estado y los sujetos destinatarios de la acción estatal es vista como una manera de viabilizar y de asegurar el acceso a derechos (Zuccaro y Laya, 2022). Para el Estado, durante el periodo analizado, ese lugar ocupado por los sujetos colectivos es una distorsión en la distribución de los recursos públicos; distorsión que el PRO/Cambiamos relacionó con la acumulación de capital político en el marco de las estrategias para instalar ciertas demandas en la agenda pública que se traduzcan en políticas gubernamentales. La tecnificación de la práctica asistencial tiene como elemento estructurante el inicio de un proceso de desinstitucionalización de las organizaciones sociales<sup>45</sup> de la esfera estatal y del proceso de producción e implementación de la política pública.

Al igual que en la nación, la tecnificación de la práctica estatal en la provincia significó un tipo de dominación política entre el Estado y la sociedad civil. Relación social individualizada que se produjo por el desplazamiento de las organizaciones en la mediación entre el poder político y los sectores populares. Lugar de intermediación que fue clasificado como clientelismo político. Muchas de las protestas fueron interpretadas desde esta visión y así, los funcionarios, se lo hacían llegar en *off* a los especialistas del comentario político (La Nación, 14 de febrero de 2019).

Al mismo tiempo, esta tecnificación de la práctica estatal se fundamentó en una relación directa y verticalizada entre el Estado y los destinatarios de la política asistencial, tanto en la distribución de recursos públicos como en la individuación de las necesidades. Así era significada y fundamentada la bancarización de las transferencias monetarias a las personas asistidas que tenía como objetivo desintermediar la política social (Santiago López Medrano, en Sentido Común, 28 de agosto de 2017).

---

<sup>45</sup> Esta idea tiene su referencia en los trabajos de la socióloga argentina, Ana Natalucci (2011; 2012), para quien durante el ciclo político del kirchnerismo se produjo una institucionalización de las organizaciones sociales en el Estado.

En uno de sus artículos, O'Donnell (1997) propuso pensar la relación sociedad civil-Estado a partir de la penetración funcional y territorial de la actividad institucional: las zonas azules con alta penetración de ambas, las verdes con alta penetración territorial pero baja funcional y las marrones como aquellas donde ambos tipos de presencias estatales eran nulas o bajas. La hipótesis del PRO/Cambiamos acerca del punterismo es que existen zonas marrones en la asistencia en las cuales el Estado no penetra territorial y funcionalmente, por lo que aparecen personas que lo suplantán en una relación de dominación que resulta contraria al proceso de democratización y republicanism, dado que allí se forjan formas de autoritarismo popular. Aquí, podríamos ubicar a la idea de puntero: como aquel actor que se ubica en la "zona marrón" de la asistencia.

"Ustedes saben que había una tradición, lamentablemente, en muchos lugares del país y, en el conurbano particularmente, de que cuando alguien necesitaba acceder a alguna ventanilla del ANSES, un documento, un programa social, un programa del Estado, tenía que recurrir porque, en muchos casos no le quedaba otra opción, a esta figura de intermediación que, a veces lo hacían de buena fe y a veces no tanto" (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 31 de julio de 2019).

Por su parte, la individuación de la resolución de conflictos, de la atención de demandas y del acceso a la política social se inscribe en una época en la que la experiencia de la desigualdad se singulariza (Dubet, 2020). La individualización se constituye como un marco interpretativo para analizar el vínculo ideal entre los ciudadanos y el gobierno, fundamento que se inscribe en el programa "El Estado en tu barrio" que situamos en el apartado anterior, en el que aparece la idea de un Estado que circula por los territorios. Sostenemos que esta apuesta por la tecnificación de la práctica estatal supone una forma de verticalizar el Estado bajo el principio de "cambiar la forma en que llegan los programas sociales a la gente: ventanillas del Estado de manera directa en el territorio, sin intermediarios, sin punteros" (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 31 de julio de 2019).

Si bien la verticalización estatal expresa una forma de proximidad, también manifiesta una manera de acercarse a los sectores populares y de disputarle apoyo a su adversario político. En términos históricos, las derechas políticas suelen pensar que el caudal electoral del peronismo -en sus diversas expresiones- proviene del control de los recursos públicos y, más específicamente, de la distribución que se hace de ellos (Zuccaro, en prensa) a partir de una relación de dominación y de extorsión política (Zuccaro, 2021). En ese sentido, el Ministerio de Desarrollo Social provincial buscó identificar otras

organizaciones y líderes sociales en la disputa de apoyos sociales con el objetivo de construir territorialmente (Santiago López Medrano, en Infobae, 27 de julio de 2016).

Siguiendo con la afirmación realizada, el programa “El Estado en tu barrio” podría considerarse como la construcción institucional para eliminar a las organizaciones sociales de la distribución de recursos. Para el ministro, la lógica clientelar y punteril que caracteriza al lugar de las organizaciones sociales se vincula con un retiro del Estado como prestador de servicios ciudadanos (Santiago López Medrano, en Diario Más Noticias, 19 de octubre 2018, ANSES, 2019). Para él, cuando el Estado se retira ocupan su lugar los movimientos sociales, organizaciones y otros sujetos colectivos de la sociedad civil (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 31 de julio de 2019).

El lugar de las organizaciones sociales en la caracterización de sus estrategias colectivas, suele identificarse en el marco del ejercicio de la violencia simbólica que realizan mediante la amenaza hacia los sujetos necesitados. Es interesante notar que esta visión sobre el punterismo y las organizaciones sociales se instala en lo que hemos caracterizado como la memoria pragmática. La propuesta, a diferencia de lo que se podría pensar, es la constitución del Estado como un ente con capacidad de ejercer el monopolio de la asistencia social y la reproducción material de las condiciones de vida de las personas de los sectores populares. La verticalización estatal recupera la proximidad y el Estado andante como formas de construcción de autoridad pública para establecer la relación entre los individuos y las instituciones públicas.

“Es una situación compleja que responde a muchísimas cuestiones, algunas vienen de muchos años, otras tienen que ver con cuestiones estructurales de la Argentina, pero hay una decisión firme del Gobierno de acompañar a los que más sufren, de tener un Estado presente sin intermediaciones” (Santiago López Medrano, en La tecla tv, 28 de junio de 2017).

En síntesis, se podría concluir que la verticalización estatal y la tecnificación de la práctica asistencial se inscriben en un marco interpretativo que entiende como un problema la acumulación de capital político de algunas organizaciones a partir de la utilización de los recursos públicos. En tal sentido, las acciones colectivas y las demandas eran vistas como prácticas destituyentes a partir del miedo latente a un nuevo 2001.

### ***Gobernabilidad: individualización del conflicto, institucionalización de las demandas y contención social***

Al igual que a nivel nacional, la asistencia fue entendida como un elemento que garantizaba la gobernabilidad al evitar un nuevo estallido social y que, al mismo tiempo, le permitía diferenciarse del Gobierno de la Alianza. De cierta manera, la asistencia otorgaba contención social, atendía algunas demandas de las organizaciones sociales y posibilitaba la individualización del conflicto a partir de lo que caracterizó como “diálogo”.

En particular, el diálogo era visto a partir del vínculo con las organizaciones sociales. Si bien en los momentos de mayor conflictividad social supo impugnar públicamente las prácticas de estos sujetos colectivos, también sostuvo que desde el diálogo se podían establecer formas de institucionalización de sus demandas.

La apuesta del Gobierno fue la escucha de las organizaciones con el objetivo de dialogar y de ponderar instancias de reclamos en las que no se vea obstruida la libre circulación por el espacio público<sup>46</sup> (Santiago López Medrano, en Televisión Pública Noticias, 24 de noviembre de 2016), priorizando que las demandas se expresen en el espacio privado del diálogo político.

Esta vinculación intentó que el conflicto social quedase caracterizado como una acción destituyente a la “sociedad del consenso”, dado ponía en riesgo la promesa de “unir a los argentinos”. Además, como vimos en nación, no se cuestionaban tanto las demandas de los sujetos colectivos o la participación de estos actores en la discusión acerca de cómo se redistribuye el excedente fiscal destinado a los ministerios de Desarrollo Social, sino las formas en que lo manifestaban. Toda relación o forma de acción colectiva fue tomada con desconfianza, más allá de las demandas que pudiesen caracterizarlas (Santiago López Medrano, en C5N, 31 de mayo de 2016; Santiago López Medrano, en Diario Más Noticias, 19 de octubre de 2018). Desconfianza que desestructura lo social de lo político: despolitiza lo social y desocializa lo político como esferas autónomas, esenciales y escindidas.

De forma similar a los timbreos, esta idea de dialoguismo proponía una instancia privada e individual en la que las referencias para resolver los problemas sociales estaban

---

<sup>46</sup> Guillermo Castello, diputado bonaerense por Cambiemos, en el legislativo provincial presentó un Proyecto de Ley que buscaba: "quienes violan derechos no deben recibir beneficios económicos del Estado. Por eso hoy presentamos un proyecto de ley provincial para suspender subsidios a quienes corten calles o dañen patrimonio público en los piquetes" (Infobae, 14 de febrero 2019).

vinculadas a las conversaciones que establecían con los dirigentes de las organizaciones sociales. El dialoguismo suponía el significado a través del cual se construyen procesos instituyentes de acuerdo a las demandas de los sujetos colectivos. Para el gobierno provincial la energía de la resolución de conflictos encontró su sinergia social en la suma de las voluntades individuales que configuraron su catalizador en el diálogo; es a partir de él que se podía establecer la sinergia entre todos los actores que componen lo social con un objetivo común que son los problemas de los bonaerenses.

En este punto, PBA se constituyó como un territorio que debía articular con la nación, dado que para el Gobierno era el lugar en el que se encontraban la mayor cantidad de organizaciones (Santiago López Medrano, en Lado P QM Noticias, 14 de diciembre de 2016). Tal idea se inscribe en una forma de articular demandas, promover ciertos tipos de acciones colectivas y procesar estatalmente la conflictividad social en el marco de lo multinivel. Al mismo tiempo, esa forma de vincularse expresa una manera de ser permeable a las demandas de los sujetos colectivos. Por ejemplo, la Ley de Emergencia Social era concebida como fruto del diálogo para procesar las luchas sociales:

“La emergencia social fue fruto de un proceso de lucha, pero también de mesa de diálogo y de concertación y de un Estado que escuchó y que supo adaptar a las posibilidades que tenía una demanda que era real” (Santiago López Medrano, en La tecla tv, 24 de noviembre de 2017).

En este punto de la idea de gobernabilidad, el 2001 se presentó nuevamente como un fantasma que recorrió los anaqueles de la gestión del PRO/Cambiamos. El miedo a un estallido social y a la finalización anticipada del Gobierno estructuró muchos de los enunciados del ministro cada fin de año. “Diciembre en paz, el objetivo del Gobierno”, fue el zócalo de un programa televisivo. Comentaristas y periodistas le preguntaban a los dirigentes cómo se preparaban para diciembre. El 2001 se constituyó como un efecto traumático y se consolidó como un fantasma durante el Gobierno del PRO/Cambiamos, como un hito guardado en la memoria colectiva.

“Nosotros trabajamos todo el año para diciembre porque no se puede abordar la situación de fin de año un par de semanas antes. Y cuando digo trabajamos todo el año es: acompañamos a las distintas organizaciones en cada barrio, potenciamos los programas alimentarios (...) cuando comenzó el problema de la situación cambiaria acompañamos con aumentos progresivos de todo lo que significa programas alimentarios para que no pierdan frente a la inflación. Todo un proceso

que va acompañado por supuesto de diálogo” (Santiago López Medrano, en ElsolNoticias, 7 de diciembre de 2018).

“Siempre decimos que para diciembre se trabajó todo el año. Es cierto que está en la memoria colectiva, a partir de 2001, lo que implica diciembre, pero también es cierto que, sobre todo en política sociales, que uno no puede dos o tres semanas antes una situación social” (Santiago López Medrano, 10 de diciembre de 2018).

De cierta manera, la crisis económica que se agudizó luego de abril de 2018 se presentaba como un terreno propicio para un posible estallido social por ciertas similitudes que compartía con diciembre de 2001. Sin embargo, para López Medrano, la estrategia asistencial del Estado era lo que marcaba la diferencia.

"La verdad que la situación la venimos acompañando desde el día. Siempre decimos que trabajamos todo el año para diciembre (...) porque tiene una connotación muy particular en Argentina, y la verdad es que hay un trabajo de muchos años. Es nuestro cuarto diciembre y creo que tiene que ver con eso, con que ha habido una inversión muy importante en lo social" (Santiago López Medrano, 5 de noviembre de 2018).

A su vez, en esa diferencia también destacaba el consenso político entre los diferentes actores sociales, acuerdos alcanzados por los dirigentes a través del diálogo con las organizaciones sociales (Santiago López Medrano, en Lado P QM Noticias, 14 de diciembre 2016).

La asistencia como elemento de gobernabilidad tiene dimensiones políticas y sociales. Políticas porque subyace el consenso de la dirigencia política para que no vuelva a ocurrir un estallido que ponga en riesgo el ciclo de representación institucional del país. La idea de responsabilidad de la oposición y el diálogo con los movimientos sociales aseguraron ciertas condiciones para que el Gobierno pueda cumplir su mandato. Y sociales porque la idea de inversión social, que debe procurar la reproducción de las condiciones elementales de subsistencia de los sectores más vulnerables, aparece fuertemente ligada a la asistencia. De allí que la asistencia cobre elementos fundamentales en el proyecto de sociedad que fundó el PRO/Cambiamos. Por un lado, el diálogo se articuló como estrategia de Gobierno y, por otro lado, como necesidad social en la que no había ánimos de conflictividad en los sectores populares (Santiago López Medrano, 10 de diciembre de 2018; Santiago López Medrano, en Televisión Pública Noticias, 24 de noviembre 2016; Santiago López Medrano, en Lado P QM Noticias, 14 de diciembre 2016).



En síntesis, el PRO/Cambiemos propuso la inversión social y el diálogo con otros actores políticos como dirigentes territoriales, organizaciones e intendentes municipales (Santiago López Medrano, en Mercado x expertos, 23 de enero 2017), una suerte de consenso político con el objetivo de estabilizar el Gobierno. En este punto, la intervención social del Estado tuvo una funcionalidad estratégica en el marco de la estabilización política.

### **La identificación problemática a nivel provincial: la conurbanización de los problemas sociales y la urgencia**

Los problemas públicos siempre tienen que ver con acuerdos y con desacuerdos políticos, sociales, académicos, culturales y mediáticos. En algunas ocasiones se logra un acuerdo en relación al problema, pero no en la caracterización del mismo y, en otras, ocurre al sentido inverso. Por ello, para entender el pasaje de un problema público a un problema estatal, es decir, el procesamiento estatal del problema público aceptado gubernamentalmente, debemos comprender esa doble vía: su nominación y su caracterización. Así, se verá que la identificación problemática contiene elementos morales y sociales que estructuran los significados de la acción que los pretende modificar o solucionar. Bajo este punto no se realizará una genealogía de la constitución como problema de cada una de las identificaciones problemáticas que realizó el PRO/Cambiemos a nivel provincial, justamente analizaremos el último eslabón de la cadena.

En principio, cabría decir que el área de gobernabilidad de un subnivel estatal, implica aspectos específicos de su territorio. Es decir, la política provincial debe gestionar y resolver los problemas que se identifican en su provincia y en sus habitantes. Allí podemos observar el motivo por el cual un aspecto que resalta en los discursos analizados es la conurbanización de los problemas sociales, un nuevo significado que se distancia del ámbito nacional. Sin embargo, algo que podría aparecer como una discontinuidad de sentido encontrada, pareciese hallar una manera de territorializar la temática que destaca la nación.

Un segundo aspecto a mencionar refiere a la urgencia. Al igual que en el ámbito nacional, se observa una identificación problemática que deviene del impacto de la acción estatal en la economía. Bajo este punto, la alimentación de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito educativo -los comedores escolares- se tornó como una acción estatal que se significa y tuvo un lugar preponderante en la gestión provincial.

### **La conurbanización de los problemas sociales: el enemigo íntimo**

El Gobierno del PRO/Cambiamos en PBA territorializó una de las manifestaciones de la cuestión social, que delimitó en un espacio particular en el que las fuerzas estatales debían desplegar todo su andamiaje para abordar la situación y evitar la posible expansión de un agujero negro. Esto se denominó la conurbanización de los problemas sociales, una construcción discursiva en la cual identificaron todos los males de la provincia, considerada tierra inhóspita, gestionada por los “barones del conurbano”, como se denominaba pública, política y mediáticamente a los intendentes peronistas de ese territorio. De esta forma, la determinación de los problemas sociales de la provincia en el territorio del conurbano fue una forma de disputar apoyos y lealtades sociales, por un lado, y de profundizar la grieta kirchnerismo-antikirchnerismo, por el otro.

De acuerdo con el censo realizado en 2022, esta región está compuesta por 24 partidos<sup>47</sup>, concentra el 61% de la población provincial y casi un cuarto de la nacional<sup>48</sup>. Según López Medrano, María Eugenia Vidal había solicitado que la intervención social del Estado se centre en el conurbano bonaerense, ya que era un territorio con una “deuda social estructural” en “infraestructura y otras asignaturas” (Santiago López Medrano, 2019). De allí se constituyó como el foco de atención de la cuestión social y concentró la mayor cantidad de operativos del programa “Cerca de noche”<sup>49</sup>, el cual se fundamentó con la articulación entre dos elementos del Estado: el policial y el social. El ministro argumentó que luego de las 18 hs. en el conurbano bonaerense solo estaban presentes las fuerzas policiales y que, en ocasiones, era necesaria la presencia de grupos interdisciplinarios que permitan abordar otras problemáticas (Santiago López Medrano, en La Tecla TV, 28 de junio de 2017).

El conurbano bonaerense se ha transformado desde hace algunas décadas en un objeto de preocupación política y social, fruto de un imaginario compartido que le atribuye ciertas características negativas, consolidándose como un espacio privilegiado de disputa de la política nacional y provincial. Esa identidad que lo hace diferente al resto de las regiones

---

<sup>47</sup> Los 24 partidos ordenados de acuerdo a cantidad de habitantes son: La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencia Varela, Lanús, General San Martín, Tigre, Avellaneda, Tres de Febrero, Berazategui, Malvinas Argentinas, Esteban Echeverría, Morón, San Miguel, José C. Paz, San Isidro, Vicente López, Ezeiza, Hurlingham, Ituzaingó y San Fernando.

<sup>48</sup> Esta información se encuentra disponible en <https://censo.gob.ar/>

<sup>49</sup> “Cerca de noche” fue uno de los programas que graficó la territorialización del abordaje de la cuestión social y consistía en unidades móviles que atendían a partir de las 18 hs. Lo coordinó el Ministerio de Desarrollo Social de PBA y situó su epicentro de acción, mayoritariamente, en el conurbano bonaerense.

provinciales -por su tamaño, su concentración poblacional y su magnitud habitacional-, suele ser vista como un problema. Durante el Gobierno de Mauricio Macri recobró centralidad y se presentó como su principal preocupación de agenda asistencial a nivel provincial.

En los discursos analizados encontramos una identificación de este territorio a partir de sus carencias. Se lo entiende como un territorio en el que se expresan las profundas deudas y dificultades de la democracia nacional y como un epicentro que pone en riesgo las posibilidades de integración social. El conurbano se transformó en un “*Far West* violento y peligroso” (Gorelik, 2015, p. 21) para la cohesión de la sociedad.

“El drama del conurbano fue, entre otros, el punterismo, la intermediación de los programas sociales, la manipulación política de la ayuda social (...) si no hay una decisión de pelear contra las mafias, las que están enquistadas en el Estado y las que están afuera, ese proceso en algún momento colisiona porque se degrada el tejido social y ahí tenes que ir a reparar” (Santiago López Medrano, en Paulino Rodrigues, 2019).

El conurbano bonaerense se configuró como el territorio en el que convergieron prácticas políticas clientelares con mecanismos extorsivos -tanto en la vida política estatal como en la vida social-, como una fuente de corrupción moral y política. Una imagen estereotipada definida, en muchos casos, desde lo externo, es decir, desde los funcionarios políticos, los medios de comunicación y los saberes académicos.

Este (mega)conglomerado urbano es donde también se expresa la exacerbación de la desigualdad: por un lado, una villa miseria y, por el otro, un muro que da inicio a un *country*; por un lado, la necesidad y, por el otro, la abundancia. Sin embargo, esta frontera no solo se presenta en su interior, sino que en esa misma dicotomía se diferencia de CABA<sup>50</sup> (Segura, 2015). Así, la avenida General Paz separa la pobreza del conurbano de la riqueza de la ciudad y se extiende como una frontera entre la metrópoli con aires europeos y su homóloga latinoamericanizada, en la que se alojan los foráneos de otras provincias y de países limítrofes.

Tal como han sostenido Foucault (2006) y Weber (1921, citado en Schluchter, 2008), la clasificación tiene efectos de poder. Los significados que se le asignan a un espacio singular moldean prácticas estatales que, además de lo normativo -la clasificación y la

---

<sup>50</sup> Territorio gobernado por el PRO desde 2007. Mauricio Macri, presidente y fundador del partido, fue jefe de gobierno en dos ocasiones y, luego, dejó paso a su sucesor Horacio Rodríguez Larreta.

caracterización-, buscan generar efectos performativos -transformar y/o corregir-. De cierta forma, aquellos problemas que la nación identificó en términos temáticos, en PBA se territorializaron en el conurbano: la pobreza, la lejanía estatal, el clientelismo y/o la ruptura del tejido social (Santiago López Medrano, en Infobae 27 de julio de 2016; Santiago López Medrano, en La tecla tv, 28 de junio de 2017).

La conurbanización de los problemas sociales refiere a una territorialización de la acción social del Estado. Al conurbano bonaerense se lo vincula a un nicho que produce, reproduce y grafica todos los "males" sociales y políticos respecto a las dinámicas de lo provincial y nacional. Por usar una idea de Cohen (1987), una suerte de "pánico moral" acerca de un espacio al que se le otorga la condición de ser definido como una amenaza, estereotipando su forma, diagnóstico y soluciones. De allí que el Gobierno provincial concentró sus esfuerzos en intervenir ese espacio territorial (Vidal, 2021). Esfuerzos que no solo se podrían interpretar como atención de los problemas sociales vinculados a la pobreza, sino también como escenario para disputar los apoyos territoriales a su adversario político dado que, como expresamos al principio de este apartado, es un territorio gobernado por los "barones", intendentes que se encuentran hace más de una década y se los vincula al Partido Justicialista. En tal sentido, la intervención social<sup>51</sup> en este territorio se articuló con organizaciones y fundaciones afines al gobierno, "salteando" los municipios (Gene y Vommaro, 2023). Es decir que, con el objetivo de disputar apoyos sociales, el entramado que sostuvo la política social provincial se afincó en referentes locales y territoriales del PRO, dejando afuera a los intendentes municipales. El acceso a recursos y bienes estatales fueron distribuidos discrecionalmente a través de canales filantropía empresarial y estuvieron centrados en redes de fundaciones (Gene y Vommaro, 2023).

Como en el imaginario común se suele considerar que es el lugar donde más se vota al peronismo, centrar los recursos asistenciales allí era una estrategia que podría permitirle al Gobierno de Vidal ampliar su caudal electoral o, al menos, controlarlo. A partir de la financiación a proyectos propuestos por organizaciones sociales, el Ministerio de Desarrollo Social procuró una estructura de intervención social asentada en una disputa y negociación con las asociaciones territoriales y la posibilidad de penetrar

---

<sup>51</sup> Esta estrategia tuvo como encargadas diferentes organizaciones estatales y no solo el Ministerio de Desarrollo Social. Por ejemplo, Bonazzi (2021) destaca el rol de la Fundación del Banco Provincia que financió el Organismo de Integración Social y Urbana que se trazó el objetivo político de penetrar territorialmente algunas localidades del conurbano bonaerense.

territorialmente al introducir nuevos actores en la dinámica de los barrios (Bonazzi, 2021).

Con cierta apuesta a “regular el territorio” (Bonazzi, 2021), la gestión de Vidal propuso dos vías: fortalecer a actores sociales preexistentes con formación en áreas específicas, a los que llamó “referentes comunitarios” (Santiago López Medrano, en Radio Brisas, 2 de mayo de 2017; Santiago López Medrano, en CELT TV, 19 de septiembre de 2018) e introducir a otros nuevos, agentes estatales -como aquellos que participaron en los dispositivos del “Estado en tu barrio”- y paraestatales -a través de fundaciones que cuenten con recursos públicos-.

En definitiva, estas estrategias están situadas en una formación histórica del conurbano como territorio de la pobreza, que lo han situado como un “territorio asistido” (Soldano y Costa, 2015), en el que confluyen diferentes actores sociales y en lo que se configura como un espacio social en disputa. De tal manera, lo que denominamos como la conurbanización de los problemas sociales describe una configuración y una operación específica sobre un territorio que se erige en un imaginario colectivo y que concentra ciertas situaciones que, si no se controlan, pueden extenderse a escala nacional. Quizás, la producción del miedo, es que el conurbano se extienda en el horizonte. Motivo, por el cual, el PRO intentó disputar apoyos sociales dentro de este territorio, identificando en PBA un “enemigo íntimo” distribuido y consolidado en las estructuras municipales vinculadas al Partido Justicialista.

### **La urgencia: entre la coyuntura y lo transcoyuntural**

Si observamos la dinámica nacional y provincial, la urgencia tiene un correlato con la identificación problemática de las intervenciones sociales del Estado. La urgencia, en tanto significado, es una de las “patas” de la fundamentación de la existencia del Ministerio de Desarrollo Social, en tanto expresión institucional de las modalidades y dispositivos estatales. En tanto fundamento social, la urgencia alude a mecanismos que manifiestan la necesidad de creación de una institución que aborde la emergencia.

“Sin duda la cartera nuestra tiene una sensibilidad especial. María Eugenia Vidal definió la provincia de Buenos Aires ‘como una provincia que duele’ y eso es algo que uno comprueba en esta cartera todos los días porque yo siempre digo ‘a nosotros no nos viene a ver nadie que le vaya bien’. Es un área que tiene que ver con la parte que es la emergencia que es estar al lado de la gente cuando hay una inundación, cuando hay una situación crítica, cuando se prende fuego una casilla

y alguien muere, cosas que lamentablemente nos tocan de cerca todos los días” (Santiago López Medrano, en Paulino Rodrigues, 2019).

Como en aquella frase instalada en el imaginario popular “que lo urgente no quite de vista lo importante”, esta dinámica aquí aparece como un desafío de gestión (Santiago López Medrano, 22 de diciembre 2018). Lo importante es la planificación a largo plazo de las transformaciones que generan las condiciones para eliminar la pobreza. En ese contexto, la urgencia es una acción necesaria para mitigar las condiciones de precariedad en la que se encuentran las personas.

La intervención de la urgencia trae consigo la suposición de una acción directa sobre la necesidad que tiende a plantearse en el ideal como irrepitable. Además, la urgencia suele interpelar desde lo emocional, hace presente y tangible los procesos de exclusión y de crisis. Por ello, la urgencia como significado de intervención social plantea un problema que sensibiliza porque, en última instancia, es la cara más cruda de la desigualdad.

“En el caso del ministerio siempre estamos atendiendo la urgencia, estamos atendiendo las situaciones más duras desde el punto de vista personal. Parte de lo que nos pide la gobernadora tiene que ver con eso ¿no? con la cercanía, con poder estar cerca de los vecinos y resolver situaciones que suelen ser muy críticas” (Santiago López Medrano, 24 de mayo de 2019).

Sin embargo, algo que parece poner en tensión esta afirmación es cuando la urgencia y la intervención se conforman en una trama generalizada e institucionalizada; cuando la atención de la emergencia social se transforma en una intervención planificada que sitúa en el centro aquello que era marginal. Dicho con otras palabras, la planificación de la intervención de la urgencia reubica y pondera el interés del Estado sobre una atención que debería tener una importancia sustancial. En el discurso del ministro, encontramos este reposicionamiento cuando habla del sistema alimentario escolar de PBA:

"Hay que trabajar la emergencia como en estos casos puntuales, la emergencia social puntual, digo, la cuestión alimentaria. Hay un dato interesante: en la provincia todos los días hay millón y medio de chicos que comen en comedores escolares (...) sobre esa realidad tenemos que trabajar en concreto hoy" (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 2019).

“Y ese trabajo de todo el año tuvo que ver con medidas que empezaron el mes de marzo, en el caso de la provincia de Buenos Aires, universalizar desayuno y merienda en comedores escolares. A partir de mayo el primer aumento importante

en planes alimentarios, esto fue justo después del impacto de la cuestión cambiaria en abril" (Santiago López Medrano, 10 de diciembre de 2018).

Aquí lo alimentario -tanto en el sistema educativo como en otros programas- se significa en dos sentidos: uno particular y otro general. El primero tiene que ver con ese proceso de universalización del desayuno y de la merienda en el sistema educativo, que podría leerse en términos de De Sena (2014) como un modo de focalización masiva. El segundo se encuentra relacionado al impacto del mercado en la vida social, donde se articula con la concepción que tuvo este aspecto en el ámbito nacional y menciona que los programas alimentarios aumentaron en un intento por enfrentar los efectos del proceso inflacionario que se dio en la economía argentina (Santiago López Medrano, 22 de diciembre 2018; Santiago López Medrano, 24 de mayo de 2019).

El sistema alimentario escolar tuvo un rol relevante en los enunciados del ministro, en tanto se trató de una identificación problemática del Estado que, según sus propios dichos, no estuvo previamente en la agenda pública. La atención alimentaria se constituyó como problema social que estatizó y conceptualizó el plantel gubernamental en el marco de las piezas problemáticas que edificaron en la urgencia.

“Para nosotros, desde el día 1, ha sido un eje central de nuestra política social lo que se llama el servicio alimentario escolar (...) esto llega a un millón seiscientos mil chicos y chicas por día, obviamente es el más grande de la Argentina y tiene un rol fundamental. Cuando empezó la gestión, la decisión de la gobernadora fue apuntalarlo porque venía con mucho atraso” (Santiago López Medrano, 2016).

La centralización estatal de la intervención puso al ámbito escolar como el espacio “acertado” para combatir la malnutrición con dos ejes: subsanar la alimentación escolar y crear hábitos saludables. Tomando ambos objetivos, buscó trabajar con “dos manos”: la corrección y la promoción. El primero, vinculado a cubrir deficiencias nutricionales y, el segundo, a la creación de hábitos saludables (Buenos Aires Provincia, 2019).

Por otro lado, esta acción fue conceptualizada como una transferencia monetaria indirecta a las personas en situación de inseguridad alimentaria (Buenos Aires Provincia, 2019). Esto recupera un ideario clásico dentro de la política asistencial: la identificación de los “grupos de riesgo” o de los “grupos en situación de riesgo” para delimitar un conjunto de individuos y focalizar el direccionamiento de los recursos estatales.

Para finalizar, retomamos la definición de Hugo Zemelman (1992) sobre la acción política como una “secuencia de coyunturas” (p. 49). Si la política se encuentra atada y definida fundamentalmente por su dimensión temporal, el agente que habita ese espacio actúa e

interactúa en esa secuencia de situaciones. Acá el intelectual chileno da otra pista: las acciones de quien actúa en política se articulan con su plan transcoyuntural (Zemelman, 1992).

En este punto, al igual que a nivel nacional, la urgencia es una manifestación de la crisis producida por las medidas económicas del mismo Gobierno, que trae a manifiesto la sinergia entre lo estatal y lo mercantil. Se trata de un Estado “bombero” que atiende los desequilibrios del sector financiero que producen mayores grados de desigualdad y pauperización de las condiciones de vida; por ello, la intervención de la urgencia supone y requiere la presencia de este “bombero” (Santiago López Medrano, 10 de diciembre de 2018).

La acción política -en este caso político-gubernamental y estatal- debe atender los diversos momentos cotidianos que se dan en un contexto particular. Si bien en lo específico puede variar, lo que se mantiene intacto es aquello que ordena la visión, donde encontramos concurrencias con lo nacional. Si la urgencia es coyuntura, la acción tiende a articularse con lo transcoyuntural cuando pone al Estado al servicio de arreglar las consecuencias negativas del mercado.

“Son un paquete de medidas sociales (...) con un foco muy fuerte en lo alimentario. Nosotros venimos trabajando desde el mes de marzo en reforzar los programas alimentarios de la provincia, entendiendo el momento, entendiendo sobre todo que la inflación en alimentos es la que más pega, la que más afecta a los sectores más pobres de la sociedad” (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 20 de julio de 2018).

En tal sentido, la intervención social de la urgencia se sostiene a partir de un criterio econométrico de la vida social y de los problemas sociales en el que se destaca la inflación como el efecto negativo del mercado y, en función del cual, el Estado debe asistir a partir de diferentes instrumentos y programas a la población más vulnerable (Santiago López Medrano, en Crónica TV, 2018). Por ello, argumentamos que la intervención social se articula con intervenciones estatales de otra naturaleza. Por ejemplo, mientras que este estamento estatal se encarga de accionar sobre las consecuencias de la inflación, otras instituciones buscan encargarse de ello arreglando las variables macroeconómicas.

“Creo que hay que analizar la película completa y no solo la foto del último semestre (...) por supuesto que lo que es impacto en precios y lo que es la canasta básica alimentaria siempre nos lleva a la prioridad y es lo que venimos acompañando (...) en lo que es el índice por ingreso, claramente hubo un impacto



de la inflación que no desconocemos y que también estamos trabajando para atacar en sus causas” (Santiago López Medrano, 22 de mayo de 2019).

La imprevisibilidad del mercado cambiario demanda una respuesta inmediata por parte de la acción política como una suerte de construcción hipotética acerca de la realidad. La hipótesis o la finalidad de la intervención estatal, en última instancia, deriva y expresa la contradicción entre la necesidad del presente y los objetivos a futuro.

### **Performatividad: capacitismo e igualdad de oportunidades como forma de cambio cultural**

Toda acción estatal, además de los sentidos normativos, tiene significados performativos que aluden a los objetivos estratégicos hacia aquellos elementos que se deben solucionar promoviendo arreglos en los elementos estructurales de la vida social y cambios singulares en los individuos. En este punto, aquello que nación denominó como “pobreza” en términos temáticos de la cuestión social y que la provincia territorializó en el conurbano bonaerense, aquí se repiten los elementos que deberían modificarse para poder consagrar el cambio cultural que promovió el PRO/Cambiamos.

El primer aspecto es lo que denominamos capacitismo y tiene que ver con que el problema del desempleo y la pobreza está vinculado a la falta de capacitación de los sectores pobres, lo que los vuelve inempleables. El segundo aspecto se direccionó hacia las cuestiones materiales que hacen a las condiciones de vida, es decir, a la pobreza de entorno.

#### ***El capacitismo: Estado “celestino” y modificaciones actitudinales***

Al igual que a nivel nacional, PBA estructuró la propuesta performativa de la acción social del Estado en la capacitación. Esta idea performativa se vincula con las transformaciones que se dieron bajo el neoliberalismo, lo que Boltanski y Chiapello (2012) denominan como un “nuevo espíritu del capitalismo”. A su vez, estas transformaciones cambiaron la manera de observar cómo accede la población al mercado formal de trabajo. Este enfoque, que se llamó “paradigma de la activación”, presta atención a las características de la fuerza del trabajo (actitudes, condiciones cognitivas, herramientas prácticas, etc.) que demandan las empresas transnacionales.

La promoción de la empleabilidad tiene dos aristas que es necesario destacar: una vinculada al sujeto y otra a las empresas (Santiago López Medrano, 5 de noviembre de 2018; Santiago López Medrano, 8 de julio de 2019). A partir de ellas, se podría formular una hipótesis desde la cual se apoya esta posición: la promoción de la capacitación de las

capacidades individuales representa un atractivo para que las empresas transnacionales incorporen trabajadores y pasen de la economía popular, social y solidaria a la economía formal del capitalismo actual. Esa es una de las funcionalidades estratégicas del Ministerio de Desarrollo Social que explicó Santiago López Medrano de la siguiente forma: "siempre tratando de apostar a la promoción de las familias y que el empleo genuino y de calidad es el que resuelve definitivamente la cuestión de la pobreza" (Crónica TV, 31 de julio de 2019).

En este presupuesto existe un análisis del problema del empleo desde un enfoque restringido, dado que no articula las condiciones materiales de existencia de las personas y las dinámicas macroscópicas de retracción del trabajo o el deterioro de los derechos laborales a nivel global. Particularmente, el ministro de PBA analizó la formación de los jóvenes y las transformaciones suscitadas por el "capitalismo de plataformas" (Srnicsek, 2018), el cual instauró una nueva división internacional del trabajo y un nuevo paradigma productivo. De esta forma se entiende que la incorporación de habilidades prácticas y de formaciones cognitivas vinculadas a estos cambios genera estabilidad y la posibilidad de salir de la pobreza:

"Nosotros tenemos que trabajar para formar chicos y chicas que puedan entrar a ese mundo (...) entendiendo que en esta pobreza de la que hablábamos recién hay una cantidad de gente que, cuando mejora la situación macroeconómica, puede salir porque tiene las herramientas para salir, para acceder a un empleo de calidad y es un porcentaje importante al que hay que acompañarlo desde el Estado" (Santiago López Medrano, en La tecla tv, 2017).

Estas ideas de activación buscan generar cambios actitudinales y construir condiciones de empleabilidad en las personas pobres, bajo el diagnóstico de que la pobreza y el desempleo se corresponden con las condiciones singulares de los sujetos. Aquí se encuentra un elemento según el cual la pobreza no es producto de la forma de acumulación económica, sino del desarrollo humano (Santiago López Medrano, en La tecla tv, 2017); una propuesta que fundamenta el capacitismo y que encuentra su fundamento explicativo en Amartya Sen. Así, la pobreza aparece desvinculada del ingreso y vinculada a las condiciones de vida de los pobres como el transporte, la infraestructura, el asfalto, etc. (Santiago López Medrano, 13 de septiembre de 2018b; Santiago López Medrano, 22 de mayo de 2019).

El capacitismo también se sostiene a partir de una idea específica del empleo en la que destaca el acceso a ciertos derechos laborales, mientras que otras maneras de generar

ingresos como la economía popular, social y solidaria son vistas como una mera forma de subsistencia. Por ello, en lugar de fortalecer la autogestión de los sectores populares, se piensa en su capacitación como contraprestación de los destinatarios de la asistencia para acceder al programa.

La falta de capacitación de los sectores pobres es vista como una barrera para conseguir trabajo (Santiago López Medrano, 24 de mayo de 2019) y para atraer inversiones extranjeras. Al mismo tiempo que el Estado debe generar las condiciones de empleabilidad de los pobres, también debe generar las condiciones para que las empresas incorporen a esas personas.

“Estoy generando ese rol de celestino que yo creo que de verdad tiene que tener el Estado cuando trabaja con la sociedad civil, cuando trabaja con el sector empresario; para que esa mesa de tres patas sea sólida y nosotros facilitemos y no entorpecamos (...) es una mirada en la que ponemos el foco en la gestión asociada. Para nosotros el eje de la relación público-privada (...) está puesto en la gestión asociada” (Santiago López Medrano, en FPHV, 2018).

“Ahí hay un desafío muy grande que tenemos como sociedad y es vincular el mundo de la educación con el mundo del trabajo (...) {El programa Impuso Joven} básicamente tiende a cursos cuatrimestrales para chicos que hayan terminado el secundario (...) pensada en cuestiones a salida laboral (...) y después un acompañamiento a lo que tiene que ver cómo lo vinculamos con empresas” (Santiago López Medrano, en RDR Provincia, 2017).

Este “Estado celestino” tiene la función de generar las condiciones de empleabilidad y de inversión, a la vez que debe conectar a las personas empleables con las empresas que invierten. Aquí se vuelve a poner de manifiesto la idea de que la asistencia estatal persigue una función estratégica en la articulación entre el mercado y los individuos, que tiene como objetivo hacer *match* para dejar que la inclusión sea un asunto de privados.

### ***La igualdad de oportunidades: las barreras sociales de la pobreza***

La idea del mérito es un vector en la discusión actual sobre la superación y/o la batalla contra la pobreza que se articula con una querrela sobre lo asistencial y la acción estatal. En función de lo analizado, podemos decir que esta argumentación se encuentra fundamentada por una “sospecha elitista” (Zuccaro, en prensa) que expresa que los pobres no se esfuerzan lo suficiente, tanto para capacitarse como para aprovechar las oportunidades que se le presentan para dejar de estar en situación de pobreza,

fortaleciendo así los argumentos que naturalizan la desigual distribución de la riqueza socialmente producida.

Los fragmentos observados, sostienen una argumentación que justifica la acción asistencial del Estado y, en última instancia, una fundamentación por parte del Gobierno ante la distribución de bienes y recursos que se le asigna a un sector social. A su vez, comprende una discusión sobre el destino de esos recursos, es decir, si las transferencias deben dirigirse hacia las personas o hacia las condiciones que hacen que vivan de una determinada manera. En esa lógica unidireccional, la identificación problemática en las barreras sociales de la pobreza encuentra un núcleo explicativo en las condiciones subjetivas (las capacidades o el esfuerzo) y en las objetivas (las condiciones de vida, el entorno o las oportunidades).

Al igual que en la nación, la pobreza fue el gran problema que identificó la gestión del PRO/Cambiamos en PBA. Si bien mantiene continuidades con el ámbito nacional, el nivel provincial contiene algunas particularidades que amalgaman y significan a las barreras sociales de la pobreza. Bajo estos presupuestos, reaparece la idea de “ayuda” estatal para significar la intervención social. Tal “ayuda” debería estar acompañada de un cambio cultural que implique una transformación en las maneras de pensar de los sujetos pobres:

“Y después los cambios culturales porque obviamente la pobreza ya no se mide solamente por nivel de ingreso (...) hoy es multidimensional (...) hay otros condicionantes: dos familias que reciben el mismo ingreso pero una tiene acceso al pavimento, a la educación, al transporte, que tiene un espacio público de calidad, claramente viven distinto y eso incide mucho en su desarrollo; que no incide mucho en la foto, pero sí incide mucho en la película” (Santiago López Medrano, 22 de diciembre 2018).

Lo que se observa en la configuración de la pobreza como significado de la acción social del Estado es que el ingreso tiene que ver con el acceso a las necesidades básicas que hacen a la reproducción de las condiciones materiales de existencia, mientras que la infraestructura hace al entorno y mejora el desarrollo a largo plazo. Este punto sigue la hipótesis explicativa de que la inversión estatal en infraestructura y en el desarrollo de la obra pública genera crecimiento económico y mejora la calidad de vida de su población. El problema no es la pobreza, sino el entorno que propicia su reproducción de forma intergeneracional. Según este supuesto, el error del Gobierno kirchnerista fue que transfirió muchos recursos monetarios a los sectores pobres, pero no a su entorno

(Santiago López Medrano, 13 de septiembre de 2018b). Para el ministro Medrano, si bien generó un proceso de ampliación del ingreso de los pobres, al no estar destinado a la modificación de sus condiciones de existencia, no logró eliminar o reducir la pobreza, en cuanto no modificó el entorno que posibilita su reproducción.

En este sentido, se destaca a la obra pública como la pieza angular para el desarrollo de la infraestructura comunitaria, que desplaza al ingreso como el elemento crucial para el desarrollo y la reproducción (Santiago López Medrano, 22 de mayo de 2019). Las condiciones del entorno hacen a las oportunidades que tiene una familia o un grupo de personas para desarrollar mejor sus capacidades, así como también las problemáticas del mismo condicionan el desarrollo de los sujetos.

“{Respecto a la multidimensionalidad de la pobreza} todo lo que tiene que ver con las cuestiones intrafamiliares, la violencia intrafamiliar, obviamente el tema droga que es un tema que hay que ponerlo sobre la mesa porque es transversal a la sociedad (...) pero que la capacidad de destrucción que tiene es mucho mayor en una familia vulnerable que tiene, no solo otro recurso económico sino de red de contención, porque a veces no [es] solo la cuestión económica sino tener ese respaldo” (Santiago López Medrano, 22 de diciembre 2018).

En PBA se orientó la identificación de la problemática de la pobreza en el entorno, el cual subsume las capacidades. Por ello hablamos de las barreras sociales de la pobreza como significado provincial que encuentra dos aristas: una individual, que radica en la falta de esfuerzo de las personas; y una social que indica las condiciones del entorno donde viven, actúan e interactúan. Tales barreras ubican simbólicamente al sujeto a partir de la noción de vulnerabilidad.

En términos de Castel (1995), la zona de vulnerabilidad es aquella en la que el sujeto mantiene una relación precaria con el trabajo y frágil con las relaciones, es decir, no encuentra soportes que lo resguarden o que lo saquen de esa zona exponiéndose a los riesgos sociales de la desafiliación (Castel y Haroche, 2003). En otras palabras, la zona de vulnerabilidad es un espacio que permite observar y entender la pobreza como situación y como un espacio del que se puede entrar y salir.

Aquí, se podría vincular a la pobreza con las nociones del riesgo que ubican a los grupos sociales de acuerdo al grado de vulnerabilidad que tienen para enfrentar determinadas amenazas del entorno. Giddens (2000) plantea que el riesgo es una característica central de las sociedades actuales, de allí que las perspectivas que tienden a observar las

exposiciones de los sujetos ante situaciones o amenazas inminentes se hayan tornado el núcleo central de las políticas públicas.

El déficit del entorno desde la perspectiva del riesgo hace mención a la exposición de los sujetos a las situaciones que configuran su situación de vulnerabilidad. El entorno genera o no las condiciones de estar más o menos expuestos ante la amenaza inminente. En un contexto de aumento de la incertidumbre, la amenaza se vuelve permanente y omnipresente y el riesgo se constituye como una dimensión totalizadora de la sociedad contemporánea (Castel, 2010). Por este motivo es que se trabaja en cuestiones de infraestructura y de mejora del entorno social.

Las barreras sociales de la pobreza refieren a la corrección de las condiciones sociales que posibilita un punto de partida equitativo para todas las personas, a los fines de establecer una competencia equitativa en la que se premie el esfuerzo.

“Hay una condicionalidad muy fuerte cuando hablábamos de igualdad de oportunidades, cuando hablamos de proyectos de vida. Si vos no ayudás desde el Estado a que todos larguen la carrera desde el mismo lugar, con la misma alimentación, con el mismo calzado, es muy difícil que esa carrera sea pareja (...) (...) ahí está nuestro rol como Estado: poder instalar, poder generar (...) regenerar la cultura del trabajo (...) pero obviamente que hay que transmitirlo de generación en generación” (Santiago López Medrano, 22 de diciembre 2018).

Si entendemos las barreras sociales de la pobreza como un elemento problemático y la mejora del entorno como un objetivo del Estado, se podría pensar que el PRO/Cambiamos pretendió la creación de una sociedad con igualdad de oportunidades que tiene su fundamento en la reproducción de desigualdades justas, en el mérito y en la competencia equitativa. Como argumenta Dubet en una entrevista con Atria (2021), el principio de la desigualdad justa es la base de cualquier idea meritocrática. Por ello, si hablamos de competencia social y de igualdad de oportunidades, la idea de sectores postergados nos ayuda a comprender un punto clave: para este ideario la desigualdad se corresponde con que algunos grupos sociales están más atrasados y otros más avanzados. Si algunos quedaron relegados en la carrera social, la igualdad de oportunidades debe generar una competencia que sea equitativa.

## **Capítulo 6. La intervención social del Estado en el proyecto gubernamental**

Este capítulo pretende analizar los significados asignados a la intervención social del Estado en el marco del proyecto gubernamental y observar de qué manera se relacionó con otras medidas estatales y objetivos, para así profundizar en los hallazgos destacados hasta el momento. Para ello se presenta un registro constituido por enunciados públicos, entrevistas a funcionarios e intelectuales del partido, documentos partidarios y datos estadísticos y presupuestarios.

El trabajo realizado permite considerar, al menos, cuatro conclusiones. En términos de significados, se puede sostener que en los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y PBA se tradujeron de forma específica e instrumental ciertos idearios inscriptos en el partido; es decir, que aquellos sentidos que se dieron en el marco de la subjetivación política se transformaron en acciones estatales que le asignaron a la intervención social del Estado una jerarquía determinada. Luego, en función del análisis multinivel, se generó una sinergia entre la tematización nacional de los problemas públicos y la territorialización provincial respecto al conurbano bonaerense. A partir de allí, es posible notar que las relaciones que se establecen entre ambos niveles estatales están determinadas por criterios políticos, al mismo tiempo que se descubre un destino compartido referido como un “salvataje” nacional al territorio provincial. Una tercera conclusión, siguiendo lo multinivel, es que si bien en 2018 se incorporó la cartera de Salud al Ministerio de Desarrollo Social, hubo una “degradación” presupuestaria del ministerio en el ámbito nacional que se vinculó al acuerdo con el FMI y al traslado de algunas acciones ministeriales al ANSES. Por último, en términos de indicadores nacionales, los objetivos estratégicos de la política asistencial -el capacitismo y la igualdad de oportunidades- no tuvieron incidencia en los objetivos normativos -“la pobreza cero”-, lo que estuvo estrechamente vinculado a la realización práctica del proyecto económico que no logró su horizonte: atraer inversiones privadas de índole transnacional que active la economía y logre incorporar a los sectores excluidos.

A modo expositivo, este capítulo se presenta en los siguientes apartados. En el primero, se abordan los clivajes sociales y la impugnación adversarial en tanto fundamento del cambio cultural, la presentación de dos modos de gestión opuestos y las estrategias de gobernabilidad y de ejercicio del poder público. Luego, se articulan las nociones del proyecto económico, la identificación de los problemas sociales y las funcionalidades estratégicas de la intervención social del Estado. Tercero, se reconstruye el criterio de justicia que sedimentó la distribución de recursos y la asignación de la asistencia social

por parte del gobierno. Cuarto y último, se observa a partir de la lógica presupuestaria, el lugar asignado a los Ministerios de Desarrollo Social en la Nación y PBA.

### **Clivajes sociales e impugnación adversarial: sobre el antikirchnerismo y el antipopulismo**

La naturaleza de los clivajes sociales tiene dos niveles: su producción en el sistema político (Sartori, 1990) y su traducción por el sistema político. Por un lado, produce diferenciaciones para posicionarse como una oferta representativa y competitiva de acuerdo al resto de los actores que componen el sistema político y, por el otro, traduce malestares sociales y culturales a partir de los cuales los actores pronuncian proyectos y acciones que tienen como objetivo la conducción de las demandas ciudadanas.

El clivaje kirchnerismo-antikirchnerismo operó, en los dirigentes del PRO/Cambiamos, como un marco interpretativo que construyó diferentes miradas acerca de los problemas sociales y de las formas de solucionarlos. Desde la lógica de esta antinomia y de la impugnación adversarial, se sedimentaron estrategias discursivas para que el partido construya la legitimidad de su plan gubernamental.

Además, posibilitó la motivación de repertorios discursivos y no discursivos que construyeron símbolos internos de cohesión partidaria y externos de representación ciudadana. En estos términos, la homologación del kirchnerismo con Venezuela se constituyó como una amenaza latente y conformó el “pánico moral” denominado “chavinización” (Vommaro, 2017). La construcción de ese miedo configuró un motor para que las elites económicas se “metan” en política en función de una idea de bien común y, una vez en el gobierno, defiendan lo realizado a raíz de una narrativa de “catástrofe”.

La “chavinización” como amenaza a las instituciones de la república liberal y al modo de concentración de la riqueza, se edificó en los discursos de los referentes del PRO/Cambiamos como una propuesta que estructuraba modelos de país diferenciados. Dicho con otras palabras, la “crisis” de la sociedad venezolana y la caracterización de su gobierno como “dictadura” o “autoritarismo” (Durán Barba, 2019) fue la base sobre la cual diferenciarse del kirchnerismo y promulgar un proyecto imaginable de país para las elites económicas en el gobierno.

Esta homologación y equivalencia también fundamentó lo que el PRO/Cambiamos denominó la “Pesada Herencia”. El discurso “íbamos camino a ser Venezuela” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 18 de julio de 2019; Carolina Stanley, en América TV, 15 de



marzo de 2019; Carolina Stanley, en La Nación, 17 de mayo de 2019; Santiago López Medrano, en CrónicaTV, 31 de julio de 2019) justificó diferentes medidas del Gobierno que tuvieron como resultado el aumento de la inflación -y la consecuente pérdida del poder adquisitivo de los salarios-, el aumento de la pobreza, la indigencia y la desigualdad. Así lo expresaba Jaime Durán Barba: “{la} situación del país era muy mala, nos precipitábamos hacia algo como Venezuela. Era inevitable ordenar la economía y eso tiene costos” (Revista Almagro, 30 de septiembre de 2016).

La posible “chavinización” de Argentina radicaba en la intervención estatal sobre la economía de mercado, las formas del ejercicio del poder y la lógica de conducción de las instituciones (Devoto, 2015). Así, la posibilidad de ser Venezuela era visto como el peor de los “infiernos posibles” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 11 de mayo de 2017).

A partir de esta consideración, el kirchnerismo no solo se configuró como el adversario político a derrotar en el plano electoral, sino también como el enemigo cultural a desterrar en el ámbito de las ideas y de los valores inscriptos en la sociedad. La coextensión cultural del adversario político incrementó los grados de intensidad adversarial al situarlo en el plano cultural, a la vez que ocultó el carácter político de la confrontación y la ubicó en el terreno moral. Lo que logró esta estrategia discursiva fue fundamentar cultural y moralmente la oposición política en el marco de una sociedad altamente polarizada.

“Enfrentemos los problemas, que arrastramos hace décadas, con valores como la verdad, el diálogo y la transparencia. Porque cuando faltan estos valores se deja un espacio peligroso que pasan a ocuparlo la corrupción, el autoritarismo y la extorsión. Y así entran en decadencia las instituciones; se estanca el avance de la infraestructura; se dejan de respetar las leyes y el resultado es que perdemos el rumbo” (Jorge Triaca, en Casa Rosada, 11 de junio de 2018).

"En este equipo político hay mucha pasión por lo ejecutivo. Es un grupo que hace política para transformar la realidad. Hay otros grupos políticos que hacen política como un fin en sí mismo. Podríamos hablar de un movimiento simbólico delictivo que se vale de símbolos anclados en el pasado, en el autoritarismo de los líderes y el delito y robar" (Alejandro Rozitchner, en La Nación, 2 de enero de 2019).

Esta formulación discursiva y montaje escenográfico del adversario político le permitió no solo ganar terreno en la política electoral, sino además en el espacio de la vida social, en el cual las ideas del antagonista deben ser erradicadas. El kirchnerismo fue la distinción central del PRO/Cambiamos para cohesionarse internamente, para comparar modos de

gestión de lo público, para la representatividad democrática, etc. De allí, se forjó una dependencia relativa para la fundación de un criterio de oposición en términos de distinción adversarial, construcción representativa electoral y antagonismo cultural. Es entendible, entonces, que el kirchnerismo se haya transformado en su competencia pública de valores, objetivos y proyectos para conformar una forma de ser, de pensar y de actuar. Esta distinción posibilitó y constituyó la búsqueda por la especificidad de la acción gubernamental del Gobierno y edificó un marco de interpretación de temporalidades en el que se conjugó el pasado, el presente y el futuro.

El adversario se volvió un enemigo cultural en un contexto de aumento de la polarización partidaria y de la coyuntura conflictiva de lo político, dado que se constituyó como un obstáculo para los objetivos de la agrupación (Arditi, 1995). La intervención política de las elites económicas vinculadas al PRO/Cambiemos refundó la lógica antipopulista, la eliminación del pueblo como sujeto político y la ponderación del ciudadano como referente del discurso gubernamental y partidario (Macri, 2021; Mauricio Macri, en Casa Rosada, 11 de mayo de 2017).

Dentro de la perspectiva del partido y de su base social representativa, el kirchnerismo era la expresión perfectamente alcanzada de la configuración populista. En ese diagnóstico, encontró una estrategia discursiva que facilitó circunstancias y coyunturas favorables para reactivar la transformación del adversario político en enemigo cultural. Se produjeron una serie de sensibilidades, prácticas y mitos sobre los 12 años de su Gobierno que eran necesarios eliminar en nombre del desarrollo, del crecimiento y del progreso. En tal sentido, el PRO se estableció como la activación y la articulación política de un entramado social antikirchnerista. El kirchnerismo fue caracterizado en este ideario como una expresión ideológica que se construyó a sí mismo en la manipulación de las masas, en la destrucción de los principios liberales del libre mercado, en el avasallamiento de las instituciones republicanas y en el ejercicio del poder autoritario.

“En este momento, los argentinos se enfrentan al dilema de seguir apoyando un populismo cortoplacista y oportunista, o respaldar a las fuerzas políticas que proponen reformas de fondo en sus instituciones y estructuras productivas. Estas reformas llevan tiempo, y si logran permanecer en el mediano y largo plazo, podrían generar mejores condiciones de vida para todos los ciudadanos” (Equipo Pensar, s/f).

“Ahora, la nuestra es una fuerza política que no tiene historia en la Argentina, tiene solo diez o 12 años, es de este siglo, no tiene muertos. Y nuestra historia política

anterior está basada en muertos, muertos ilustres, próceres, expresidentes muertos. No entramos en la liturgia de la muerte que había en la Argentina. Justificada o no. No me importa. No veo el optimismo como un concepto frívolo. Tengo esa discusión con muchos intelectuales, que tienden al pesimismo de la inteligencia. Creo que hay una transformación generacional que nos está acercando a una mejor institucionalidad, a una apertura en el diálogo” (Pablo Avelluto, en *The Clinic*, 20 de marzo de 2018).

La lógica antikirchnerista fundamentó la épica partidaria y gubernamental del cambio cultural, a la vez que sedimentó un proyecto que venía a ponerle un freno a los embates contra la república liberal con el horizonte de acción puesto en transformar las conductas arraigadas en la sociedad argentina (Macri, 2021). Este cambio implicaba la modificación de las prácticas sociales y políticas de la cultura nacional para influir, una vez hechos del poder del Estado, en la reorientación de la sociedad hacia valores como la competencia, el individualismo, el sacrificio y el esfuerzo. El cambio político, y específicamente de ciclo gubernamental, fue interpretado como la expresión del cambio cultural elegido por la sociedad argentina:

“No hay una cultura de acordar para hacer lo que es políticamente incorrecto, y la Argentina se ha arruinado por hacer lo políticamente correcto, que siempre va en el mediano y largo plazo en contra de la gente, que suena a una linda noticia para el diario y en el tiempo eso trae un desastre. Esa cultura caló mucho, ¿y qué es eso? ¿cómo se llama eso? Populismo, populismo, pan para hoy y hambre para mañana. Los argentinos estamos saliendo de ese proceso” (Mauricio Macri, en *Casa Rosada*, 22 de agosto de 2019).

"Es una especie de dificultad de la argentina. Es un país que tiene dificultades para crecer, es una comunidad a la que le cuesta dar pasos evolutivos. Es una persona con unos problemitas de aprendizaje. Y a mí me parece que ahora está dando un salto evolutivo importante” (Alejandro Rozitchner, en *La Nación*, 27 de mayo de 2016).

El cambio cultural se vinculó a la idea de “normalización social” (Vommaro, 2017), según la cual Argentina tenía que seguir el ejemplo de los países normales en contraposición a la deriva populista del kirchnerismo. Este fue el horizonte que se trazó para ejercer el poder público, a partir del que se narraron un conjunto de nociones para reinterpretar el pasado, evaluar el presente y proyectar el futuro. Reinterpretar el pasado en el sentido de los dilemas, las dificultades y los problemas de la sociedad que el kirchnerismo

profundizó y llevó al país a la anormalidad. Evaluar el presente respecto a la “pesada herencia”, a las dificultades y a los impactos de las políticas que empleó el Gobierno de Mauricio Macri. Y proyectar el futuro de acuerdo a la construcción de una promesa de que Argentina se encamine en la senda de los países centrales.

Uno de los allegados y asesores presidenciales fue Ariel Rozitchner, quien formó a diversos dirigentes del PRO/Cambiamos y articuló un conjunto de ideas que formaron parte de la filosofía del Gobierno. Rozitchner denominó a este problema cultural como “pobrismo”, el cual indicaba un impedimento radicado en la mente y en el alma de los sujetos que se reproduce continuamente (Rozitchner, 10 de julio de 2006). Esta noción hacía referencia a la resignación, a la conformidad de los procesos sociales y al facilismo para conseguir las cosas. Es decir, el pobrismo consistía en un proceso de subjetivación de la cultura populista que impide la superación y el esfuerzo como ejes prioritarios de la realización de los proyectos personales del individuo, en tanto formulación existencial de la afirmación del yo por sobre el nosotros. Como contracara, el individuo es quien permite la evolución cultural de la sociedad: en él radican las fuerzas creativas (Peña y Rozitchner, 2013) para encargarse de uno mismo (Rozitchner, 2010, 2016). Respecto al pobrismo, Rozitchner profundiza:

“Es una visión de la sociedad, una filosofía de vida, una versión del mundo (...) El pobrismo es una forma de vivir la vida y de pensar el país, una manera reducida de concebir al ser, la creencia absurda de que el destino se manifiesta como una serie infinita de carencias y que cualquier propuesta debe respetar el peso de ese límite. La carencia es promovida como si se tratara de una prueba de honradez, como si ser honrado fuera no aspirar a más porque todo querer nos compromete en los caminos del mal. Su moral es una moral de quedados que dicen estar siempre bajo una voluntad ajena, cuando por lo general antes de la existencia de esa voluntad enemiga lo que se evidencia es la falta de una voluntad propia” (Alejandro Rozitchner, 10 de julio de 2006).

También, el pobrismo expresa la dignificación de la humildad y la exaltación de la sencillez, el facilismo de la ciudadanía que rechaza el éxito de los empresarios y que no los toma como ejemplos a seguir. Para el filósofo macrista, el pobrismo es el resentimiento de los pobres hacia los ricos. En tal sentido, el PRO/Cambiamos propuso la legitimidad de la abundancia o, en la reflexión de Canelo, “la señalética de la riqueza” (2019, p. 72), es decir, la legitimación de la acumulación desmedida que se volvió una condición necesaria para gobernar. Esta legitimación de la abundancia se abona en las

explicaciones y en las valoraciones contemporáneas acerca de los empresarios ricos y exitosos, quienes se posicionan como tipos ideales y válidos de aspiración social.

En términos generales, el cambio cultural estuvo vinculado a la apuesta de las elites económicas por consagrarse como ejemplos a seguir y de trasladar los valores del empresariado al resto de la sociedad. De allí que el PRO/Cambiamos aspiró a una sociedad en la cual la acumulación de la riqueza sea el modelo aspiracional de las personas y constituyó al kirchnerismo como el “modelo de la pobreza” antagonista con el ejemplo de Venezuela.

El clivaje kirchnerismo-antikirchnerismo, además, se trasladó en la confrontación de dos modelos de gestión de lo social en el marco de la intervención social del Estado. Allí se configuraron aspectos de reinterpretación de pasado, justificación del presente y un horizonte de futuro.

### ***Modelos de gestión: tecnificación de la práctica asistencial***

En términos generales, los modelos de gestión contienen un criterio de merecimiento, un principio de organización social, un sentido de constitución de sujetos y un juicio institucional (Danani, 2017; Chiara y Di Virgilio, 2017; López, 2022). Siguiendo con ello, hacemos uso del concepto para denominar a la propuesta programática que se funda para diferenciarse políticamente del adversario político a raíz de la lógica comparativa en la intervención social del Estado. De manera más o menos explícita, se ha abordado esta idea que el PRO/Cambiamos identificó en la intermediación de la política social como el andamiaje institucional del kirchnerismo, un espacio ocupado por sujetos colectivos territoriales a partir del que construían una red punteril de extorsión, dominación y lealtades políticas. Ante ello, propuso la tecnificación de la práctica asistencial mediante la relación Estado-individuo:

“Asimismo, generamos un sistema transparente donde cada programa es entregado directamente a la familia que lo necesita. Se eliminaron todos los planes con intermediarios, se bancarizó el 100% de los programas y se definieron protocolos de trabajo y requisitos claros y por resolución de acceso a los programas” (Devoto, 2014, p. 15).

“{una política social} que no sea dependiente de los movimientos sociales y que la gente vaya hacia la libertad (...) hay que establecer una estrategia social de inserción laboral y no de mantener a la gente en la pobreza” (Patricia Bullrich, en Perfil, 26 de septiembre de 2019).

Este espacio ubicado por sujetos colectivos entre la intervención social del Estado y las personas destinatarias, fue visto como un problema institucional y una debilidad en las tramas democráticas, ya que coartaba la libertad de los individuos pobres. La idea de desintermediación, por el contrario, supondría el desplazamiento de las organizaciones sociales como interlocutores de la relación sujeto-Estado, en tanto relación de dominación política y social.

Así como en referencia a la década del 90' se extendió la crítica acerca de la tercerización de la política social y la ausencia del Estado, aquí se construyó una valoración similar al kirchnerismo en la cual las organizaciones resultaron intermediarias porque el Estado no logró penetrar en el territorio. De manera que, al menos desde lo discursivo, el PRO/Cambiamos se diferenció del neoliberalismo menemista y de la metáfora del achicamiento estatal para construir legitimidad y autoridad pública desde la “sensibilidad social” y la presencia territorial con el argumento de que el problema del Estado eran sus “zonas opacas”, es decir, aquellas alianzas, configuraciones y disposiciones de la práctica estatal que son “corruptas”<sup>52</sup> y que dirimen una concepción de la dominación política a través de la manipulación, la amenaza y la extorsión (Iglesias Illa, 2016; Mauricio Macri, en Casa Rosada, 20 de abril de 2016). Por otro lado, la “zona opaca” del Estado también implicó la construcción política, mediática y judicial del antagonista: el kirchnerismo. La adjudicación a este actor de la creación de estas prácticas, tal y como se vio en el capítulo 3, fue una de las principales demandas de las acciones conjuntas del polo antikirchnerista. En la intervención social del Estado, la intermediación ha sido entendida como sinónimo de puntero, categoría política que operó como etiqueta moral para asociar las estructuras territoriales peronistas o nacional populares, las condiciones de vida de los sectores pobres y la distribución de recursos materiales y simbólicos por parte del Estado.

“Era impulsar una política social que tomara lo hecho por el kirchnerismo y le diera un giro democrático, es decir, quitarles a los programas sociales los vínculos con los intermediarios que lucran con la pobreza y transformarlos en verdaderos puentes hacia el empleo formal” (Macri, 2021, p. 26).

Siguiendo la hipótesis del PRO/Cambiamos, la corrupción, la “zona opaca” del Estado y la intermediación de los sujetos colectivos dispusieron una forma autoritaria de construcción de poder, de asignación de recursos y de implementación de la política social

---

<sup>52</sup> Hace muchos años, la corrupción se configura a partir de significados sedimentados que discursivamente se manifiestan en denuncias morales acerca de las acciones individuales y/o colectivas que se inscriben en las lógicas políticas del adversario político (Rabotnikof, 1999).

devenida en lealtad electoral y disciplina de movilización. Dicho de otro modo, a cambio de la asignación de esos recursos se constituyó una relación de dominación y de lealtad política, una relación social mediada por el miedo y por la extorsión a partir de un conjunto de intercambios materiales y físicos que delimitaron un criterio para establecer formas de merecimiento de recursos estatales. Criterios construidos desde las organizaciones en función de sus intereses sectoriales, organizativos y políticos que reprodujeron la resignación de la pobreza estructural como instrumento para medir fuerzas con sus antagonistas y construir alianzas políticas.

“Pero lo maravilloso fue que nos recuperó la autoestima, que es contra lo que todo el tiempo estamos luchando; contra esas voces que nos quieren insistir en decir que nos tenemos que resignar, empezando por el pobre, empezando por el que está en la villa, que tiene que resignarse, que nunca en su vida podría tener un asfalto, que nunca en su vida podía aspirar a tener una cloaca o tener agua potable, que nunca en su vida iba a tener realmente la posibilidad de poderse hacer un documento y terminar una escuela y la escuela realmente le permita llegar a ese camino de inclusión, a partir de su aporte y no de depender de que venga alguien que esté dispuesto a subsidiarlo o de regalarle algo y tenerlo siempre en ese lugar para siempre generarle esa dependencia. Y por eso es tan importante que hayamos llegado a que los subsidios se entreguen de forma directa, pero todavía tenemos el problema porque son tantos los años de sometimientos que una parte importante de ellos sigue creyendo que ese puntero, ese narco es el que le da el subsidio y no se da cuenta que lo tiene porque el Estado Nacional se lo reconoce y se lo da y que nadie se lo puede sacar, pero contra eso es lo que luchamos” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 13 de diciembre de 2018).

Así, el modelo de gestión de la intervención social del Estado se constituyó como un elemento para legitimar la acción del Gobierno y diferenciarse políticamente de su antagonista. Si el kirchnerismo establecía alianzas con los movimientos y con las organizaciones sociales para llevar adelante la asistencia social, el PRO/Cambiamos propuso la tecnificación como estrategia que permitiría reformular el vínculo Estado-individuo y procesar las demandas y preferencias sociales.

### ***Gobernabilidad, pragmatismo y poder: demandas individuales y protestas privadas***

La tecnificación de la práctica estatal, y en particular de la acción asistencial, tuvo como eje el procesamiento de los problemas sociales a partir de diferentes lógicas. En lo que

respecta a las protestas, el PRO/Cambiemos sostuvo la erradicación del conflicto del espacio público, la posibilidad de institucionalizar demandas y la individuación de la resolución de los problemas sociales. Además, propuso entablar la relación Estado-organizaciones sociales de forma privada y sin obstrucción de la vía pública como espacio de tránsito personal.

El espacio privado, entonces, se estableció como el lugar en el que se debía establecer el diálogo político entre los dirigentes de los movimientos sociales y el Gobierno, como una alternativa viable para escapar a la encerrona que manifestaba la contraposición entre el derecho a la protesta y el derecho a la libre circulación, en tanto forma del procesamiento estatal del conflicto social (Gabriela Michetti, en Casa Rosada, 21 de diciembre de 2015; Devoto, 2015).

En este marco, se enunciaba la posibilidad de situar en la agenda gubernamental las demandas a partir del diálogo, de llegar a consensos y de posibilitar su institucionalización: transformar los reclamos en acciones estatales. En ese sentido, aparece en primera instancia la posibilidad de la escucha y, luego, de establecer las condiciones a raíz de la conducción estatal.

De allí que sea posible afirmar que la resolución de los conflictos sociales se configuró a través de la formación de vínculos interpersonales en los que se establecen demandas y soluciones. En este marco, se vinculó con la producción de la individuación de la política social, en tanto producción de normas simbólicas e institucionales que guían las maneras en que el Estado procesa la conflictividad social. Por decirlo de otra manera, refiere a la elaboración de ciertos criterios que se institucionalizan estatalmente a partir de la visión programática del partido gobernante.

El dialoguismo, además de impugnar las acciones colectivas de los sujetos y de proponer vías alternativas para procesar el conflicto social por la redistribución del excedente, se afirmó en la resolución racional de los problemas sociales en la cual cada uno de los actores propone su mirada hasta llegar a un consenso (Gabriela Michetti, en Casa Rosada, 22 de diciembre de 2015; Vidal, 2021) que, luego, se transforman en las características que componen la intervención social del Estado.

“También agregar que nuestro gobierno tiene una predisposición al diálogo con todos los sectores que están reclamando. A muchos de estos sectores que en los últimos días han petitionado, a todos los hemos recibido en las distintas áreas de gobierno” (Jorge Triaca, en Casa Rosada, 22 de diciembre de 2015).



“Creemos que es un paro que no ayuda a resolver el problema de los argentinos (...) nosotros habíamos propuesto un mecanismo de diálogo entre el sector empresario, los gremios y nosotros. Pero todo esto requiere ver cómo se resuelven los problemas de la Argentina y no para ponerse a la defensiva” (Jorge Triaca, en Dinatale, 24 de junio de 2018).

“Entonces, la gran pregunta es cómo se genera confianza entendiendo que el otro es necesario, aunque piense diferente (...) por deformación en la práctica o por un diseño originario, la lógica y los hábitos de poder que tenemos en Argentina no facilitan el diálogo, solo facilitan la disputa por ver quién tiene razón” (Vidal, 2021, p. 102).

El dialoguismo se inscribe en una concepción de la democracia a través del contrato liberal, según el cual el conflicto es una manera de ponerla en riesgo, de alterar el orden social establecido y de imposibilitar la construcción de un horizonte común. Se plantea como una alternativa viable a la “manifestación”, entendida como la presentación de un actor colectivo ante otro en el espacio público (Rinesi, 2022).

Además, fue una forma de intentar erradicar la política y lo político del espacio público, desnutriéndolo de sus luchas y contiendas a lo común. Una forma de despolitizar lo social a raíz de impugnar los diferentes repertorios de protesta y de proponer otros mecanismos para resolver las disputas y contiendas con los sujetos colectivos. Esta despolitización de lo social se encuentra en el *cuore* del ideario PRO/Cambiamos, que entiende al conflicto por la distribución de recursos o por el reconocimiento como un arreglo entre privados, lo que sugiere la eliminación de su aparición en el espacio público.

En sentido de Pechuex (1978), se podría decir que la despolitización de lo social fue la “matriz de sentido” de este partido, en tanto dio forma a su concepción relativa del mundo y a la configuración interpretativa para analizar y posicionarse ante los sucesos que ocurrieron en la sociedad. De acuerdo a lo que se ha expuesto, la despolitización de lo social fue la otra “pinza” de la estrategia discursiva del PRO/Cambiamos. Por un lado, generó un proceso de politización por “arriba” de los empresarios y CEO’s y, por el otro, una despolitización por “abajo” en el marco de la impugnación de las acciones colectivas de los sectores populares a raíz de la negación de la politicidad de las demandas sociales. También podemos considerarla como un significado con efecto matricial que supone la evitación, la impugnación y la búsqueda de reorientar el conflicto social como un elemento que pone en riesgo el orden. Por ejemplo, el corte o el piquete colisiona con el derecho de la libre circulación. En esta óptica, el Estado aparece como un administrador

de derechos y libertades de los individuos, sancionando aquello que considera una transgresión. En tal sentido, la *doxa* discursiva se inscribe en la exaltación de la racionalidad y de la búsqueda por neutralizar la visibilidad pública de los conflictos sociales.

“Que aumenten las tensiones, los niveles de conflicto, la inestabilidad del gobierno. Eso busca. Esa es una mirada que no contempla una responsabilidad democrática y republicana de la Argentina” (Jorge Triaca, en Dinatale, 24 de junio 2018).

La visión consensualista de la democracia tiene su raíz en las teorías funcionalistas de la década del 50', que sostenían el carácter orgánico de la sociedad y promulgaban la conservación de las pautas culturales como su necesario elemento funcional, desde las cuales se podrían procesar las tensiones existentes a los fines de mantener la cohesión social. En la sociedad del consenso, pareciese que no había lugar para el disenso, de eso se trata “cerrar la grieta” y “unir a los argentinos”, otro de los nudos electorales de la campaña del PRO/Cambiamos.

“Si el diálogo y el consenso que al final propongo como punto de partida de la aproximación al otro es sincero y está orientado al servicio de los demás, podremos reducir la violencia. Porque el conflicto permanente, el enfrentamiento y la violencia no existen” (Devoto, 2015, p. 103).

El dialoguismo se conformó en el significado que significó una alternativa para mantener la cohesión de la sociedad y generar gobernabilidad. Sin embargo, esta propuesta solo se dio en el ámbito de lo social, ya que en la política institucionalizada promulgó la conflictividad con su adversario político y sedimentó diferentes elementos para construir un cambio cultural: “el desorden, el ‘hacer lo que yo quiero’ es una característica que el kirchnerismo ha planteado y repercute nuevamente en una cantidad de acciones” (Patricia Bullrich, en *Ámbito*, 11 de septiembre de 2019).

De cierta manera, esta iniciativa de vincularse con las organizaciones sociales tuvo como elemento prioritario la gobernabilidad. De allí que otorgó concesiones en la negociación sectorial como La Ley de Emergencia Social -sancionada en 2016- que fue vista como el resultado del diálogo con los dirigentes de los movimientos sociales (Infobae, 18 de noviembre de 2016). Por otro lado, demostró la capacidad de este sector de institucionalizar una demanda en un “campo de protesta” (Ramírez y Viguera, 2005) regresivo; fundamentalmente porque fue la primera ley orientada al trabajador

inempleable que provino de la acción, de la movilización y de la institucionalización de la economía popular (Natalucci y Mate, 2020).

En síntesis, el Gobierno de Mauricio Macri se mostró pragmático para garantizar ciertos pisos de gobernabilidad que le permitieran llevar adelante el proyecto económico que transformaría el país, habilitando canales de negociación corporativa con los movimientos sociales, actores con gran relevancia pública durante ese periodo. La sanción de la Ley de Emergencia Pública permite observar la hipótesis del Gobierno según la que, una vez alcanzadas las transformaciones económicas y las funcionalidades estratégicas de la intervención social del Estado, se modificarían o eliminarían las presentes manifestaciones de la cuestión social. Sobre ello se trabaja a continuación.

### **Proyecto económico, cuestión social y funcionalidad estratégica de la intervención social del Estado**

En los capítulos anteriores se comenzó a trazar la relación entre el proyecto económico, la identificación del nudo problemático acerca de la cuestión social y los objetivos estratégicos que persiguió la intervención social del Estado en el ciclo político de 2015-2019. Estas ideas aparecieron en articulación con las propuestas neoliberales, la pobreza y el capacitismo.

La tesis central que sostuvo esta visión vincula la pobreza con la falta de capacitación, por un lado, y con la falta de inversión privada que genere empleo, por el otro. Así, el Estado debía actuar con dos manos<sup>53</sup>: con la izquierda, brindar cursos como prestación de la política asistencial, y con la derecha, disminuir las cargas impositivas al sector empresarial para que puedan destinar esos recursos a la creación de trabajo remunerado y formal:

“Lo que tenemos que compartir, es con la necesidad de presentar presupuestos equilibrados que tiene la Argentina, hay que hacer un esfuerzo compartido en materia de recursos con el norte de bajar la presión impositiva del sector privado, que es el que genera empleos. En ese marco, tanto la Nación como la Provincia, (...) tiene que estar en ese esfuerzo de ceder recursos para que el sector privado se

---

<sup>53</sup> Se hace referencia a una idea trabajada por Bourdieu (2002). A grandes rasgos, el intelectual francés sostiene que el Estado cuenta con una mano derecha que organiza el modelo económico de acumulación y una mano izquierda que tiene como objeto organizar las condiciones de reproducción de existencia de los grupos excluidos.

vea menos afectado por la tensión financiera” (Hernán Lacunza, en Convergencias, 22 de noviembre de 2018).

La intervención social del Estado se relacionó con intervenciones de otra naturaleza y, puntualmente, se subsumió a la forma que adquirió el debate económico. En primer lugar, se buscó afianzar el proyecto económico y, luego, generar un plan social para fortalecerlo con la idea de que el sector privado sería el encargado de motivar el crecimiento económico que saque a las personas de la “situación de pobreza” (Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, 23 de octubre de 2017).

Asimismo, se sustentó bajo la teoría del crecimiento económico que se basa en atraer inversiones privadas, nacionales e internacionales, para el desarrollo humano. En esta lógica, el Estado debe facilitar la inversión empresarial y, al mismo tiempo, capacitar a los individuos para que cultiven su capital personal.

Así, el Gobierno de Macri redujo la carga impositiva a las empresas sobre los ingresos brutos y sellos. El pago por la facturación y la regulación de los trámites estatales era considerado una distorsión a la competitividad empresarial y a la movilidad del capital, lo que paralizaba la inversión privada. En ese sentido, proponían “bajar impuestos distorsivos sobre todo ingresos brutos y sellos que afecta la inversión y la generación de empleo” (Hernán Lacunza, en Convergencias, 22 de noviembre de 2018).

Esta medida, que fue anunciada por el Ministro de Hacienda de la Nación en octubre de 2017, preveía un programa para reducir la alícuota del impuesto a las ganancias de las empresas en un 10% -con una reducción del 35% al 25%- como un incentivo fiscal para la inversión, la reducción del mínimo no imponible de la contribución patronal para incentivar la contratación de trabajadores no calificados o con baja formación laboral y la transferencia del 100% de los impuestos de los créditos y débitos bancarios hacia la deducción de ganancias. La idea, según Dujovne, era una reforma tributaria que pretendía un crecimiento económico del 0,5% anual, dado que bajarían los índices de evasión fiscal (Argentina.gob.ar, 31 de octubre de 2017).

La generación de empleo privado fue una de las ambiciones del Gobierno, que Mauricio Macri llamó una “obsesión personal”, y que contenía una crítica a otras formas de autogestión del trabajo como la economía popular, social y solidaria. Para el ideario del Gobierno, estas formas precarias de trabajo no producen riqueza, sino que solo aseguran la mera sobrevivencia (Jorge Triaca, en Casa Rosada, 2 de septiembre de 2016; Jorge Triaca, en La Nación, 15 de mayo de 2016). En ese análisis, también se manifestó la

eliminación de las cooperativas y el resurgimiento de las capacitaciones como forma de organizar la contraprestación de las personas asistidas por el Estado, iniciando un proceso que buscaba la descolectivización de la producción y la individualización del trabajo.

Aquí vale recordar que, para el macrismo, el sujeto de la transformación social era el empresariado, que jugaba un rol clave para cambiar la sociedad que el PRO/Cambiamos heredó del ciclo político anterior. El flamante Gobierno intentó tomar las medidas necesarias para generar las condiciones y otorgar facilidades para que los empresarios, gerentes y managers asuman su lugar correspondiente en la historia (Alfonso Prat Gray, en Casa Rosada, 30 de diciembre de 2015; Mauricio Macri, en Casa Rosada, 11 de abril de 2016).

Esta narrativa operó como un llamado para movilizar a un sector de la sociedad acerca del modo en que se debía articular el Estado, los sectores del capital y los sectores del trabajo. Allí, se habilitaron un conjunto de legitimidades que adherían a las configuraciones desiguales de la sociedad a los fines de establecer una idea específica de bien común en relación a sus aportes a la vida colectiva. Se ofreció un acuerdo para justificar los privilegios y asumir las responsabilidades a través de la idea neoliberal de que el éxito individual y empresarial derrama un beneficio colectivo en términos de justicia, competencia, productividad, desarrollo económico y creación de oportunidades para el conjunto de la población.

De acuerdo a esta concepción, otras medidas del Gobierno estuvieron vinculadas a la baja de las retenciones al sector exportador e industrial y a la unificación del mercado de cambio de divisas extranjeras. Esta última fue una de las principales demandas de las clases medias y altas durante el ciclo político del kirchnerismo, la cual era vista como un atentado contra las libertades individuales y la propiedad privada. En los términos que lo venimos planteando, el “cepo” operaba para el plantel dirigente como una traba de crecimiento económico. En tal sentido, tomamos la siguiente cita a pesar de su extensión:

“Buenas tardes, nos pone muy contentos poder anunciarles hoy el fin del cepo cambiario. Ustedes saben que la convocatoria era para exactamente hacer este anuncio. En este momento el Banco Central está en una reunión de directorio encarando las medidas que le tocan al Banco Central y nosotros estamos haciendo lo que dijimos que íbamos a hacer, durante la campaña: en primer lugar, normalizar la economía. Ustedes saben que hemos heredado una situación compleja y la estamos empezando a ordenar. Acá me acompaña el ministro de Producción, que fue parte de algunas de las medidas, como – por ejemplo – de la

eliminación de las retenciones industriales que van a aparecer, mañana, en el Boletín Oficial; hubo una intervención muy importante del ministerio de la Agricultura, de Ricardo Buryaile, con el anuncio que ustedes ya conocen con el anuncio de la eliminación de las retenciones al agro” (Alfonso Prat Gray, en Casa Rosada, 15 de diciembre de 2015).

La eliminación de las retenciones industriales en un 5%, la eliminación total de las retenciones del sector minero y agropecuario del trigo, el maíz y la carne -con excepción de la soja, que también se redujo en un 5%- y la desregulación del mercado exportador y del mercado financiero dan cuenta del ideario macrista para el cual las oportunidades las crea el sector privado. Los procesos de inclusión social, de proyección de los deseos compartidos y de la vida colectiva los realiza el mercado, mientras que el Estado asegura pisos mínimos de cohesión social a partir de dos acciones: generar acuerdos y políticas para que los empresarios se comprometan y, por otro lado, mantener la reproducción de vida de los sujetos pobres, incentivando el cultivo de sus capacidades cognitivas, prácticas y afectivas en función de las necesidades de la producción del capitalismo. Es una visión propia del neoliberalismo que sostiene y defiende que las bajas impositivas a los sectores de la economía privada atraen mayor cantidad de inversiones, lo que se traduce en un aumento de la generación de nuevos puestos de trabajo.

Por otro lado, para favorecer la competitividad productiva, el macrismo planteó cierta complementariedad entre el capital nacional y el extranjero en la cual cualquiera podía invertir en el país, a pesar de que la apertura indiscriminada de las importaciones genere un desplazamiento de la producción local. En esta lógica, desreguló la protección a la industria nacional y permitió la inversión extranjera sin mayores recaudos:

“Voy a dar un ejemplo: de golpe vienen unos chinos que quieren instalar una fábrica para buses eléctricos, y nosotros tenemos que ir a China en pocas semanas y yo quería tener el gesto de llevarle el decreto de radicación, que ellos lo pedían. De golpe hablamos con Pancho y Martín Etchegoyen y dicen que `hay un decreto, de no sé hace cuántas décadas, que para instalar una fábrica automotriz tiene que tener la aprobación por decreto nacional y hay que pedirle un montón de cosas que acá están estipuladas, qué modelo van a producir, cuánto piensan vender, cuánta gente van a contratar’ (...) ¿Pero por qué yo me tengo que poner a discutir con él el plan de negocios que él presenta, si al tipo le va mal es un problema de él, lo bueno es que viene a invertir a nuestro país y va a dar trabajo. Nos miramos los tres y dijimos: `¿Para qué todo esto?’ Entonces aprobamos en 48 horas lo que ese

decreto decía que tardabas un año” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 4 de julio de 2017).

Estas medidas de reducción de las cargas impositivas, desregulación de las importaciones y de los mercados financieros<sup>54</sup>, tuvieron como contrapartida la quita de subsidios al sector energético y de hidrocarburos, lo que produjo a su vez un aumento en el costo del consumo. Tal como señalamos con anterioridad, recuperando la idea de Varesi (2018), se causó un *shock* redistributivo de corte invertido: una transferencia de ingresos en un corto periodo de tiempo de los sectores populares hacia sectores del capital, que adquirió la forma de un aumento exponencial de los precios de los alimentos y de los servicios. Aumentaron las tarifas de luz, de gas y de agua y el precio del combustible se trasladó a los productos de la canasta básica.

Esas mismas bajas impositivas serían las que atraerían las nuevas inversiones extranjeras que luego se trasladarían al país para instalar fábricas. En tal sentido, el Gobierno dio diversos anuncios en relación a la supuesta llegada de una “lluvia de dólares” de más de 153.000 millones (Merino, 24 de octubre de 2019), que posteriormente se vio frustrada por la fragilidad macroeconómica del país y por la debilidad política para gestionar la crisis ocurrida en 2018. En términos reales, en los primeros años ingresó menos de una tercera parte: 42.000 mil millones de dólares en inversiones destinadas al sector de materias primas, especialmente de petróleo y gas, y en menor medida a otras áreas como minería, servicios públicos, telecomunicaciones, medios y tecnología (Perfil, 24 de enero de 2018). Estos datos arrojados a modo ilustrativo exponen que no hubo el impacto prometido en las medidas sobre las cargas impositivas, la inversión y la generación de trabajo.

Luego de lo que venimos explicando, aquí el proyecto económico se articuló con la pobreza como nudo problemático de la cuestión social, locus y sinónimo de ella. La pobreza está estrechamente vinculada con el estancamiento económico y para salir de ese ‘estado’, el gobierno implementó las medidas para favorecer a los privados -en el marco de la división internacional del trabajo- y que sean estos, como motores de la transformación social, los que generen los procesos inclusivos:

“Este es el camino que el Gobierno está empezando a recorrer. Su intención es hacerlo lo más rápido posible, porque uno de cada tres argentinos hoy es pobre y

---

<sup>54</sup> Se quitaron los encajes bancarios, redujeron los plazos a 120 días –antes eran de 1 año- para que permanezca el dinero en los bancos y aumentaron las tasas de interés de las Lebac’s.

no hay nada mejor que el crecimiento económico y el empleo formal para romper el círculo vicioso de la pobreza” (Jefatura de Gabinete, 2017).

“Pero no vamos a dejar de hablar de la pobreza y menos dejar de trabajar para reducirla porque tengamos retrocesos. Vamos a mantener esta meta, hasta el final de mi mandato y vamos a dejar los cimientos listos para que venga quién venga pueda continuar este camino hasta cumplir definitivamente con este objetivo. Todo lo que hacemos en cada área de gobierno, toda búsqueda de consenso, de apoyo internacional, de apoyo del mundo, todo esto tiene un único objetivo: lograr que cada vez más argentinos puedan salir de la pobreza y lograr que cada vez más argentinos puedan vivir mejor” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 27 de septiembre de 2018).

Tanto las inversiones internacionales como las nacionales nunca llegaron o, al menos, no fueron suficientes. Las fracciones del capital nacional y los grupos de los capitales extranjeros que supieron ser aliados de Macri en su llegada al Gobierno, durante el periodo 2015-2019 no dieron un apoyo político consistente, programático y coordinado, sino que más bien lo hicieron de forma desarticulada y pragmática (Anría y Vommaro, 2020).

Más allá de las limitaciones que tuvo el Gobierno para atraer inversiones económicas, sostuvo la idea de que las medidas económicas favorecían el crecimiento económico y la generación de oportunidades desde el sector privado. En ese sentido, se enfocó en crear las condiciones de empleabilidad en los sectores vulnerables a partir de la educación, la capacitación y el desarrollo humano (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 3 de mayo de 2016). La propuesta del cambio cultural que trabajamos anteriormente se enmarcó en esta hipótesis y en la pérdida de la “cultura del trabajo” (Mauricio Macri y María Eugenia Vidal, en Casa Rosada, 20 de abril de 2016), que supuso una justificación a las condiciones de vida de las personas pobres que resultaba de la inestabilidad económica, la desafiliación productiva y la exclusión social.

### ***La pobreza y el desempleo: los límites del capacitismo***

Si bien se mencionó previamente que el eje de esta tesis no es poner en tensión lo “dicho y lo hecho”, ni adoptar una perspectiva que analice las distancias -si es que existen- entre el discurso y la práctica de los actores, resulta interesante reconstruir a modo ilustrativo la dinámica que adquirió la pobreza y el desempleo en la Argentina del PRO/Cambiemos.

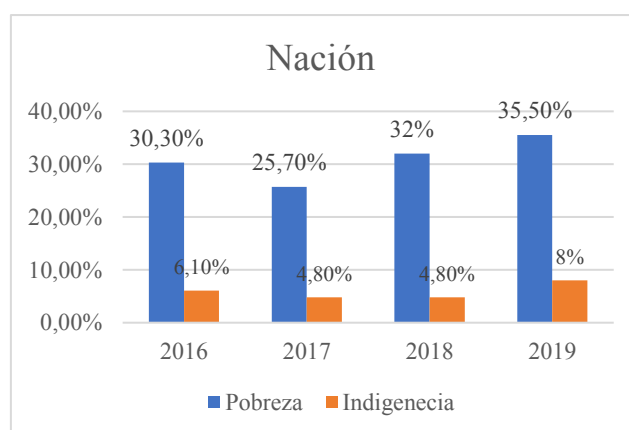


Optamos por observar estos dos indicadores porque, tal como se planteó en sus objetivos programáticos, el Gobierno buscó reducir la pobreza mediante el empleo privado, es decir, mediante las facilidades desregulatorias hacia el sector de la inversión económica que generaría trabajo de calidad y la capacitación de los sectores pobres.

Sin embargo, se ha visto que para el PRO/Cambiamos la pobreza no se explicó a partir de las condiciones estructurales de la distribución de la riqueza, sino que se caracterizó a partir de una situación que deviene del sujeto o de la familia en el marco de sus tramas comunitarias en la identificación de sociabilidad restringida. Por ello, el objetivo no es eliminar la pobreza como estado coyuntural en la vida de las personas, sino afianzar el deseo y la posibilidad de salir de ella. Así podemos interpretar los siguientes indicadores de indigencia y de pobreza, tanto en el país como en PBA:

### Cuadro 10

*Índice de pobreza e indigencia a nivel nacional entre 2016-2019*

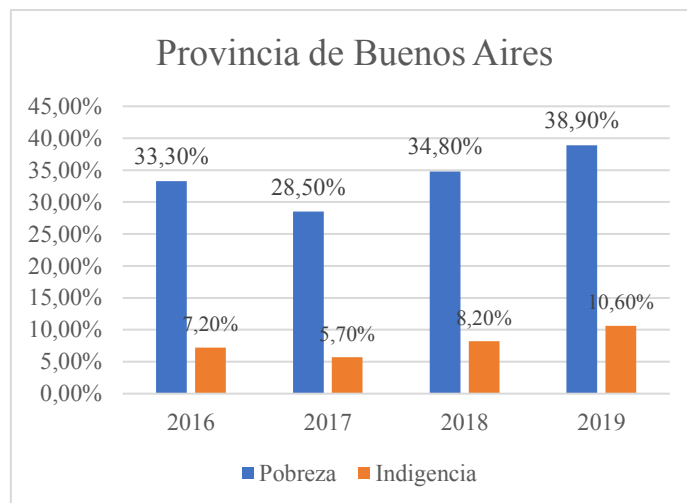


Cuadro de elaboración propia  
Fuente: INDEC<sup>55</sup>

### Cuadro 11

*Índice de pobreza e indigencia a nivel provincial entre 2016-2019*

<sup>55</sup> Se toman los segundos semestres de cada año. Tal criterio se establece porque el ciclo gubernamental empieza el 10 de diciembre de 2015 y termina el 9 de diciembre de 2019.



Cuadro de elaboración propia  
Fuente: Dirección Provincial de Estadística

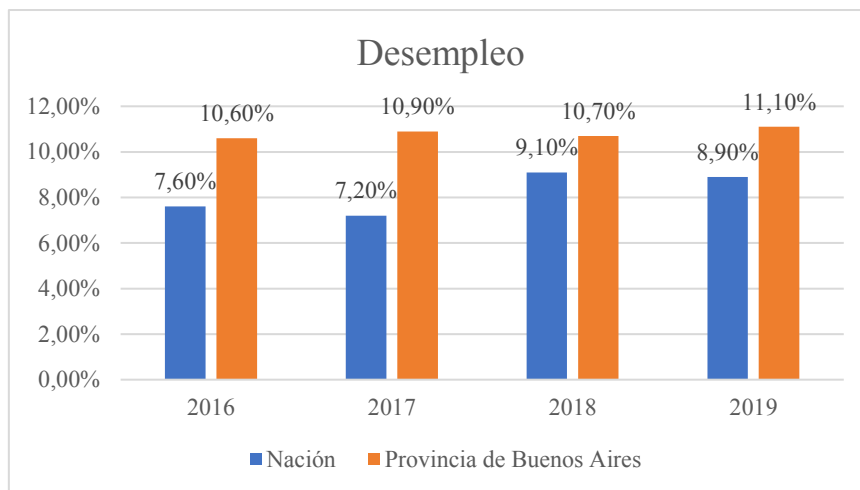
Los gráficos se muestran ambivalentes, pero expresan cuantitativamente el ideario del PRO/Cambiemos: la pobreza como situación de la cual se puede salir, aunque también ingresar. Al mismo tiempo, si bien demuestran una baja relativa entre 2016 y 2017 en ambos niveles, se observa un aumento sostenido en 2018 y 2019, incluso llegando a picos más altos que en 2016.

En nación, la pobreza en 2016 era de un 30,3%, la cual se redujo en términos porcentuales en un 4,6% al año siguiente. Sin embargo, en 2018 aumentó un 6,3% y en 2019 alcanzó su máximo con un aumento del 3,3%. Esto significa que, entre el piso en 2017 y el techo en el último año de gestión, la pobreza aumentó un 9,8%. En PBA sucedió algo similar: comenzó con un descenso en el primer año de gestión de un 4,8%, en 2018 subió un 6,3% y finalizó en 2019 con otra suba del 4,1%. Al igual que en nación, entre el piso más bajo y el pico más alto se registró un aumento del 10,4%.

Por otra parte, a la “lluvia” de inversiones -que algunos portales de noticias evaluaron como apenas una “garúa” (Marino, 24 de octubre de 2019)- habría que sumarle los indicadores de desempleo ya que en el ideario del PRO tienen una relación directa con el aumento de la pobreza y con la indigencia que mostraban los cuadros anteriores. Es posible observar esto en el siguiente gráfico:

## Cuadro 12

*Índice de desempleo a nivel nacional y en PBA entre 2016-2019*



Cuadro de elaboración propia  
Fuentes: INDEC y Dirección Provincial de Estadística

Sin embargo, el cuadro arroja otro dato: a diferencia de la pobreza, la tendencia provincial del desempleo nos muestra cierta independencia de lo nacional. Mientras que la nación muestra una leve reducción del índice en 2017, una suba en 2018 y nuevamente una baja en 2019; la provincia mantiene cierta estabilidad en los primeros tres años con una pequeña suba hacia 2019. En tanto, en ambos casos los indicadores muestran peores resultados: entre la mediación de 2016 y 2019 en nación ascendió un 1,2% y en provincia un 0,5%.

Esto nos lleva a analizar que el empleo formal tuvo una escasa incidencia en la reducción parcial y total de la pobreza y de la indigencia dado, que si bien los indicadores de desempleo aumentaron, se mantuvieron relativamente estables en comparación con los primeros indicadores. Por decirlo de otra manera: los ingresos provocados por el empleo formal tuvieron una incidencia relativa e insuficiente para salir de la situación de pobreza<sup>56</sup>. Estos datos se basan en una idea que articuló la pobreza, el proyecto económico y el capacitismo en un supuesto que se explicita en el siguiente enunciado:

“Con el derrame del crecimiento económico no alcanza. Para lograr éxitos profundos y duraderos en el avance contra la pobreza en la Argentina hace falta un Estado dinámico que actúe sin demora (...) por eso, la política de desarrollo humano del Gobierno, que sintetizamos en este documento, está basada en tres

<sup>56</sup> En ambos casos, habría que mencionar la crisis económica y política de 2018 que desarrollaremos en el siguiente capítulo. Su impacto se traduce socialmente en lo que hemos denominado como “la urgencia” y lo trabajaremos con mayor atención en unos apartados. Lo social se construyó como sinónimo de ánimos, de gobernabilidad y contracara del proyecto económico. Es lo que dimos por llamar la memoria pragmática que denomina el interés de construcción de poder a partir de los aprendizajes que el estallido del 2001 dejó a las elites, que el PRO/Cambiemos lo interpretó a su manera para intervenir en el espacio público.

pilares: ingreso mínimo, calidad de vida y movilidad social” (Jefatura de Gabinete 2018).

Estos tres ejes -ingreso mínimo, calidad de vida y movilidad social- se podrían traducir de la siguiente manera: ingreso mínimo para asegurar la reproducción material y de existencia en los pisos de la precariedad, siempre y cuando se capaciten; calidad de vida, respecto a las mejoras de infraestructura que buscan igualar las oportunidades entre los ciudadanos; y movilidad social ascendente como consecuencia de los dos primeros.

Aquí conviene sintetizar varias conclusiones en relación a la pobreza. En principio, la idea de que no es solo un problema de crecimiento económico, sino de desarrollo humano en el que las personas deben estar “preparadas” para aprovechar el derrame de bienestar social que produce ese crecimiento. Luego, el rol del Estado como generador de las condiciones mínimas de reproducción de la existencia mientras el país crece y se capacitan las personas. Tercero, el vínculo entre la pobreza de entorno con la construcción de igualdad de oportunidades que tiene, entre sus nudos fundamentales, las obras que realiza el Estado para mejorar o igualar las condiciones de vida de cierto sector social. Cuarto y último, que supone una situación coyuntural en el marco de un proceso de individuación de las condiciones de vida.

Además, los datos muestran dos limitaciones del proyecto de sociedad del PRO/Cambiamos: por un lado, el del capacitismo y, por el otro, el que la desregulación económica genera mayor cantidad de empleos.

Respecto a los límites del capacitismo, esta propuesta no generó un descenso de la pobreza y tampoco impactó de forma contundente en el mercado formal del trabajo. El desempleo, en ambos niveles, se mantuvo con una tendencia de estabilidad dura y solo se registró un leve incremento entre el inicio y el final del mandato, lo que nos lleva a comprender que el capacitismo como instrumento para salir de la situación de pobreza encuentra sus limitaciones en las formaciones estructurales del modo de acumulación actual.

Por su parte, la desregulación de los diversos sectores de la economía no tuvo un impacto en la reducción de la pobreza, en las inversiones extranjeras, en la productividad o en el desarrollo económico del país. Si se observa el PBI per cápita -indicador macroeconómico que mide el desarrollo económico, la productividad y las condiciones sociales de los países que se asocia con el bienestar poblacional-, se puede identificar que, al igual que en las condiciones de pobreza y desempleo, el mejor año fue el 2017 aunque también se advierte un descenso de 3,8 puntos entre el primer y el último año de gestión (ver anexos:

cuadro 6). En cambio, si tomamos los indicadores de la actividad económica de PBA sucede algo similar: en 2017 se muestra una leve mejora de la actividad económica provincial que luego cae hasta 7 puntos entre 2015 y 2019 (ver anexos: cuadro 7).

Tanto los empresarios y los *managers* como los sectores financieros que operaron en la etapa electoral como principales aliados socio-económicos de la coalición, no mostraron signos de apoyos coordinados y orgánicos con el Gobierno en el camino a la “pobreza cero”. Las expectativas que generó el cambio político no resultaron en un apoyo homogéneo del comportamiento político empresarial en el marco del llamado realizado por el Gobierno como sujetos de la transformación social, con quienes trabajarían de manera articulada para reducir la pobreza mediante la generación del empleo formal.

### ***Territorialidad provincial, problema nacional: la conurbanización de los problemas sociales***

En el capítulo anterior, se señaló que PBA territorializó los problemas vinculados a la pobreza en un espacio geográfico específico: el conurbano bonaerense. También se observó que ello devino de la construcción de cierto “pánico moral” acerca de las problemáticas, las desigualdades y las dinámicas sociales inscriptas allí que se configuraron como amenaza al territorio nacional.

El conurbano, en tanto espacio caracterizado como zona de riesgo, descansa en la identificación geográfica de territorios en los cuales se expresan la mayor cantidad de problemas sociales (Marcelo Villegas, en Urien, 11 junio de 2018). Se lo caracterizó como un área fragmentada y conflictiva, cuyas características lo diferencian de otros conglomerados y sitúan a PBA con una particularidad específica. En tal homogeneización interna se resaltaron imágenes identitarias, identificaciones problemáticas y propuestas de intervención que anudaron la pobreza, el desempleo y la criminalidad como dimensiones de la intervención estatal (Alejandro Gómez, en Metropolis, 21 de marzo de 2016).

Cuando se sostiene que el conurbano es un territorio provincial pero un problema nacional, se lo hace a raíz de identificar una de las formas en que se articuló una propuesta multinivel en el marco de la construcción del “pánico moral” que intimidó al resto del territorio nacional. La constitución del conurbano como territorio amenazante configuró la interdependencia entre el nivel nacional y el nivel provincial con una preocupación común, tal y como lo grafica la siguiente cita:

“Es difícil pensar que podemos resolver el problema de la pobreza en Argentina si diez de cuarenta y cuatro millones de argentinos viven en el Conurbano de la provincia de Buenos Aires y no tenemos una mirada nacional para ese territorio. Es una obviedad, pero la relación entre el país y la provincia es de interdependencia total, que se replica en la dinámica entre los gobiernos nacional y provincial de la que no escapó ningún gobierno de la democracia (...) es evidente que hay allí una interdependencia estructural y política mucho más profunda (...) nuestra mirada de la situación estaba fuertemente imbuida por el Conurbano, y era inevitable: no es lo mismo gobernar un territorio que incluye al Conurbano bonaerense que gobernar otra provincia del país” (Vidal, 2021, p. 73-85).

La identificación de este territorio como una zona de riesgo, que debía concentrar todos los esfuerzos provinciales y nacionales, se compuso por su peligrosidad, tanto hacia dentro como hacia fuera. Hacia dentro, las personas viven en situación de vulnerabilidad sin herramientas que le permitan salir de la pobreza y están expuestas a fenómenos potencialmente riesgosos -tanto sociales como naturales-. Hacia fuera, el conurbano amenazaba al resto del país con extenderse y trasladar su dinámica a lo nacional.

Se podría decir que aquí se constituye la cuestión provincial como cuestión nacional que territorializó las manifestaciones de la cuestión social, a partir de la cual se configuraron diferentes diásporas de poder, entramados institucionales e intereses comunes que, en otro caso, sería como “sacar el agua del Titanic con un balde”:

“El Conurbano no podía ser un tema exclusivo de la provincia de Buenos Aires, sino que debía ser una cuestión nacional ¿Por qué? Porque necesitamos una visión diferente de país. Durante todos estos años de vida en democracia, el sistema político argentino ha preferido creer que el Conurbano es un asunto de la provincia, y lo máximo que han hecho los gobiernos nacionales es girar plata a los intendentes o al gobernador, sin resolver estructuralmente la realidad de sus territorios. Sin embargo, aunque haya un buen intendente que gestiona bien su municipio, es imposible transformar el Conurbano sin una política integral. Sin una mirada nacional, esos municipios a lo sumo pueden convertirse en pequeñas islas mejor gestionadas, con mejores niveles de vida. Sin una solución de fondo, cualquier medida es como sacar agua del Titanic con un balde” (Vidal, 2021, p. 73).

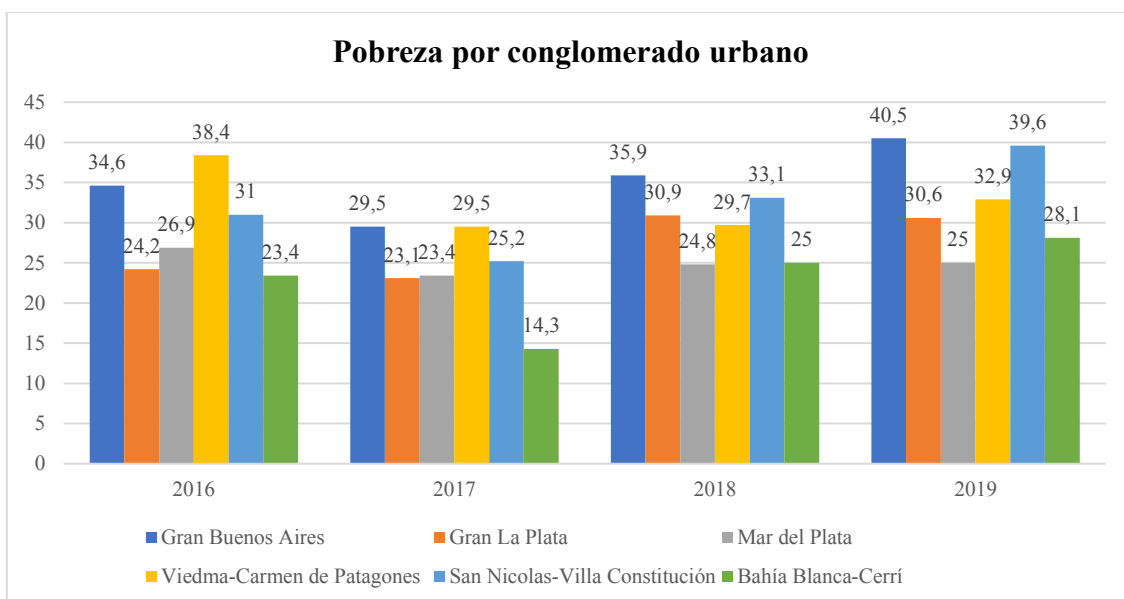
Uno de los ejemplos que podemos traer a cuento es la reactivación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, un dispositivo que redefinió las

configuraciones específicas de la relevancia del territorio provincial en el marco de una inquietud nacional. En sus inicios, este dispositivo institucional tuvo como objetivo contener las consecuencias negativas de los ajustes en el gasto fiscal (Danini et al., 1997) bajo la retórica del gasto estatal eficiente. Sin embargo, algo que a simple vista podría considerarse una decisión económica con criterios de distribución del gasto, de las transferencias y de los recursos, se configuró a partir de una visión estructural y profundamente política. La intención de la medida impulsada por el PRO/Cambiamos era derogar el art. 104 de la Ley de Ganancias que trazaba los porcentajes de los fondos no coparticipables a raíz de los cuales PBA recibía hasta un 10% con un tope de \$650 millones, monto que fue actualizado por última vez en 1996. La inflación y las crisis venideras dejaron atrasado este ingreso, cuya diferencia terminaría representando un aporte del Estado nacional a PBA (Vidal, 2021).

No obstante, si se observan algunos datos que caracterizaron la conurbanización de los problemas sociales se puede notar que no siempre es la región que tiene las mayores tasas de pobreza y de desempleo y que, en algunos periodos, no se identifica una concentración de estas problemáticas. Por ejemplo, al comparar los distintos conglomerados urbanos de PBA en 2016 no es el territorio con peores números de pobreza, aunque sí tuvo un crecimiento sostenido a partir de 2017. Además, tampoco se identifica un porcentaje tan desigual de este indicador respecto a otros territorios de la tasa de desempleo, ni con peores índices. Si bien el porcentaje crece, en ninguno de los cuatro años se sitúa en el peor lugar.

### Cuadro 13

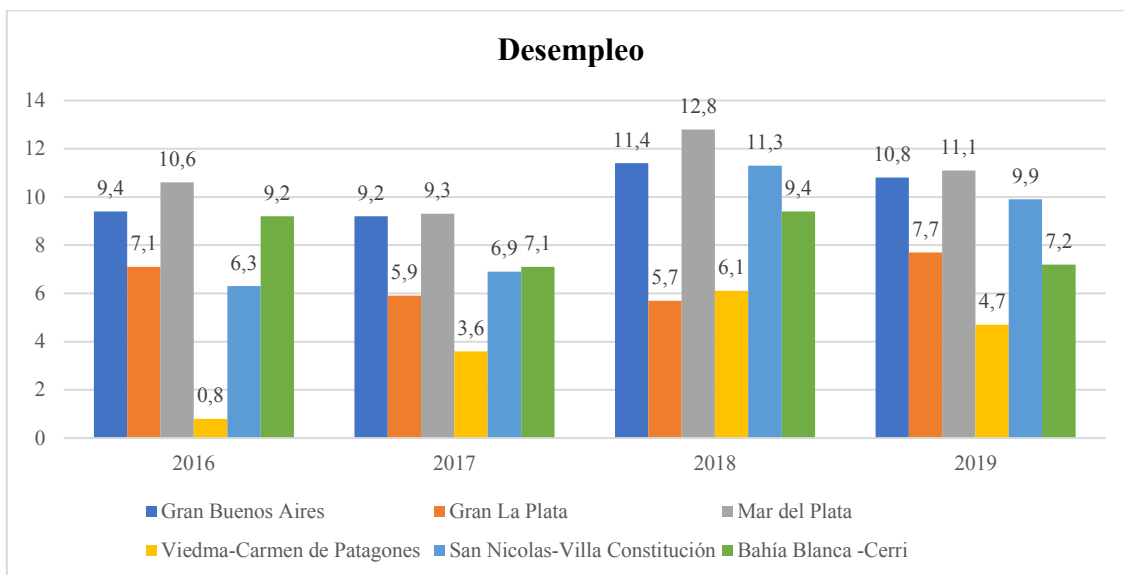
*Indicadores de pobreza por conglomerado urbano en PBA entre 2016-2019*



Cuadro de elaboración propia en porcentajes  
Fuente: Dirección de Estadística Provincial

#### Cuadro 14

*Índice de desempleo por conglomerado urbano en PBA entre 2016-2019*



Cuadro de elaboración propia en porcentajes  
Fuente: Dirección de Estadística Provincial

Estos datos son útiles para observar dos dimensiones. Por un lado, que más allá de que todos los esfuerzos estuviesen puestos en el conurbano bonaerense, los indicadores demuestran un deterioro en las condiciones de pobreza y de empleo a partir de la gestión del PRO/Cambiamos. Por el otro, para observar de qué manera la conurbanización de los problemas sociales se refuerza sobre supuestos, mitos e imágenes que constituyeron la cuestión provincial como nacional. Con ello, además, podemos graficar más precisamente las características de la dinámica multinivel que adquirió la gestión gubernamental en este ciclo político, sintetizando a partir de la territorialización de los problemas sociales en el nivel provincial, un problema de alcance nacional.

Finalmente, se puede inferir que la idea de la conurbanización de los problemas sociales continuaba con la lógica de disputa política a su antagonista, dado que este territorio se encuentra vinculado al peronismo y, precisamente, a lo que se denomina públicamente como los “barones del conurbano”. El PRO/Cambiamos intentó construir mediáticamente la imagen de una “tierra arrasada”, un estereotipo que se edificó sobre ideas preexistentes. Mediante el andamiaje institucional, la acción ministerial y la territorialización de las manifestaciones de la cuestión social, pretendió disputar apoyos sociales y lealtades



políticas que le permitieran situarse como una opción representativa y conquistar el corazón electoral de PBA<sup>57</sup>.

### **El criterio de justicia en la era del PRO/Cambiamos: entre el mérito y el sacrificio**

Se podrían encontrar diversas publicaciones académicas y menciones políticas que reflejan la trama asistencial como un mecanismo estatal que se inscribe en la dinámica relacional entre la igualdad y la desigualdad. La intervención social del Estado se sitúa en la distancia que existe entre la igualdad formal de derechos y la desigualdad material, en tanto es una forma de abordar esa tensión en las sociedades capitalistas que se denomina cuestión social, de la cual se desprenden maneras de legitimar la redistribución de los recursos públicos bajo criterios de justicia diferenciados.

Si bien no se realizará una reconstrucción histórica de las vertientes que desarrollaron la idea de justicia social<sup>58</sup>, en términos sintéticos la definimos como una manera de construir relaciones sociales para lograr el bien común, lo que infiere y construye de una forma particular el entender de los problemas sociales y le otorga cohesión a la sociedad. La noción de bien común o de bienestar social no es unívoca ni invariable; más bien, es un concepto polisémico que los grupos sociales cargan de sentido y orientan su acción mediada por valores, cosmovisiones, voluntades, fines e intereses con el compromiso de hacerlos valer práctica y simbólicamente<sup>59</sup>. Desde allí tratan de volver aceptable los criterios de inclusión y de exclusión de las personas, su lugar en la estructura social y las posibilidades de moverse en ella.

---

<sup>57</sup> En este sentido, es interesante recuperar el siguiente fragmento: “la gente en La Matanza se acostumbró a la resignación porque los que la gobiernan hace 36 años hicieron todo lo posible para mantenerla pobre y para que la gente sienta el Síndrome de Estocolmo, lo de identificarse con aquel que lo tiene prisionero a uno (...) pero creo que hace muchos años que se ha naturalizado la pobreza porque la pobreza les ayuda a ganar elecciones a los que están” (Alejandro Finocchiaro, en La Capital, 27 de septiembre de 2019).

<sup>58</sup> Para quien quisiese reconstruir de forma histórica la idea de “justicia social” una hoja de ruta podría ser: recorrer a Platón, Aristóteles y Santo Tomás de Aquino. Luego, ver como sus ideas se reversionan a partir del siglo XIX con las discusiones entre el contractualismo y utilitarismo. Para los debates fundamentales del siglo XX se pueden ver las discusiones entre sus concepciones distributivas, participativas y del reconocimiento. Por último, en la actualidad se abren otros debates a partir de los trabajos de Dubet en Francia y Sandel en Estados Unidos.

<sup>59</sup> Por ejemplo, Max Weber (2012b) demuestra -quizás sin pretenderlo-, esto en el periodo anterior a la Reforma Luterana. Las preguntas ¿Seré yo el elegido? O bien, ¿Ingresaré al paraíso? Organizaban de forma estructurante la acción social individual de hombres y mujeres. Esos interrogantes son los que significaban el ideal de justicia social y el bien común en esa época. Las personas buscaban hacer lo indicado en función de una retribución celestial y/o religiosa. Otro ejemplo, más reciente, en los llamados “años dorados” postsegunda guerra mundial, este ideal se encontraba más vinculado a un principio económico: la distribución de la riqueza y achicar la brecha entre las clases. Se trataba de una propuesta con una mirada puesta en la democratización en el acceso de bienes y servicios por parte de los trabajadores.

En el periodo analizado, se fundamentó la intervención social del Estado a partir de una noción de justicia que se estructuró en la desigualdad como manera de justificación de las jerarquías sociales y, ello, se edificó en el mérito y en el sacrificio como significantes para proponer una narrativa colectiva del ascenso social. La justicia social como desigualdad supondría que las posiciones y las jerarquías sociales dependen del individuo y no de un criterio estatal redistributivo.

Se ha mencionado con anterioridad que la desigualdad aumentó durante este ciclo político, en tanto fundamento naturalizado en el ideario del partido político. Según los datos arrojados por el INDEC, que mide por el índice Gini, es posible observar que entre 2016 y 2019 ascendió un 0,011%. Entre su punto más bajo y más alto, la desigualdad en los últimos dos años de Gobierno se profundizó un 0,022% (ver anexos: cuadro 8); mientras que en PBA tuvo un aumento sostenible llegando a elevarse en un 0,025% (ver anexos: cuadro 8).

A pesar de esto, la desigualdad no fue una preocupación pública ni un problema político. A partir del análisis, podríamos sostener que la desigualdad se naturalizó y se estableció un vector de justicia cuya edificación se sostuvo arquitectónicamente en el mérito y en el sacrificio como mecanismos de acceso a la producción de la riqueza social, en el que la sociedad premia a quien “más se esfuerce, al que cumple” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 13 de octubre de 2017).

Por otro lado, se observa que cuando se hace referencia al mérito se lo excluye de su carácter relacional (Lera, 2017), en tanto supone una explicación a partir de la individualidad. El mérito como criterio de desigualdad y de retribución durante este periodo se establece y se inscribe en la maquinaria estatal, más allá de su presencia sostenible y verificable a lo largo de las últimas décadas. En el capitalismo, el mérito asume una forma de justificación, una manera de explicar la desigualdad material fundante entre la contradicción capital-trabajo. Como forma de justificación, se fabrica a raíz de la construcción de dispositivos argumentativos, simbólicos e ideológicos que argumentan la diferencia de origen y de ejercicio entre los ricos y los pobres<sup>60</sup>:

---

<sup>60</sup> En muchas ocasiones la diferencia de origen hace mención a la herencia como forma de reproducir las clases sociales. Por su parte, la diferencia de ejercicio, se expresa en aptitudes y en talentos de los sujetos para formular su ascenso o mantención social. A esto se suele hacer referencia con la “épica del emprendedor” que tiene una idea, y hace todo por llevarla a cabo, hasta que alcanza el “éxito”. Los ejemplos más comunes son es el de Steve Jobs y Apple o el de Jeff Bezos y Amazon. En tal sentido, el Presidente Mauricio Macri así lo sostenía: “creo que lo que estamos cambiando, como consigna, como mensaje cultural, es que somos todos del mismo equipo: sector público y sector privado; el emprendedor y el

“Porque no vamos a ser la Argentina maravillosa, pujante, dinámica solamente basada en un porcentaje de los argentinos, sólo lo vamos a lograr si en cada rincón, en cada casa, en este momento hay un padre y una madre impulsando a su hijo a aprender y diciéndole: `yo también me estoy esforzando y yo también voy a poder, y esta Argentina que comenzó me ha despertado inquietudes, me ha despertado la posibilidad de capacitarme, de desafiar el lugar donde estoy para llegar a donde yo merezco y quiero llegar’” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 4 de julio de 2017).

“Todos tenemos claro que lo que estamos haciendo es un cambio cultural, que por tanto es común que la sociedad tarde en aceptarlo; y en entender los beneficios (...) Tenemos que tener claro que si recuperamos la cultura del mérito y del esfuerzo (...) hace que nos tengamos que plantear objetivos nuevos” (Jorge Triaca, en Casa Rosada, 18 de junio de 2017).

En tanto clivaje normativo del criterio de justicia social, el mérito se vuelve meritocracia, dado que propone un sistema social que reconfigura los lazos sociales y las afectividades dentro de la sociedad. Por otra parte, establece la naturalización de las jerarquías sociales en el marco de la sociabilidad restringida como forma de reproducción social. La meritocracia en el debate público propone, de tal manera, una forma de clasificación social. Así, lo estatal tendió a normalizar la responsabilidad hacia el individuo, el cual se arraigó en un elemento profundamente instalado en la sociedad argentina: la posibilidad de movilidad social ascendente. Si en los “años dorados” era el Estado quien lo promovía, durante el Gobierno de PRO/Cambiamos es el propio sujeto quien se lo procura.

Lo interesante aquí es que esta visión predominante en las elites económicas (García Civico, 2006) fue traducida políticamente para justificar la acción del poder estatal. Lo que se instaló en este periodo fue la institucionalización pública del mérito como forma de justicia para fundamentar la intervención social del Estado. Tal institucionalización se constituyó a raíz de su uso en la justificación pública de la asistencia y la redistribución de recursos públicos y, además, por la utilización para explicar las dinámicas de concentración de riqueza y aumento de la pobreza. Por decirlo en otras palabras, desde su

---

funcionario, y que nuestro éxito y nuestra alegría como servidor público es lograr facilitarles la tarea de creación, es tan simple como eso” (Casa Rosada, 18 de agosto de 2016)

institucionalización, el ideario del mérito constituyó la oficialización del “régimen de vida”<sup>61</sup> que debería ordenar las conductas humanas.

En términos institucionales, se estableció como un derecho: a esforzarse, a hacer, a emprender y a comprometerse según el deseo personal y que la sociedad le retribuya a partir de ello. El mérito, por lo tanto, se postuló como señalamiento moral por parte de quienes están en la cima de la sociedad hacia quienes están abajo. Bajo este punto, funcionó como una justificación del criterio de justicia social que pretendió promover la aceptación y la naturalización de la desigualdad, por lo que en el campo de la intervención social del Estado se circunscribió a una idea de “pobres meritorios y no meritorios”. De allí, se trazó una línea divisoria para fundamentar quiénes debían ser los destinatarios de la política social y quiénes no.

Se estableció un criterio ético en la conformación de la noción de bien común dado que: 1) si todos daban lo mejor de sí se potenciaba a la sociedad; 2) se proponía una línea de meta imparcial de ascenso social; 3) el merecimiento en base al sacrificio para acceder a la asistencia situaba una justificación para distribuir recursos públicos en nombre de la sociedad.

En tal sentido, la meritocracia instalada en el derrotero de la justicia social transformó el ideal de proyección individual en el marco de la lógica del mercado, que supone el acuerdo entre privados. En esta narrativa, se propone un llamado a “hacerse el éxito”: una alusión al individuo como constructor y hacedor de sus condiciones de vida a partir del rendimiento y del placer del sacrificio. El nudo sacrificial que pregonó el ideario elitista se basó en la promesa de un futuro mejor de autorrealización, autonomía y progreso. En este sentido, el Estado era el encargado de generar las condiciones que hagan valer socialmente ese esfuerzo, en tanto construcción de una promesa de futuro y una narrativa que propone un horizonte de vida a partir de la fe en el mercado que premia el sacrificio individual con el ascenso social. El sacrificio, por tanto, se vuelve elemento de estima y de reconocimiento social ya que valida las posiciones sociales.

A su vez, se erigió como la otra cara del contrato de justicia social firmado por el Estado, el mercado y la sociedad en la Argentina del PRO/Cambiamos. La narrativa que propuso este horizonte de futuro se basaba en la premisa del esfuerzo como puerta de entrada al ascenso social (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 18 de agosto de 2016). El esfuerzo, al

---

<sup>61</sup> Se utiliza la idea de “régimen de vida” de acuerdo a la lectura que hace Esteban Vernik (2020) del concepto en Max Weber, a raíz de la cual sostiene que alude a las conexiones entre las ideas culturales y sus efectos prácticos.

igual que el mérito, forjó y estableció la línea divisoria entre los incluidos y los excluidos como forma naturalizada de jerarquías, estratificación y distanciamiento social bajo la expresión de ganadores y perdedores. En el marco del merecimiento a partir del esfuerzo individual, se terminó por desatar el nudo que sujeta al sujeto como parte de un proyecto, destino y dependencia común.

Si bien la meritocracia se convirtió en un elemento central en el debate público de las últimas décadas, el macrismo logró institucionalizarla y proponerla como ética y moral de su sociedad ideal. En este punto, el esfuerzo y el mérito como promesas de ascenso social lograron introducirse en una sociedad desigual, que en esos años aumentó y se naturalizó dado que salió de la escena de los problemas y de las preocupaciones públicas. Además, el mérito y el esfuerzo operaron como credenciales sociales de justificación del éxito o del fracaso (Sandel, 2019), lo cual permitió y habilitó la explicación de la pobreza por falta de capacidades. Una vez institucionalizada, los Estados deberían asegurar, al menos de forma aparente, la igualdad de oportunidades para una competencia equitativa. Esto aparece en la exaltación de la libertad individual y la eliminación de los obstáculos sociales para que el mercado -como sinónimo de la sociedad- retribuya a cada quien en función de su merecimiento, esfuerzo y sacrificio.

### ***La narrativa común en la construcción del orden social: igualdad de oportunidades y competencia***

La dinámica que adquirió la justicia social durante el Gobierno del PRO/Cambiamos tuvo como andamiaje la igualdad de oportunidades en dos dimensiones: como identificación problemática, en el marco de la pobreza del entorno, y como performatividad en el capacitismo. En esta bidirección se fundamentó que las tramas igualitarias de realización individual otorgarían la posibilidad de movilidad social. La efectivización de ello estaría premiada por quien pueda ganar en la competencia de cada espacio de la vida social, que operó como un modo ideal de conductas humanas en el marco de la crisis de la solidaridad (Dubet, 2019) y de la fragmentación de los lazos sociales (Carballeda, 2012). Dicho de otra forma, cuando se debilita la solidaridad, ascienden los ideales de la competencia: el otro deja de ser parte necesaria del “vivir juntos” y se transforma en un riesgo que atenta la propia existencia individual (Zuccaro, 2023c).

La igualdad de oportunidades se definió como una forma de establecer una igualdad de base, de principios de inclusión y de exclusión que habilitan la posibilidad de volver aceptable las jerarquías sociales. En un contexto de naturalización de la desigualdad y de

aumento de la pobreza, se propuso una narrativa común, es decir, una arquitectura simbólica que trazó líneas, que justificó y que edificó una forma de ser en sociedad. La igualdad de oportunidades, en tanto horizonte, supuso la transitoriedad de la pobreza en la cual la intervención social del Estado es momentánea y coyuntural en la vida de las personas.

En tal sentido, se arraigó en una propuesta de movilidad social basada en la superación individual mediante el trabajo y la educación. De allí se habló del capacitismo como forma de nivelación entre los pobres en la disputa por el acceso al mercado formal de empleo. En ese punto, la igualdad de oportunidades no solo se validó en la fragmentación de los lazos sociales y de las crisis de solidaridad, sino que fue el núcleo simbólico y normativo que los profundizó, dado que estableció la competencia como elemento estructurante de las relaciones sociales.

De cierta manera, constituyó un proceso de distinción hacia su interior en el merecimiento de las oportunidades, en el que la diferencia reside en elementos cognitivos y prácticos que se expresan en las capacidades creativas y en los talentos.

Siguiendo tal conceptualización, se podría decir que en el discurso del PRO/Cambiamos, la igualdad de oportunidades propuso una narrativa de inclusión, ideal e inalcanzable, pero lo más importante es que ofreció una justificación de la exclusión y que, a su vez, situó a los individuos como centro de las intervenciones sociales y al entorno como unidad central de esas intervenciones que tiene el rol de configurar las disposiciones para realizarse como persona y aportar a la sociedad. Así, una vez más, la carga de la culpa se invierte y se construye la “sospecha elitista” de que la pobreza es más una elección racional y menos una condición objetiva del capitalismo.

La igualdad de oportunidades se edificó, de tal manera, como vector social de ascenso y de movilidad social en la sociedad atomizada; y, con ella, las derivas de la libertad individual adquirieron validación y rectificaron el proyecto de vida de los sujetos. Entramado en el que la desigualdad aceptable nace de una igualdad que establece criterios visibles e identificados en la competencia equitativa.

“Bajo la firme convicción de que la inversión social es el pilar fundamental del desarrollo humano y el eje central para construir un país con igualdad de oportunidades, equidad, bienestar y protección para cada argentino” (Presidencia de la Nación, 2019).

“Queremos que haya realmente la oportunidad de volver a elegir, que todos los argentinos puedan elegir dónde vivir, en qué trabajar, a partir de poner en valor

cada economía regional de este país, de poner en valor todo el conocimiento, todas nuestras capacidades, todos nuestros talentos” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 25 de abril de 2016).

El desarrollo humano, que en esta tesis se menciona como una configuración significativa dentro del capacitismo, propone que la igualdad de oportunidades deviene del cultivo de prácticas y de afectividades del sujeto en el marco de la naturalización de la desigualdad. Bajo esta idea, el Estado debe asegurar las mínimas condiciones de reproducción social y la mejora equitativa de la pobreza del entorno como metáfora espacial de la referencia comunitaria, a los fines de generar las posibilidades de movilidad social.

“La pobreza tiene muchas dimensiones y, por eso, la política de desarrollo humano del Gobierno está basada en tres pilares: un piso mínimo de ingresos para las familias que lo necesitan, mejor calidad de vida para sus comunidades y más movilidad social para romper el círculo vicioso de la pobreza” (Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, 2016).

En otra instancia, esta propuesta se refugió en la narrativa común del deseo individual como una forma de institucionalizar el punto de vista moral mediante objetivos de gobierno y políticas de Estado. De allí que, en los discursos analizados, la desigualdad se observó de manera más heterogénea y fragmentada, se inscribió en la experiencia individual y, en muchas ocasiones, residual. Así, por ejemplo, podemos inferir que las intervenciones estatales destinadas a cierto sector pueden ser consideradas injustas por otro. En el sentido que lo plantea Dubet (2020), la igualdad de oportunidades no logra superar la atomización de las experiencias de la desigualdad vividas de forma singular; al contrario, profundiza y traslada el problema subyacente al ámbito subjetivo del valor, en el que la cuestión del reconocimiento se tensiona con la distribución (Fraser, 2008; Dubet, 2020).

La discusión de fondo es qué se reconoce a las personas y cómo se distribuye el ingreso (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 4 de julio de 2017; Mauricio Macri, en Casa Rosada, 11 de abril de 2017). El reconocimiento de los pobres y la búsqueda por crear condiciones mediante el capacitismo y la igualdad de oportunidades, se fundamentó en la concepción de la sociedad como una articulación de individuos que compiten por demostrar su valor dentro de ella. En esa demostración, la sociedad recompensa a cada quién de acuerdo a su valor. En la narrativa común de la igualdad de oportunidades, la espera se edificó en la distancia que separa la situación actual y el horizonte de un futuro mejor. La espera y

la paciencia se transformaron en una necesidad política y en una propuesta de actitud patriótica. La espera y la paciencia, por lo tanto, responden a imperativos democráticos (Scribano, 2010).

“Y ahí es donde vos ves que están aquellos pobres que todavía están esperando esa oportunidad, pero hay muchos otros que están enojados. Y no encontrar la manera de que a todas esas gentes se les vaya el enojo y no nieguen o traten de tapar el Sol con la mano porque su enojo le puede más” (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 13 de diciembre de 2018).

En tanto imperativos democráticos, la espera y la paciencia fueron peticiones de los gobernantes para efectivizar ese futuro común, buscando atender los sufrimientos y las angustias sociales. En cualquier sociedad, el horizonte de futuro es un indispensable vector de cohesión social. En la era del PRO/Cambiemos, la igualdad de oportunidades buscó tener ese efecto: aceptar la desigualdad del mundo, mientras se espera que se generen las condiciones de la competencia equitativa.

Uno de los problemas que los funcionarios del Gobierno advirtieron en la competencia equitativa fue la pobreza del entorno. Las condiciones objetivas de la pobreza se debían modificar mediante la obra pública, es decir, mejorar los elementos que hacen al entorno social donde se desenvuelve un individuo. Esto, tal como se demuestra a continuación, adquirió especial atención en PBA como inquietud nacional.

“Acompañar a los más vulnerables con programas de asistencia social, mejorar en cantidad y calidad la prestación de servicios públicos de salud, educación y cultura y seguridad (...) Estas políticas están dirigidas a profundizar el camino hacia la resolución de los déficits sociales y de infraestructura que han caracterizado a la Provincia en los últimos años y que han deteriorado la calidad de vida de sus habitantes; así como también a generar las condiciones necesarias para lograr el desarrollo de la Provincia a través de la generación de empleo y reducción de la pobreza” (Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, 11 de octubre de 2016).  
“La pobreza no es sólo un problema de ingresos sino una cuestión multidimensional, que incluye el acceso a servicios públicos, educación de calidad, infraestructura, hábitat, vivienda, cultura y participación ciudadana” (Jefatura de Gabinete, noviembre de 2017).

Esta transformación de las condiciones del entorno se consideró el verdadero cambio a largo plazo: la inversión en infraestructura, acompañada del capacitismo, mejoraría la



suerte de la carrera meritocrática dado que generaría oportunidades equitativas para que los sectores pobres ingresen a la contienda por la movilidad social. Sin embargo, si observamos los presupuestos designados a las instituciones estatales que cumplían esa función, podemos identificar que no obtuvieron un aumento sustancial dentro del Gobierno del PRO/Cambiamos. Dentro del período analizado, se puede notar que hubo una mínima reducción del 0,34% en el nivel nacional y del 0,58% en el nivel provincial.

### **Cuadro 15**

*Presupuesto destinado a la obra pública entre 2016-2019*

<i>Presupuesto</i>	
<i>Nacional</i>	
2016	1,87%
2017	1,98%
2018	1,68%
2019	1,53%

Cuadro de elaboración propia  
Fuente: Presupuesto abierto de la República Argentina

### **Cuadro 16**

*Presupuesto destinado a la obra pública entre 2016-2019*

<i>Presupuesto</i>	
<i>provincial</i>	
2016	3,05%
2017	3,88%
2018	2,69%
2019	2,4%

Cuadro de elaboración propia  
Fuente: Ley del Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires

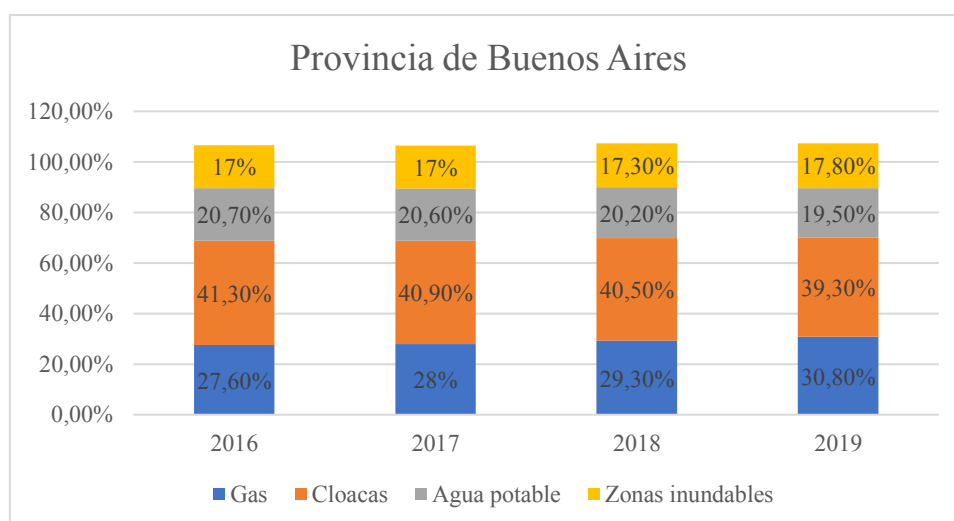
No obstante, lo que sí aumentó sustancialmente fue lo destinado del presupuesto nacional para invertir en PBA, llegando en 2019 a un de 5,47% (ver anexos: cuadro 9). Decisión política que se podría deber a su relevancia política y a la función programática dentro del partido en los momentos electorales. En tal sentido, mirarlo desde la complicidad estructural entre ambos niveles posibilita comprender que, si bien en lo nacional se

recortaba el presupuesto general, se destinaba mayor porcentaje a este territorio provincial. Los mayores recursos en periodos electivos podrían relacionarse con el peso electoral de la provincia que tiene el 37% del padrón, en el marco del juego anidado y destino político que establecen.

Más allá de esta ontología política en la distribución de recursos para realizar obras y mejoras de infraestructura para efectivizar la promesa de la igualdad de oportunidades, una cuestión a observar es si se mejoró la pobreza del entorno. Para hacerlo se toman cuatro dimensiones disponibles en las estadísticas sobre las condiciones de vida de los hogares: cloacas, gas, agua y zonas inundables.

### Cuadro 17

*Porcentaje de hogares sin acceso a gas, cloacas, agua potable y en zonas inundables en PBA durante 2016-2019*



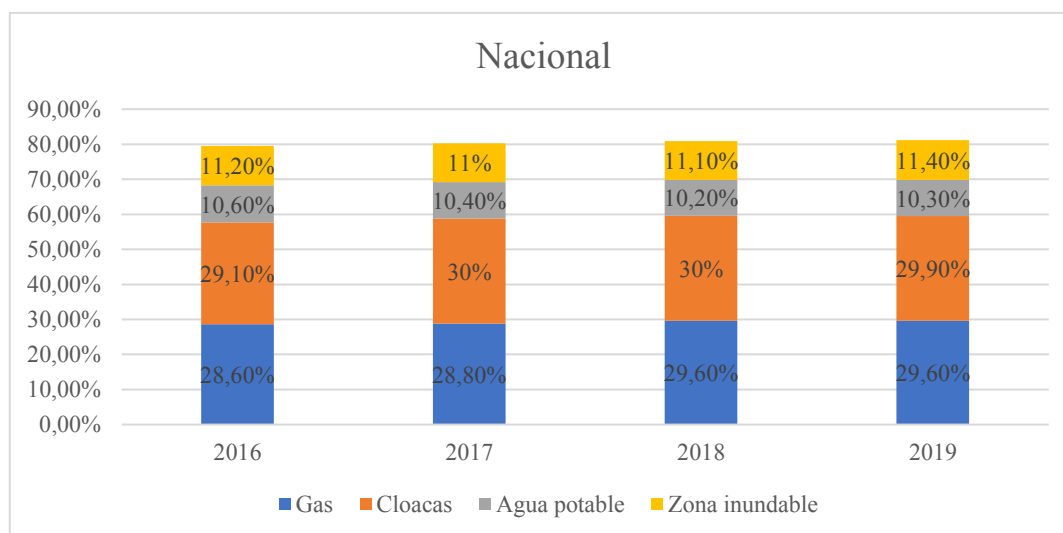
Cuadro de elaboración propia  
Fuente: Dirección Provincial de Estadística

En PBA, algunos indicadores mejoraron y otros empeoraron, aunque sin alcanzar un impacto sustancial: solo el 1,2% comenzó a tener acceso al agua potable y el 2% a cloacas; mientras que el 3,2% dejó de acceder al gas y el 0,8% comenzó a vivir en una zona inundable.

En el territorio nacional se demostró una dinámica similar: el 0,3% empezó a tener agua potable, pero el 1% dejó de acceder al gas, el 0,8% dejó de tener cloacas y el 0,2% comenzó a vivir en una zona inundable.

## Cuadro 18

*Porcentaje de hogares a nivel nacional sin acceso a gas, cloacas, agua potable y en zonas inundables durante 2016-2019*



Cuadro de elaboración propia  
Fuente: INDEC

La igualdad de oportunidades como promesa gubernamental para mejorar las condiciones del entorno fue solamente eso: una narrativa común que encontró en la espera y en la paciencia un imperativo democrático y un principio de gobernabilidad social. El Estado debía, mientras tanto, asegurar pisos mínimos de ingresos para la reproducción social mediante la focalización (Mauricio Macri, en Casa Rosada, 3 de mayo de 2016).

Si bien la discusión dentro del ámbito asistencial entre la focalización y la universalización es un tema ampliamente debatido en la literatura de las ciencias sociales (Córtes y Kessler, 2013), se podría decir que la focalización se fundamenta en la idea de la finitud de los recursos y en su distribución eficiente. A la pobreza del entorno, la igualdad de oportunidades le incorporó la pobreza de capacidades bajo otra discusión propia del área asistencial: la empleabilidad. En tal sentido, para aquellos considerados inempleables, la intervención social del Estado es una contingencia temporal para generar las condiciones cognitivas que los transformen en activos empleables por el mercado formal de empleo.

Esta idea combinó las acciones asistenciales con las educativas (Mauricio Macri, en *Ámbito*, 8 de mayo de 2008; Esteban Bullrich, en *Infobae*, 22 de noviembre de 2016) bajo la órbita del criterio econométrico para pensar las intervenciones estatales, que tuvieron como objetivo modificar la otra dimensión de la igualdad de oportunidades: la pobreza

de capacidades. En tal proyecto, la competencia supuso la articulación de los esfuerzos individuales dentro del prisma del desarrollo social y del crecimiento económico.

La competencia se inscribió en el ideario del partido político acerca de su proyecto de orden social. Era una forma de construir las relaciones sociales, de cohesión social que tiene en su visión ideal de sociedad este partido político. Por ello, fue uno de los elementos centrales que tenía el cambio cultural que proponían y, consideraban que el Estado, era la mejor forma de influir en la comunidad:

“Hay un stock de argentinos que son poco competitivos y no pueden ni quieren ser reentrenados para hacer otra cosa: hay que tener una política que cuide y mime a estas personas, después de gobernar y antes de gobernar. Y después, lentamente, por medio de la educación y un entorno más favorable a la inversión y a la exportación, ir introduciendo un flujo de argentinos competitivos que de a poco —es decir: décadas— vaya reemplazando a sus padres y abuelos menos competitivos. Pero no se puede descartar a los que están ahora: eso es lo que se quiso hacer en los 90, se pensó que aquellos despedidos del sector público iban a poder capacitarse e insertarse en el sector privado y, cuando eso no ocurrió, el sistema hizo crack vía desempleo” (Iglesias Illa, 2016, p. 137).

“En mi visión de la vida, que incluye mi visión de la economía y de la política, la competencia ocupa un lugar central (...) El desempeño en la competencia construye nuestra identidad, es lo que nos lleva a ser quienes somos. En todos los campos. Como persona, uno crece cuando compite, empezando por competir con uno mismo. La capacidad o no de superarnos aparece ahí. Cuando ganás, pero también —y sobre todo— cuando perdés, porque te ofrece la posibilidad de mejorar, de generar nuevas estrategias para enfrentar el futuro” (Macri, 2021, p. 53).

Como forma de conducta individual, la competencia en el marco de la equitativa distribución de oportunidades tenía como aspiración la superación individual y el crecimiento económico. Aquí se halla una lógica propuesta en el núcleo de las ideas neoliberales: que el bien común y el progreso social descansan en el desarrollo humano individual.

Recordemos, nuevamente, el análisis en la articulación entre el Estado y el mercado. Tomando como referencia el lugar de la intervención social, el Estado debe generar las condiciones para la competencia y las actitudes individuales que se adapten a ella, y el mercado es el escenario para que los individuos compitan por el acceso al empleo formal.

De cierta forma, la competencia se presenta como una forma de realización individual. Para la igualdad de oportunidades, la competencia es su fundamento sustancial porque en ella radicó la promesa de la movilidad social (Iglesias Illa, 2016). En tal sentido, entre las aptitudes individuales y las condiciones sociales se abre una franja donde habitan los excluidos. Su atención se ubica en los significados que elaboramos como la urgencia. Sobre ello se trabajará a continuación.

***Entre las aptitudes individuales y las condiciones sociales: la atención de los excluidos***

La urgencia se ubicó de forma dinámica entre las aptitudes individuales y las condiciones sociales, es decir, entre la pobreza de capacidades y del entorno. Como otro de los nudos explicativos de intervención social, la emergencia tuvo su referencia en aquellos sujetos que “no podían esperar”; que no podían cumplir con el imperativo democrático de la espera que deviene luego de los periodos electivos y cambio de ciclo político. La urgencia, como sentido de la intervención social del Estado, se inscribió en la atención de los excluidos como forma de cohesión social, reducción del conflicto social y estrategia de gobernabilidad.

En reiteradas ocasiones, la intervención social del Estado respecto a la urgencia tuvo que ver con las medidas económicas del Gobierno, puntualmente a partir del deterioro de las variables de distintas dimensiones de la vida social en 2018. Los criterios financieros y econométricos se corresponden en la conformación del ideario gubernamental para construir las capacidades estatales de atención de los excluidos como propuesta para que estos grupos puedan reproducir sus condiciones materiales de existencia a partir del aumento de las demandas asistenciales. De allí que esta dimensión se vuelve un problema político de gobernabilidad.

Si bien esta dimensión es una tarea asignada estrictamente al ámbito de desarrollo social y, de forma más general, a la intervención social del Estado, las características que adquiere en este discurso refieren a la incorporación de ciertos problemas públicos que explican la imposibilidad de cierto grupo social para reproducir sus condiciones materiales de existencia y que se observan bajo un criterio econométrico y una premisa financiera. Puntualmente, sigue la lógica de costo-beneficio para introducir, fundamentar, ampliar o reducir las decisiones políticas sobre algún sector. Tal concepción resulta interesante porque compone una lógica más pragmática del neoliberalismo y encuentra en la atención de los excluidos una incumbencia de gobierno. Sobre esta pragmática neoliberal, Marcos Peña sostuvo: “el PRO no es necesariamente el partido que tiene las

mejores políticas públicas —dijo Marcos—, sino que es una metodología: es el partido que está abierto a implementar políticas quizás creadas por otros” (Iglesias Illa, 2016).

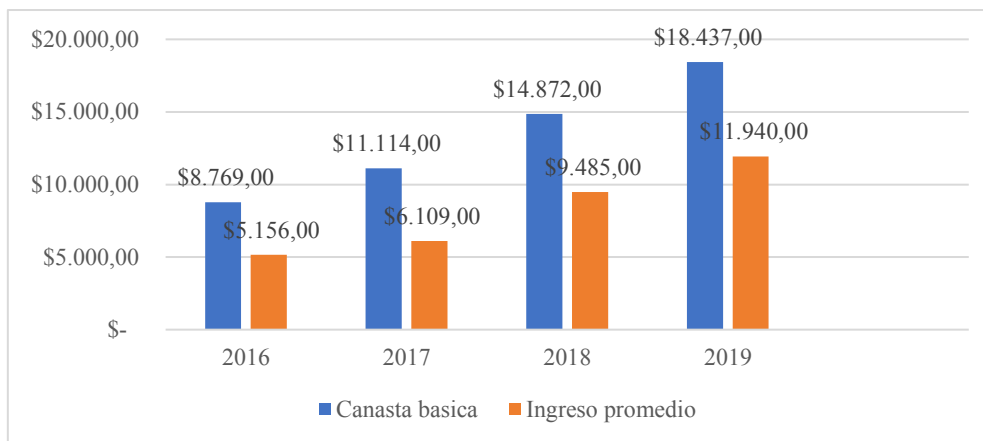
En la atención de los excluidos, la urgencia tuvo que ver con la variable inflacionaria. La inflación comenzó a despertar preocupación en la década del 70` cuando alcanzó los tres dígitos y se convirtió en un problema público de interés general, a partir del cual los economistas ganaron mayor visibilidad (Heredia, 2015). Más allá de la discusión sobre sus causas y efectos por las distintas escuelas y *think thanks*, el PRO/Cambiamos la estableció como una variable inscripta de la intervención social del Estado, en tanto configuró una consecuencia directa de las medidas económicas del Gobierno (Mauricio Macri y María Eugenia Vidal, en Casa Rosada, 20 de abril de 2016; Mauricio Macri y Marcos Peña, en Casa Rosada, 19 de febrero de 2018).

La inflación hizo referencia a una causa que afecta a los excluidos, promoviendo un sistema de protección asistencial que asegure el umbral de precariedad de la reproducción cotidiana. Según esta visión, expresa la incapacidad política del gobierno y la volatilidad del mercado en el empeoramiento de las condiciones objetivas de la gente común: “la volatilidad de los mercados termina repercutiendo en la cotidianeidad del ciudadano de a pie” (Hernán Lacunza, en Pagina12, 21 de agosto de 2019).

Fundamentalmente, si se observa el impacto de la volatilidad de los mercados, cuando más fuerte se impuso fue luego de que se hayan eliminado y reducido muchos de los instrumentos estatales de regulación. Por ejemplo, si se analiza el costo de la canasta básica y el ingreso promedio en el ámbito nacional, lo que se puede notar es un aumento en el costo de las condiciones de existencia y un empeoramiento de los ingresos, luego de la quita del impuesto agroexportador a sectores como el maíz o la carne o la quita de subsidios al combustible o los servicios como la luz y el gas. Por un lado, las primeras medidas impactaron en el mercado interno a partir de la “dolarización” de los precios y, por el otro, la quita de subsidios al combustible y luz/gas aumenta los costos de producción y traslado, así como la mantención de los locales de los comerciantes.

## **Cuadro 19**

*Relación entre el ingreso promedio y la canasta básica*



Cuadro de elaboración propia.  
Fuente: INDEC

Además, si observamos la distancia entre el ingreso promedio y el costo de la canasta básica podemos analizar que año tras año aumentaba la diferencia entre uno y otro. Incluso en el 2017 que fue el año con mejores indicadores respecto a las condiciones de vida de la población en términos de PBI per cápita, pobreza, indigencia y crecimiento económico e inflación.

Los últimos dos años del Gobierno expresaron una crisis profunda que se manifestó en el saldo negativo de todas las variables y en los recambios del plantel gubernamental. A partir del *shock* inflacionario que se produjo en 2018, cambiaron las prioridades y se pasó de un Estado que buscaba y prometía la igualdad de oportunidades a uno que gestionaba la incertidumbre.

“En momentos de crisis como aquel, los gobiernos solo están atentos a la tensión y la emergencia de la situación, y por eso, los dos últimos años de mi gestión pasaron a focalizarse en la cuestión alimentaria, en poder pagar los sueldos, en evitar estallidos sociales, aliviar la situación de las pymes, sostener las obras que estaban en marcha para que no se perdieran puestos de trabajo, todas cuestiones mucho más críticas y urgentes que las reformas profundas de la provincia” (Vidal, 2021, p. 74).

Como veremos a continuación, la intervención social del Estado operada desde el Ministerio de Desarrollo Social tuvo más funciones asistencialistas que de promoción, a raíz de lo cual el discurso marcó la salida de la etapa de la promesa a la contención de la crisis. Esta transición se enmarcó en la reducción presupuestaria de estos estamentos estatales y, fundamentalmente, de las características de las funciones a las que se destinaron los recursos.

## **Los Ministerios de Desarrollo Social en el proyecto gubernamental**

El presupuesto asignado a una institución estatal afecta directamente la cobertura, el diseño y la dirección de las acciones que emplea. Esto posibilita observar la importancia que adquiere o no un organismo del Estado dentro de los debates de los planes programáticos de gobierno. Teniendo en cuenta que los recursos económicos del Estado tienen implícitamente en su definición la finitud, la forma de distribuirlos jerarquiza áreas e intervenciones específicas en la sociedad.

La asignación presupuestaria presupone los objetivos gubernamentales y la institucionalización de su concreción. Además, en la regulación del presupuesto público subyacen ideas y formas sobre criterios del manejo y la distribución de recursos. El presupuesto grafica que los recursos materiales del Estado son orientados por fundamentos simbólicos que privilegian la producción social de cierto orden, dado que su base está orientada por prioridades políticas. Es, en otras palabras, la asignación económica financiera para cumplir el plan político-estratégico del gobierno, cuya sustancia normativa es influir a partir del Estado en la sociedad con su intervención y con las relaciones sociales que pretende establecer entre los diferentes grupos o sectores.

Por otra parte, la asignación presupuestaria está, al mismo tiempo, atravesada por dinámicas coyunturales y por conflictos políticos que condicionan los planes de gobierno. De allí que en un año se pueden asignar recursos a un lugar y, al otro año, reducirlo o ampliarlo categóricamente. Por ejemplo, aquí se verá que, si bien los Ministerios de Desarrollo Social respetan una tendencia en los primeros años de gestión, a partir de 2018 en el marco de nuevos conflictos y variaciones en la estructura pública estatal se modifica el direccionamiento de las acciones llevadas a cabo, suponiendo un mayor porcentaje de su eje presupuestario en atención de lo que denominamos la urgencia.

En el ámbito nacional observamos dos etapas que se corresponden con un fuerte ajuste dentro del Ministerio de Desarrollo Social: la primera se puede caracterizar como la de “la promesa” y la segunda como “la gestión de la incertidumbre” (Zuccaro, 2023b). Ambas etapas encuentran su continuidad en el nivel provincial, donde las políticas alimentarias cobraron un mayor protagonismo en el discurso público y en la asignación del presupuesto.

Acá se abren distintas aristas para observar. En términos generales, el Estado argentino destacó entre sus funciones y sus finalidades una denominada “promoción y asistencia social”, la cual refería a la protección y a la asistencia directa a las personas más



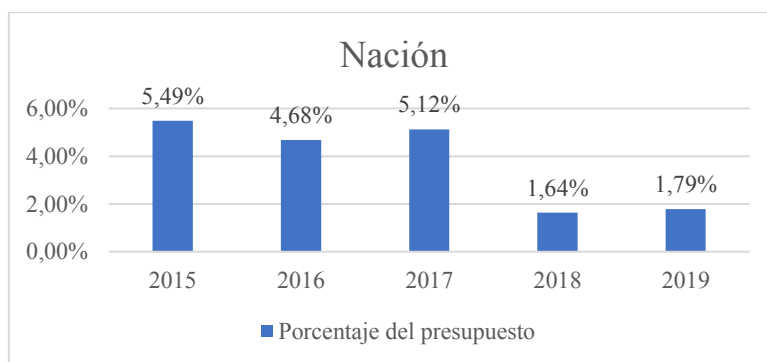
vulnerables a los fines de impulsar el desarrollo social. Función de las acciones estatales que puede rastrearse de forma paradigmática y transhistórica desde la segunda mitad del siglo pasado (Arias, 2012), la cual fue significada desde diferentes discursos atravesando los gobiernos de distintos signos políticos.

Durante el Gobierno de PRO/Cambiemos esta acción, en el total del gasto estatal, comprendió un porcentaje marginal del presupuesto. Sin embargo, aumentó un 0,48% en comparación entre el último año del ciclo político anterior en 2015 y el último año del Gobierno de Macri en 2019. En tal sentido, el Estado nacional destinó a estas funciones y finalidades un 1,5% en 2015; un 1,5% en 2016; un 2,16% en 2017; un 1,90% en 2018; y un 1,98% en 2019<sup>62</sup>.

Ahora bien, el porcentaje específico que se destinó al Ministerio de Desarrollo Social de Nación resulta interesante observarlo en términos de las mencionadas etapas, dado que hasta 2017 continuó con la línea histórica de financiamiento desde 2003, el cual rondó la mayor parte del tiempo entre un 4% o 5% y en 2018 se redujo drásticamente a menos del 2%. El siguiente cuadro así lo gráfica:

## Cuadro 20

### *Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social en Nación*



Cuadro de elaboración propia  
Fuente: presupuesto abierto

Seguramente, esto tenga que ver con el traslado de las pensiones no contributivas a la órbita del ANSES, entre las cuales se destacan las de discapacidad, invalidez laboral, vejez, madre de siete o más hijas/os y adultos mayores (Gamallo, 2019). Así, a partir del año 2017 el Ministerio de Desarrollo Social adquirió una línea programática destinada a

<sup>62</sup> Datos consultados en <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

aquellos que son excluidos del mercado formal de trabajo a raíz del modelo de producción y de acumulación vigente, los cuales dentro de esta institución fueron traducidos con el diagnóstico de las capacidades y las condiciones de empleabilidad de los sujetos. Por decirlo de otra forma, se encargó de la atención de los problemas como la pobreza, la urgencia, el desempleo y la desigualdad de oportunidades en el marco de la subjetivación de las condiciones materiales de existencia, lo que significó un traslado de los elementos sistémicos a la responsabilidad individual en el marco de la sociabilidad restringida. Podemos dar cuenta de este giro en las finalidades y funciones de la institución, es decir, en su campo de intervención social:

### **Cuadro 21**

*Distribución del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social en Nación por finalidades y funciones*

Año	Finalidades y funciones en porcentajes
2015	Seguridad social (77%), Promoción y asistencia (22%) y Educación y Cultura (1%)
2016	Seguridad social (78%) y Promoción y asistencia (22%).
2017	Seguridad social (69%) y Promoción y asistencia (31%).
2018	Promoción y Asistencia (100%).
2019	Promoción y asistencia (100%)

Cuadro de elaboración propia  
Fuente: presupuesto abierto

Resulta llamativo cómo la promoción y la asistencia social obtuvo una relevancia cada vez mayor hasta llegar a la totalidad del presupuesto asignado a nivel nacional: pasó de ocupar solo el 22% en 2015 a llegar al 100% del presupuesto en 2018 y 2019. La idea de la transformación de la línea programática de la institución se puede profundizar y sostener si observa lo destinado por programa. En tal reconstrucción, se identifica algo similar: a partir de 2018 las políticas alimentarias comenzaron a tener cada vez mayor destinación de recursos al igual que la promoción del empleo a partir de 2017 cuando se crea el Programa “Hacemos Futuro”:

### **Cuadro 22**

*Distribución del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social en Nación por programa*

Año	Por programa
2015	Pensiones no contributivas (79%), Programa social de ingreso con trabajo (10%), Seguridad alimentaria (4%), Promoción y protección social (4%) y otras (3%).
2016	Pensiones no contributivas (78,38%), Programa social de ingreso con trabajo (10,65%), Seguridad alimentaria (4,91%), Promoción y protección social (1,79%), Inclusión social (1,25%) y otras (2,44%).
2017	Pensiones no contributivas (68,96%), Apoyo al empleo (13,60%), Políticas alimentarias (6,61%), Abordaje territorial (3,84%), Proyectos productivos comunitarios (3,14%) y otras (2,70%).
2018	Apoyo al empleo (38,44%), Proyectos productivos comunitarios (27,37%), Políticas alimentarias (6,37%), Abordaje territorial (5,98%), Economía social (1,78%) y otros (18,97%)
2019	Políticas alimentarias (30,95%), Proyectos productivos comunitarios (29,88%), Apoyo al empleo (5,28%), Abordaje territorial (1,75%), Economía social (1,24%) y otros (29,64%)

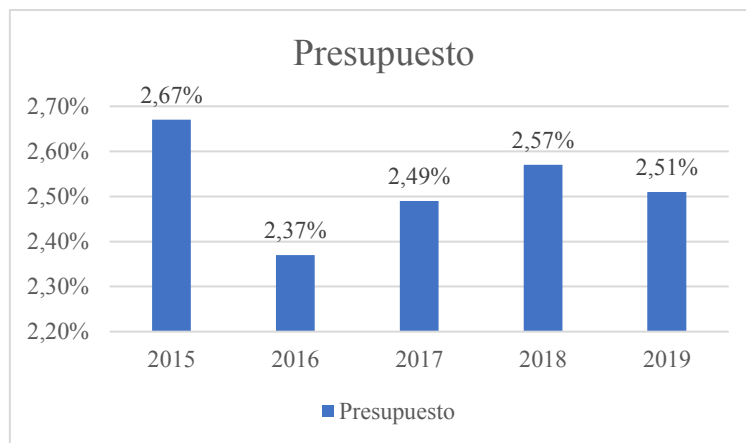
Cuadro de elaboración propia  
Fuente: Presupuesto participativo

Notamos de esta manera que el abordaje territorial y la economía social fueron aquellas áreas de gobierno que tuvieron menor presupuesto a lo largo de los años. Lo podemos considerar respecto al interés del Gobierno de transformar la autogestión productiva en economía de mercado, incluyendo a quienes trabajan allí en el mercado formal de empleo o, bien, a las unidades productivas como proveedores privados de bienes, productos y servicios (Jorge Triaca, en Del Rio, 26 de noviembre de 2016; Mauricio Macri, en Casa Rosada, 18 de agosto de 2016). Finalmente, se observa cómo las políticas alimentarias adquirieron una mayor influencia dentro del organismo en el año 2018, coincidente con la crisis y con el aumento de la pobreza, el estancamiento económico, la inflación y el desempleo.

Algo similar sucedió con su homónimo de PBA el cual, sin embargo, mantuvo una cifra similar a la destinada por Daniel Scioli. Si bien hubo una reducción presupuestaria del 0,13%, mantuvo índices relativos presupuestarios en los cuatro años:

### **Cuadro 23**

*Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social en PBA*



Cuadro de elaboración propia  
Fuente: Ley de Presupuesto Provincial

Asimismo, si se analiza cómo distribuye ese presupuesto en la realización de tareas y obligaciones podemos notar cuatro centrales: territorio, asistencia, economía social y alimentos<sup>63</sup>. Como se observa en los siguientes cuadros, la economía social y la asistencia suponen elementos marginales de esta institución y adquiere mayor relevancia el territorio que, luego, comenzaría a ser suplantado por la atención alimentaria como principal elemento destinado a la urgencia. Esta asignación presupuestaria pasó del 0% al 72% que, fundamentalmente, estuvo vinculado a la ampliación del Sistema Alimentario Escolar. Por su parte, la política territorial se redujo en un 64%. En tal sentido, se hace visible que lo alimentario, tal y como sostienen los discursos, tuvo una mayor relevancia en la planificación de la acción ministerial, aumento vinculado al empeoramiento de las condiciones de vida de la población excluida:

#### Cuadro 24

*Distribución del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social de PBA por tareas*

Año	Tareas
2016	Asistencia (8,16%), territorio (70,09%), economía social (3,14%), alimentos (0%) y otros (18,61%)
2017	Asistencia (4,68%), territorio (52,72%), economía social (0,61%), alimentos (39,46%), otros (2,53%)
2018	Asistencia (10,03%), territorio (1,62%), economía social (0,56%), alimentos (57,21%) y otros (30,05%)

<sup>63</sup> Estas cuatro dimensiones fueron creadas con la intención de agrupar los distintos ítems del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social de PBA y podemos observarlos en relación al nivel nacional.

2019	Asistencia (7,21%), territorio (3,57%), economía social (0,38%), alimentos (71,87%) y otros (17,21%).
------	---

Cuadros de elaboración propia  
Fuente: Ministerio de Hacienda, Provincia de Buenos Aires

La atención de lo urgente comenzó a tomar cada vez mayor relevancia durante el Gobierno de María Eugenia Vidal en PBA y de Mauricio Macri en la nación. Recapitulando y resumiendo este viraje, se encuentran algunos fundamentos: 1) la crisis política y económica que se desató entre abril y septiembre de 2018; 2) modificaciones internas en la estructura de la administración pública y de las incumbencias de los organismos; 3) la Ley de Emergencia Social en 2016 que abrió un camino en un nuevo diálogo entre el Gobierno y los sujetos colectivos de la sociedad civil acerca de la acción asistencial del Estado; 4) convivencia entre las líneas programáticas del partido gobernante y las coyunturas específicas que abrieron los conflictos políticos; 5) el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y su recomendación de llegar al “Déficit 0” en 2019. Este último punto lo trabajaremos a continuación.

## **Capítulo 7. La deuda con el Fondo Monetario Internacional: destinos y objetivos compartidos**

En el año 2018, el Gobierno enfrentó una crisis política y económica de la cual no pudo salir. Los índices citados en el capítulo anterior demostraron el aumento de la inflación, del desempleo, de la pobreza, de la indigencia y de la desigualdad, así como el descenso del PBI per cápita. Su punto máximo se manifestó entre junio y septiembre con la corrida financiera del dólar, periodo durante el cual también pasaron tres presidentes por el Banco Central: Federico Sturzenegger (11 de diciembre de 2015-14 de junio de 2018), Luis Caputo (14 de junio de 2018-25 de septiembre de 2018) y Guido Sandleris (25 de septiembre de 2018-10 de diciembre de 2019).

En ese contexto, el Gobierno logró acordar un préstamo con el FMI por 57.100 millones de dólares, el más grande de la historia del organismo. Este hecho se convirtió en un elemento de análisis de la presente tesis en relación a las características del acuerdo en el plano asistencial y, particularmente, por la larga relación que tiene con nuestro país, el recuerdo del 2001 y las condicionalidades que impone a los países deudores.

Diversos autores – y corrientes- señalan que las condicionalidades de la deuda que otorga el organismo funcionan como una suerte de dispositivo de control y de injerencia en la política estatal interna y externa de los países (Nemiña, 2011; Lichtensztein, 2012; Nemiña y Larralde, 2018; Ricci, 2021). Estas condicionalidades profundizan el problema y resaltan el abordaje al considerar que una de las características de los Estados periféricos como el argentino es que las instancias de poder supranacional determinan el grado de libertad del gobierno para llevar adelante su plan programático (Graciarena, 1984; Colliot-Théline, 2012).

La reconstrucción de las características que adquirió el acuerdo se vuelve un punto nodal de este periodo, dado que pretendemos comprender las particularidades históricas que hicieron a la intervención social del Estado con sus singularidades culturales dotadas de significación y mediadas por acontecimientos concretos. Estos acontecimientos matizan la formulación weberiana y bourdieana sobre el Estado como monopolio -del ejercicio de la fuerza para uno, de la violencia simbólica para el otro-. Las realidades singulares obligan a prestar atención a las características de los procesos sociales que llevan a considerar la especificidad histórica de lo social.

En la actualidad, la mayoría de los Estados perdieron su “soberanía política ilimitada” y deben dialogar con fuerzas de otro calibre en el marco de la desterritorialización de las

fuerzas políticas, producto de la mundialización de la economía capitalista (Colliot-Thelene, 2012). En lo que restringe a la particularidad que analizaremos aquí, Cholvis (2020) destaca esta influencia como una “suprainstitucionalidad de facto”, en tanto forma de ejercicio de poder arbitraria y, en cierto punto, de cogobierno con los Estados nacionales deudores. La deuda pública que adquieren los Estados es una forma de endeudar a la sociedad completa (Lazzarato, 2013) y no, únicamente, a los dirigentes circunstanciales que la obtienen. La deuda constituye una relación de poder desterritorializada en la que los Estados nacionales deben adecuarse a las imposiciones que realizan las instituciones financieras internacionales<sup>64</sup>.

Para el análisis de este capítulo, se retoman comunicados públicos del FMI, documentos gubernamentales y enunciados públicos realizados por los dirigentes del PRO/Cambios. Allí encontramos tres significados: la visión econométrica de lo social, la pobreza y el “neoliberalismo progresista”.

Antes de analizar esos elementos, siempre resulta pertinente hacer un poco de historia. Empezaremos entonces por reconstruir sintéticamente la relación del FMI con nuestro país, iniciada en 1956 durante la “Revolución Libertadora” cuando Pedro Aramburu era presidente de facto. Desde aquel año hasta el 2006, durante 38 años, Argentina estableció diferentes acuerdos con este organismo, lo que podría suponer una suerte de destino nacional “atado” a la conducción del FMI. Derrotero compartido que se argumenta en la relación constituyente entre los objetivos programáticos de los gobiernos y las limitaciones que estableció la institución para que se lleven adelante.

### **El FMI y su injerencia en Argentina: una breve reconstrucción de una larga historia**

Luego de la Segunda Guerra Mundial y del acuerdo de Bretton Woods, se creó el FMI en 1944. De los 80 años que tiene de existencia, nuestro país estuvo vinculado con diferentes acuerdos un poco más de la mitad. En la reconstrucción histórica que realiza el sociólogo argentino Pablo Nemiña (2011), se destaca que esa vinculación estuvo signada por la persistencia y por la conflictividad: el carácter transitorio del financiamiento otorgado devino en su persistencia; mientras que su conflictividad se originó en la divergencia en la perspectiva económica con los partidos gobernantes.

---

<sup>64</sup> Ello se puede observar en la reestructuración administrativa y ejecutiva llevadas adelante por el Gobierno de PRO/Cambios. Una de las cuestiones que estructuraba el acuerdo era que el gobierno logre llegar al “Déficit 0” en 2019. En ese marco varios Ministerios fueron transformados en secretarías, entre los que se pueden destacar, el de Trabajo, Producción y Seguridad Social, el de Salud, Agroindustria, Cultura, Energía, Ciencia y Tecnología y Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Por un lado, desde el FMI se fundamenta que los préstamos se otorgan para solucionar problemas específicos de los Estados y cuestiones relativas a la promoción del desarrollo económico, por lo que se supone que las deudas no persistirán en el tiempo. Dado que, desde su ingreso, Argentina obtuvo consecutivos préstamos que no cumplieron con los objetivos iniciales, Nemiña (2011) señala la permanencia histórica del organismo en el país. Por otro lado, si bien en la mayoría de los casos estuvo alineado con el plan económico de los gobiernos que contrajeron la deuda, cuando no fue así buscó disciplinarlos mediante el freno de los desembolsos. En este sentido, el autor destaca la conflictividad entre el propósito de los grupos dirigentes y las intenciones del organismo. En términos generales, la política que impulsa el FMI está basada en una visión de equilibrio interno y externo, en la reducción del consumo como control inflacionario, en la disminución del gasto público y en la adecuación de los Estados a las pautas económicas del comercio internacional (Cholvis, 2020). Los créditos que otorga el organismo se dan por “acuerdos *stand-by*” que se componen por la “Carta de Intención” que realiza el país solicitante y por el “Memorando de Entendimiento” que promulga el FMI. Los funcionarios “técnicos” del organismo realizan dos acciones: la relevación de datos sobre las políticas económicas del gobierno y la evaluación del acuerdo en la que, en caso de incumplimiento, se otorga la posibilidad de pedir disculpas (*waiwer*), un préstamo puente otorgado por el Tesoro Estadounidense y, en el peor de los escenarios, la suspensión de los desembolsos. Estas tres últimas cuestiones se encuentran en el dominio del directorio ejecutivo y del director gerente.

El ingreso de Argentina al FMI se da en 1956, convirtiéndose en el último país latinoamericano en participar<sup>65</sup>. Las gestiones del ministro de Hacienda, Adalbert Krieger Vasena se realizaron entre abril y agosto. En esa época se asigna carácter de Ley Nacional al convenio constitutivo con el organismo internacional (Cholvis, 2020). A partir del desembolso realizado -del cual no se cuenta con el monto exacto-, el organismo promovió una serie de medidas ortodoxas en el Gobierno de facto que se tradujeron en la derogación de la nacionalización de los depósitos, la liquidación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, la modificación de la Ley de Bancos y la carta orgánica del Banco Central (Brenta, 2021). Entre este periodo y la cancelación total de la deuda bajo el Gobierno militar de Onganía, la Argentina firmó seis acuerdos *stand-by* por un total de

---

<sup>65</sup> El gobierno de Juan Domingo Perón no adhirió al FMI, ya que lo considera un “engaño” (Cholvis, 2013) y una forma de quedar subordinado a Estados Unidos (Gerchunoff y Antúnez, 2002).



U\$S 600 millones: cuatro con Arturo Frondizi (U\$S 375 millones), uno con el general José María Guido (U\$S 100 millones) y uno con Arturo Illia (U\$S 125 millones).

La vuelta al FMI se dio durante la dictadura militar de 1976. Allí, el organismo promovió la misma política económica ortodoxa y acompañó las medidas empleadas por Martínez de Hoz. Con una suma de U\$S 300 millones, el acuerdo con Argentina se convirtió en el más grande de la historia de Latinoamérica (Nemiña y Larralde, 2018). Sin embargo, el apoyo económico a la dictadura no fue la excepción, ya que también otorgó financiamiento en Chile y en Uruguay.

Ya con el regreso de la democracia, el FMI se posicionó como garante del Gobierno argentino frente a los bancos estadounidenses (Nemiña, 2011). En 1983 otorgó dos préstamos por U\$S 2.200 millones a cambio de una política económica de ajuste fiscal, antiinflacionaria y equilibrada en el mercado externo, lo que no se pudo cumplir (Brenta, 2011) e, incluso, muchos de los acuerdos firmados en esa década quedaron suspendidos por esta misma incapacidad.

Entre 1993 y 1999, durante el Gobierno de Carlos Menem, se duplicó la deuda contraída con seis nuevos acuerdos y tres ampliaciones en el marco del plan de convertibilidad impulsado por el ministro de Economía, Domingo Cavallo. En este contexto, el FMI condicionó los desembolsos a cambio del ajuste fiscal, de la liberalización del tipo de cambio y de otras medidas que pretendían compensar la cesión de pagos del sector financiero (Nemiña, 2011).

Argentina es el miembro del FMI con mayor peso dentro de la región de América del Sur, que se encuentra en el primer cuarto de importancia de los países que lo componen. Incluso, es posible considerarlo como el último bastión de credibilidad de las políticas llevadas adelante en el siglo anterior donde ató su legitimidad al plan de convertibilidad (Bembi y Nemiña, 2007), lo cual terminaría por quebrarse con el estallido social de 2001 y con la salida precipitada del Presidente Fernando De La Rúa.

Este breve recorrido histórico tuvo como objetivo contextualizar la importancia del análisis del acuerdo entre el organismo y nuestro país en 2018. De forma que podríamos resaltar dos afirmaciones: la influencia que tuvo el FMI durante la vigencia de los acuerdos y a las consecuencias que dejó en el panorama político, económico y social luego de los pagos de la deuda.

“La economía de la deuda”, según Lazaratto (2011), es la forma que encontró el neoliberalismo para imponer una suerte de “segunda colonialidad” que tiene en su nudo estratégico la relación de poder entre acreedor y deudor. La deuda es un mecanismo de

captura, un fundamento de apropiación de los organismos internacionales hacia los Estados nacionales, los cuales quedan limitados en el ejercicio del poder soberano (Lazaratto, 2011). Lo que pone de manifiesto esta afirmación, junto con nuestra reconstrucción histórica, es que los acuerdos no se basan en criterios económicos, sino que responden a lógicas del ámbito de lo político que, en muchas ocasiones, están vinculadas a la afinidad entre la visión de mundo del organismo y los partidos gobernantes en el marco de estrategias compartidas. La racionalidad y el objetivo que impulsan la dominación en el marco de las relaciones internacionales es el poder, dado que las decisiones se fundamentan en criterios políticos (Weber, 2012).

Siguiendo este razonamiento, las condiciones que imponen los organismos internacionales da como resultado una capacidad menguada del poder soberano estatal, ya que estos trazan programas políticos en el marco de las restricciones financieras y económicas que constituyen una lógica tutelar.

Por lo dicho y expresado, entonces, cobra relevancia el análisis de la deuda de 2018 para observar y reconstruir las características de la intervención social del Estado. De acuerdo a nuestra tesis, este préstamo es trascendente por dos motivos. En cuanto a “la lucha de la pobreza”, el FMI logró subordinar a otros organismos emblemáticos de la década del 90’ como el Banco Mundial en la dirección estratégica y conceptual (Lichtensztein, 2012). Luego, la atención y la condicionalidad de la preocupación por la asistencia estatal fue señalada como uno de los “aprendizajes” del organismo y del Gobierno luego del estallido de 2001, lo que sugiere que la inclusión de estas cláusulas podría deberse a un proceso de relegitimación del FMI como prestador de deuda de los países en vía de desarrollo.

### **El acuerdo: apoyos políticos y destinos compartidos**

En el año 2017, el PRO/Cambiamos logró ser la coalición más votada de las elecciones legislativas gracias a la mejora de diversos indicadores a nivel nacional, tal como lo muestran los datos brindados en el capítulo anterior. En solo dos años construyó una estabilidad económica, social y política a partir de la cual impulsó reformas como la previsional<sup>66</sup>. Sin embargo, eso duró poco: seis meses después de las elecciones que se

---

<sup>66</sup> Aprobada en diciembre mediante la Ley 27.426. La reforma proponía la actualización de los haberes de acuerdo a los índices de la variación de la inflación, el aumento de cinco años de la edad jubilatoria y la variación del 82% del Salario Mínimo Vital y Móvil.

realizaron el 22 de octubre, todo comenzó a desmoronarse, tanto por condiciones externas como internas.

Respecto a ello, el FMI destacó tres motivos: la sequía que contrajo la exportación de productos agrícolas, y por lo tanto se redujo caudal de divisas que ingresaban a las reservas argentinas; el aumento mundial del precio de la energía; y la suba de los rendimientos de los bonos estadounidenses (FMI, 20 de junio de 2018). Para el Gobierno argentino, esta situación generó presión sobre la moneda nacional por la “ansiedad” del mercado respecto a la renovación de las letras del Banco Central (LEBAC) y el incremento de la prima de riesgo soberano, contexto que hacía urgente solicitar la asistencia financiera del organismo (Ministerio de Economía de la Nación, 12 de junio de 2018).

En términos cronológicos, entre finales de marzo y principios de abril de 2018, la Reserva Federal de Estados Unidos aumentó la tasa de interés, medida que afectó directamente a nuestro país: la JP Morgan vendió los bonos argentinos y produjo una corrida financiera que el Banco Central no pudo frenar (Natanson, 2018b), lo que determinó la salida de Federico Sturzenegger. En mayo, Mauricio Macri anunció el pedido de auxilio al FMI mediante un video que difundió en sus redes sociales. En junio, cerró el acuerdo con Luis Caputo “al mando del central” quien, en agosto, consiguió un préstamo de 7.000 millones de dólares que se sumó a los 50.000 millones otorgados en un primer momento. Así, se convirtió en la cifra más alta que otorgó el organismo en toda su historia.

Mauricio Macri relató en su libro “Primer Tiempo” (2021) los pormenores de esta renegociación en plena corrida cambiaria, que subió el precio del dólar un 15% de un día para otro. Allí evidenció, por un lado, la incapacidad de las medidas gubernamentales para frenar el accionar del mercado financiero y especulativo y, por el otro, la disposición del organismo para actuar con el Gobierno en el marco de un apoyo político internacional que articuló un destino compartido entre ambos (Macri, 2021). De aquí que destacaba que “el origen del préstamo había sido político” (Macri, 2021, p. 194).

Luis Caputo fue uno de los alfiles más importantes en este proceso. Sin embargo, no pudo estabilizar el proceso económico de las consecuentes corridas cambiarias, lo que precipitó su salida del Banco Central en septiembre del 2018 en el marco de un Gobierno sin consenso político ni capacidad para conseguirlo (Vidal, 2021). Durante el periodo de marzo a septiembre, el dólar pasó de costar alrededor de \$20 a superar los \$40 con una devaluación de más del 100%. Además, entre enero y junio de ese año, las reservas del Banco Central cayeron más de un 24% (Toftum y Triador, 2020). En consecuencia, el

Gobierno perdió el apoyo de su base electoral y comenzó a acercarse a un abismo que finalmente lo vería caer en las elecciones presidenciales de 2019<sup>67</sup>.

En síntesis, el Gobierno argentino enfrentó una economía con corridas cambiarias, disminución de las reservas, inflación, recesión económica y aumento de las tasas de desempleo, pobreza e indigencia. Las políticas de liberalización económica<sup>68</sup> y de “redistribución invertida del ingreso” (Varesi, 2018) fueron llevadas adelante con la intención de “volver al mundo” y de reposicionarse en el mercado mundial y en el sistema de relaciones internacionales. Sin embargo, esas mismas acciones fueron las que crearon las condiciones de fragilidad y de exposición al contexto externo lo que, no obstante, desde el PRO/Cambiamos se interpretó como una “crisis de confianza” (Bohoslavsky y Cantamutto, 2021).

La idea de generar un acuerdo desde lo económico tenía el objetivo de que el proceso de ajuste apoyado por el FMI despertara la confianza de los mercados. La tesis que seguían desde el Gobierno suponía que, luego de la recesión propia de la caída del consumo interno, habría una recuperación económica a partir de un rebote provocado por la estabilización de la macroeconomía. Sin embargo, lo que estaba en juego era la gobernabilidad, la legitimidad del ejercicio y la posibilidad de recuperar el apoyo político de su base electoral (Vidal, 2021). Bajo ese manto de preguntas, inquietudes y apuestas, se anunció el “salvataje” del FMI, reinterpretado nuevamente como una señal de confianza internacional.

“Hoy tenemos una relación con el mundo basada en la confianza y la verdad que emociona ver las ganas que tienen de que salgamos adelante, lo convencidos que están sobre nuestro futuro. Y el acuerdo que celebramos con el Fondo Monetario Internacional también es una señal de confianza, es un apoyo muy importante (...) se trata de un acuerdo responsable, un acuerdo transparente que pone a los

---

<sup>67</sup> En esto es muy gráfico el relato de María Eugenia Vidal: “en enero de 2018, Toto Caputo, secretario de Finanzas del gobierno nacional, empezó a advertirnos sobre el agotamiento del crédito para Argentina y la posibilidad de una crisis. En abril se cerraron los mercados y se produjo una devaluación, la primera de muchas, sin que en ese proceso el gobierno nacional pudiera encontrar un piso de confianza para reencauzar la economía. Mauricio solía explicarme lo que le pasaba con las sucesivas devaluaciones dramáticas mediante una imagen muy gráfica: cuando el precio del dólar se disparaba, sentía que el piso debajo de sus pies desaparecía y que ya no tenía dónde pararse. No era algo metafórico, era real, porque cada devaluación le quitaba base de apoyo. Creo que el hecho de que en dos años haya habido al menos tres devaluaciones importantes hizo que él sintiera ese abismo y que la crisis lo tomara por completo como presidente” (Vidal, 2021, p. 83-84).

<sup>68</sup> Por ejemplo, ello era celebrado por el organismo: “el Banco Central de la República Argentina (BCRA) adoptó un régimen de tipo de cambio flotante sin intervención. En el caso de una fluctuación extremadamente excesiva del tipo de cambio, el BCRA puede realizar una intervención limitada en los mercados cambiarios para evitar condiciones desordenadas en los mercados” (FMI, 26 de octubre de 2018).

argentinos en primer lugar y se concretó gracias a un enorme trabajo en equipo” (Mauricio Macri, Casa Rosada, 11 de junio de 2018).

“Argentina puso en marcha un nuevo plan económico con el objetivo de colocar la deuda pública en una firme tendencia a la baja, reducir la inflación y reforzar la independencia del Banco Central. Se prevé que ese plan, respaldado con un acuerdo precautorio por U\$S 50.000 millones con el FMI, ayude a restablecer la confianza en la economía del país” (FMI, 13 de julio de 2018).

Según la política económica del Gobierno, el acuerdo preveía reducir el déficit primario en 2019 y el fiscal en 2020, así como también fortalecer la autonomía del Banco Central (Ministerio de Hacienda, 2018). Consistía en un préstamo de U\$S 50.000 millones por una duración de 36 meses que sería revisado de forma trimestral. Finalmente, el 75% del total de los desembolsos se llevaron a cabo entre 2018 y 2019, lo que dejó entrever que se trató de un acuerdo para “ayudar a ganar las elecciones al macrismo”.

Como contrapartida de los desembolsos, el organismo internacional impone ciertas condicionalidades que pueden considerarse una obstinación epistémica basada en creencias internas del FMI sobre el funcionamiento del sistema económico (Bohoslavsky y Cantamutto, 2021), ya que entiende que los problemas macroeconómicos son consecuencia de corrientes y teorías que no se adecúan a sus recetas preestablecidas.

Estas condicionalidades epistémicas mantienen cierta afinidad con la propuesta económica del PRO/Cambiamos: el préstamo reforzaba y exigía una mayor aceleración de las medidas que el Gobierno ya estaba emprendiendo de forma gradualista (Natanson, 2018b; Toftum y Triador, 2020; Bohoslavsky y Cantamutto, 2021). En ese sentido, uno de los gráficos elaborados por el Ministerio de Hacienda (2018) demostraba que el gradualismo necesitaba financiamiento y que recurrir al fondo era una manera de reducir el *shock* sobre la economía argentina. Así lo recordaba Macri:

“Lo llamé entonces a Nicolás Dujovne, que ya había tanteado al FMI en caso de que las cosas se complicaran, y le pregunté si creía que debíamos llamarlos para buscar apoyo. Me dijo que sí. ‘¿Cuándo?’, le pregunté. ‘Cuando vos digas’, me contestó. ‘Ya —le dije—. Para qué esperar, si esto no va a cambiar’. (...) Tomé la decisión de llamar al Fondo y viaja esa noche Nico para llegar a un acuerdo lo antes posible, porque se nos cortó el crédito. Se rompió el hilo de confianza del que me pasé dos años hablando al pedo, porque nadie escucha” (Macri, 2021, p. 193).

“Los objetivos económicos son significativos y existe una articulación completa de las políticas subyacentes que ayudarán al Gobierno a alcanzar sus objetivos. Instituye objetivos fiscales ambiciosos a mediano plazo para el Gobierno federal y establece metas de inflación realistas que regirán la conducción de la política monetaria. Estos objetivos claros ayudarán a reforzar la confianza del mercado y abordar una gama de vulnerabilidades de larga data” (FMI, 13 de junio de 2018). Aunque las variables políticas, económicas y sociales seguían deteriorándose, en septiembre de 2018 la situación argentina alcanzó cierta “paz económica”. Guido Sandleris asumió la presidencia del Banco Central con el objetivo de recuperar la cordialidad y la estabilidad con el FMI, dado que la relación entre David Lipton y Luis Caputo se había roto (Macri, 2021). Una vez con el acuerdo consumado, el programa general del Gobierno articulaba las condicionalidades impuestas por el fondo con las reformas que ambos compartían: la protección de los pobres, la equidad de género, la política fiscal del Estado y el acuerdo en la perspectiva económica (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018). Se priorizaban las medidas de ajuste regresivo en la política económica, pero atendiendo los posibles efectos negativos sobre los sectores más humildes y prestando atención al impacto desigual entre hombres y mujeres<sup>69</sup>.

En su carta de intención, el Gobierno planteó los objetivos del acuerdo con el FMI:

“Restaurar la confianza del mercado a través de políticas macroeconómicas (...) fortalecer el marco institucional y de metas de inflación del Banco Central mediante el refuerzo de su autonomía (...) disminuir las tensiones en nuestra balanza de pagos (...) proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica (...) dinamizar la actividad económica, crear nuevos empleos, hacer más atractivo invertir en nuestra economía, reducir la pobreza, mejorar la cohesión social y elevar los estándares de vida de todos los argentinos” (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018, p. 4).

“Argentina decidió acudir al FMI a mediados de mayo, cuando una serie de shocks combinados con vulnerabilidades económicas condujo a un cambio en la actitud

---

<sup>69</sup> A partir del auge de los feminismos y la capacidad por instalar sus demandas en la esfera pública, en la agenda gubernamental y en la intervención estatal, desde hace algunos años la brecha y desigualdad de género es un tema que es incorporado en los organismos internacionales de crédito y forma parte de la agenda de gobernanza global. Ya sea como intención o publicidad y más allá de las perspectivas y formas de solucionarlo, se ha incorporado y consolidado como problema social que los Estados y otras institucionales deben tener especial atención. Un ejemplo de ello puede ser el programa de Desarrollo Sostenible 2030.

del mercado que dio como resultado fuertes presiones sobre el peso, una prima de riesgo soberano más elevada y riesgos de liquidez a corto plazo. Los inversionistas empezaron a vender sus activos en pesos y el Gobierno se vio en dificultades para pagar las cuentas del resto del año (...) el plan económico de Argentina tiene como objetivo restaurar la confianza de los mercados financieros y disminuir progresivamente la presión sobre la capacidad del país para pagar sus cuentas. Al mismo tiempo, el plan pretende proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad de los inevitables efectos negativos que los recortes en algunos tipos de gasto tendrán en la economía” (FMI, 13 de julio de 2018).

De este acuerdo se desprenden tres significados estructurantes que dialogan con los abordados en capítulos anteriores. El primero sigue una lógica econométrica de lo social de costo y beneficio, que establece al mercado como espacio de sociabilidad y como primer elemento a reconstruir y/o modificar. El segundo considera a la pobreza como un problema social *-aeconómico y apolítico-* que se determina en el marco del entorno de vida del sujeto y de sus capacidades. El tercero se sintetiza como “neoliberalismo progresista”, vertiente que incorpora las demandas de los movimientos sociales sin poner en discusión el modelo de producción y de acumulación vigente (Fraser, 2008).

### **Neoliberalismo y ajuste. El econometrismo financiero y la mercantilización de lo social**

La visión econométrica de lo social enfatiza la teoría neoliberal de la mercantilización de la vida humana; destaca la esfera económica como núcleo articulador de los seres humanos a la vez que configura un conjunto de prácticas, cosmovisiones y afectividades a raíz del cálculo racional entre costo y beneficio. Es desde esta afirmación que pueden leerse tres de los objetivos planteados en el programa que acordó el Gobierno de Mauricio Macri con el FMI: ajuste fiscal, reducción de la inflación y equilibrio de la balanza de pagos (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018).

La reducción del gasto fiscal, que planteaba reducir el déficit primario de 1,3% del PBI en 2019, tenía como contrapartida la eliminación de los subsidios energéticos, la desfinanciación de las empresas públicas, las transferencias a las provincias, el despido de los trabajadores estatales y la reducción de los ministerios (FMI, 13 de julio 2018). Esto también se sostenía desde la carta de intención enviada por Dujovne, la cual proyectaba la reducción de los subsidios de energía y de transporte en un 80%, del empleo público en un 0,5%, de la compra de bienes y servicios estatales en un 15%, de las

transferencias a las empresas públicas en un 0,1%, de la responsabilidad de los gastos discrecionales a las provincias y la suspensión de la obra pública que no sea esencial para el mercado (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018).

Si bien los directores del organismo respaldaron estas medidas de ajuste fiscal, se dividieron entre quienes preferían el ajuste drástico y quienes proponían tener en cuenta las dinámicas de gobernabilidad, de crecimiento económico y de impacto social. Este último grupo, que logró imponer su visión, sostenía que la reducción del gasto no debía estar dirigida al ámbito asistencial:

“Los directores indicaron que es esencial reducir el gasto público, sobre todo en los ámbitos en que dicho gasto ha aumentado rápidamente en los últimos años, en particular salarios, pensiones y transferencias sociales. No obstante, hicieron hincapié en la importancia de mitigar el impacto del reequilibrio fiscal en los segmentos más vulnerables de la población” (FMI, 29 de diciembre de 2017).

Las metas de inflación se plantearon en el marco del cumplimiento de procedimientos y normas en la constitución de la autonomía del Banco Central. En ese sentido, el FMI apoyó los “números realistas” aunque fuesen “altos” porque estaban enmarcados en la estabilización del sector financiero y de la posición fiscal (FMI, 13 de junio de 2018).

El equilibrio en la balanza de pagos refiere a los ingresos y pagos internacionales y se compone entre la cuenta corriente, la cuenta capital y la cuenta financiera de los Estados. El desequilibrio por déficit fue justificado por la sequía que hizo decaer la actividad económica agropecuaria exportadora de materias primas, producto del modelo económico de reprimerización de la economía.

Por otro lado, el Gobierno deseaba un tipo de cambio determinado por el valor del mercado. La intención era profundizar la liberalización del sector financiero, siguiendo los dogmas y los preceptos neoliberales. En ese sentido, argumentaban que el Estado debía intervenir de forma limitada para corregir las “fallas” del mercado, como por ejemplo, afrontar las presiones del sector cambiario sobre el peso con el objetivo de estabilizar la moneda y la economía.

“Como parte de nuestro marco de metas de inflación, estamos completamente comprometidos con un tipo de cambio flexible y determinado por el mercado. Nos proponemos a limitar las ventas de reservas internacionales a períodos en que haya una clara disfunción del mercado. Incluso en esos casos, planeamos absorber las presiones externas mediante un tipo de cambio flexible y ventas de divisas muy



limitadas para ajustarnos a las presiones del mercado cambiario sobre el peso”  
(Ministerio de economía, 12 de junio de 2018, p. 13)

Vale aclarar que esa decisión no supone un “achicamiento del Estado” respecto del mercado, sino un redireccionamiento del mismo hacia un lugar subsidiario que corrige los desequilibrios y las “fallas” del sector privado y, de esa manera, se limita la intervención estatal en ese espacio de la sociedad. Esto permite dar cuenta de la visión del PRO/Cambiamos sobre la sinergia entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado (Morresi, 2015).

La articulación entre los tres ejes que constituyeron el programa tenía como promesa un futuro prometedor. El FMI planteaba la necesidad del esfuerzo del Gobierno y de la sociedad argentina para restablecer la confianza internacional y volver a la senda del crecimiento (FMI, 13 de julio de 2018). Las medidas de ajuste y de recesión económica como ejes primarios de la acción estatal darían como resultado una mejor sociedad, más fructífera y productiva.

Esta argumentación se encuentra inscripta en la visión econométrica de lo social que mercantiliza las relaciones sociales. No solo las entiende en términos de costo-beneficio, sino también como acuerdos de compra y venta entre privados. Así como el sector financiero compra y vende acciones, bonos y otros activos disponibles; así como los ciudadanos compran y venden mercadería; los dueños del capital compran la fuerza de trabajo de los trabajadores a través de acuerdos entre individuos que deciden en libertad y de forma racional y autónoma.

“A medida que la economía se estabilice, sería crítico orientar el programa de reforma hacia el crecimiento a mediano plazo. En este contexto, las reformas estructurales estimularían la inversión y la productividad; crearían más posibilidades de empleo para la mujer, los jóvenes y los trabajadores de bajo ingreso; y brindarían más respaldo a quienes viven en la pobreza. También se podrían desplegar esfuerzos hacia la mejora de la eficiencia del gasto social, ampliando a la vez la cobertura de la red de protección social. También sería importante continuar eliminando las distorsiones del sistema tributario, mejorando la normativa del mercado laboral, creando una base financiera sostenible para el sistema de pensiones, y fortaleciendo la gobernanza” (FMI, 19 de diciembre de 2018).

Tal concepción se inscribe dentro del valor que se le otorga al mercado como espacio de articulación y de realización de la vida social, es decir, como el ámbito privilegiado para

las relaciones humanas y el desarrollo personal. Por decirlo de otra manera: es la validación del mercado lo que dignifica a las personas. De allí emerge la idea de proteger a los más vulnerables, que son aquellas personas que el mercado no aceptó y las excluyó. En este marco podemos comprender la frase de David Lipton en la cual demostraba su apoyo al Gobierno: "apoyo plenamente los esfuerzos de Argentina para reforzar la confianza, sentar las bases de un crecimiento sostenible y proteger a los más vulnerables" (FMI, 5 de julio de 2019).

El FMI acordó actuar combinando dos acciones: una principal, el ajuste; y otra secundaria, la asistencia sobre las consecuencias en cierto segmento de la población. Ello lo podemos observar en los siguientes comunicados:

“Argentina ha enfrentado condiciones de mercado difíciles, pero las autoridades se han mantenido firmemente comprometidas con los principales objetivos de la política del Acuerdo Stand-By para hacer frente a las vulnerabilidades de larga data, proteger a los vulnerables, garantizar que la deuda pública continúe siendo sostenible, reducir la inflación y fomentar el crecimiento y la creación de empleo” (FMI, 26 de octubre de 2018).

“Asimismo, respaldamos enérgicamente los redoblados esfuerzos por reducir la inflación, que, como sabemos, carcome los cimientos de la prosperidad económica de Argentina y recae directamente en los segmentos más vulnerables de la sociedad” (FMI, 7 de junio de 2018).

Para la ortodoxia neoliberal, la inflación proviene de la emisión de la base monetaria destinada al flujo de capital que se utiliza para aumentar salarios y al presupuesto de las instituciones de la vida común, entre otros elementos. Particularmente, se sostiene que el principal problema de la inflación es que afecta a los sectores vulnerables -en contextos que tienen capacidad de consumo-, en tanto y en cuanto implica una restricción en el acceso a los bienes básicos -como por ejemplo la canasta básica- para su reproducción material de existencia, la cual en muchas ocasiones es sustituida por diversas políticas estatales de índole asistencial.

“La inflación persistentemente elevada sigue erosionando la base de la prosperidad económica en Argentina y la carga del alto nivel de inflación la soportan predominantemente los grupos más vulnerables de la sociedad. Para abordar la inflación, las autoridades adoptarán un régimen de política monetaria más sólido, más sencillo y verificable, reemplazando el régimen de metas de inflación por una meta de base monetaria. Este nuevo marco contendrá la oferta

de dinero y mantendrá las tasas de interés a corto plazo en sus niveles actualmente altos, con el fin de reducir de manera decisiva y rápidamente la inflación y las expectativas de inflación” (FMI, 26 de septiembre de 2018).

En ambos casos coincidían en que el motor del bien común es el sector privado encabezado por los empresarios. Si bien en los discursos había una prioridad en las inversiones internacionales, también hacían referencia a los nacionales. La acción empresarial, bajo esta perspectiva, es el elemento constituyente de la producción de riqueza social y de la mejora del bienestar público dada su capacidad de inversión para crear trabajo formal, crecimiento económico y progreso social. En última instancia, el empresariado es quien valida el plan de gobierno y dignifica a las personas mediante la aceptación de sus habilidades en el mercado de trabajo existente.

Es esta misma línea de reflexión la que el Gobierno explicitó en la carta de intención de acuerdo con el FMI. Según esta, el crecimiento y la inversión privada son el modo de mejorar las condiciones de vida de la población, para lo que es necesario llevar adelante ciertas reformas estructurales que simplifiquen e incentiven la acción empresarial. Si bien los empresarios son el sujeto de la transformación y del progreso social, el Estado es quien debe adoptar una política de incentivos con distintas facilidades económicas, ecológicas, políticas, sociales y laborales para hacer atractivo el desembolso del capital.

“Nuestra administración está comprometida a incrementar el crecimiento e inversión privada como modo de mejorar los niveles de vida de toda la población argentina. Para lograrlo, necesitamos hacer de Argentina un destino atractivo para empresas locales e internacionales. Hemos avanzado mucho en revertir las distorsiones heredadas de la administración anterior y en erradicar las prácticas corruptas” (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018, p. 15).

En esta visión econométrica, la actividad económica y sus actores se rigen únicamente por incentivos. Esta clásica receta acordada entre el FMI y el Gobierno nacional se justificó con la promesa de un futuro prometedor en el que la estabilización macroeconómica traería consigo inversiones y progreso, trabajo y productividad.

Finalmente, esta promesa funcionó como un mecanismo de justificación simbólica de la acción política que permaneció como un ideal, pero nunca se concretó. En este periodo, tuvo la capacidad de estigmatizar y culpar al pasado y ubicar al presente como etapa de esfuerzo y transición hacia un futuro soñado. Mientras tanto, el acuerdo comprendía que había la necesidad de atender a los pobres de las derivas del ajuste.

### ***La atención de la pobreza: ajuste y protección***

Si bien las condicionalidades y las demandas aceptadas por el FMI respecto al “gasto social” respondieron a las políticas vinculadas al ANSES y, particularmente, a las Asignaciones Familiares Contributivas, es interesante recuperar en esta tesis los significados que se vincularon con lo asistencial, dado que se trasladaron a todas las estructuras gubernamentales que hacen a la intervención social del Estado. Para el Gobierno, el redireccionamiento de las políticas sociales se validó porque, según su perspectiva, eran las que mejor se adecuaban a la focalización del gasto (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018). El acuerdo establecía que, en caso de que el contexto lo amerite, se podría aumentar un 0,2% del PBI para destinarlo a estas políticas asistenciales (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018).

“La protección del gasto social y su salvaguarda se canalizarán mediante programas automáticos de transferencias monetarias ya existentes, bien focalizados y capaces de alcanzar a la mayoría de la población pobre y vulnerable” (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018, p. 9).

También, la selección de estas acciones estatales podría interpretarse en el siguiente sentido: son aquellas políticas y programas sociales que no requerían articulación con los sujetos colectivos. Esta interpretación recupera la intención gubernamental de desinstitucionalizar las organizaciones de la órbita estatal y de reducir su participación en la resolución del conflicto por la distribución de los recursos públicos. Por otro lado, son aquellas intervenciones estatales tecnificadas a partir de las cuales se bancarizaron las transferencias monetarias. En cierto sentido, era una manera de disputar apoyos sociales al plan de ajuste que acordaron el FMI y el Gobierno.

Por otro lado, anteriormente planteamos que el econométrismo es un sentido que categoriza y que pondera la constitución econométrica de lo social, según la cual los problemas económicos adquieren una mayor relevancia y urgencia. En ese planteo econométrico, sin embargo, se escinde a la pobreza como producto de las decisiones políticas y económicas, al mismo tiempo que la sitúa en el ámbito de lo social. Esta afirmación recupera lo dicho en otras partes de la tesis: no se vincula a la forma de producir, de distribuir y de acumular riqueza; sino que se configura en el ámbito humano de las prácticas, las aptitudes y las disposiciones individuales. Así, al enmarcar la pobreza dentro del ámbito simbólico de la vida social, se la desmaterializa de las condiciones reales que posibilitan su existencia en una sociedad determinada. De manera que el

problema para esta concepción no es la pobreza en sí misma ni el modelo de acumulación capitalista, sino las condiciones sociales y la calidad de vida de los pobres.

Hace algunos años, Lewkowicz (2004) planteó que los excluidos del plan de ajuste de los 90' y principios del 2000 también resultaron excluidos del ámbito del discurso. Para el autor, el discurso es una ficción que instituye un lazo social, es decir, configura un tipo de individuo específico para la sociedad, mientras que estructura una sociedad ideal para esos mismos individuos.

En oposición a la exclusión discursiva que el mismo FMI impulsó en aquellos años, durante el Gobierno de Macri se planteó el tema de manera diferente: cuando lo econométrico domina la racionalidad de la vida social, el lazo social se mercantiliza y estructura la aporía de la sociedad en la que todo pareciera ser una discusión entre el costo y el beneficio. La atención de la pobreza aparece como una cuestión de relegitimación institucional y la atención del pobre se incluye discursivamente en la subalternidad de la situación, como alguien a tener en cuenta en el marco del ajuste.

“Las condiciones son muy diferentes para ambos {refiriéndose a Argentina y al FMI}. La economía argentina es menos vulnerable que antes de la recesión de principios de los años 2000 (...) el FMI también ha cambiado. Nuestro apoyo al plan económico argentino hace más énfasis en la necesidad de fortalecer las medidas de protección social e incluir incentivos para aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral. Hacerlo no solo es un imperativo moral, sino que también es esencial para asegurar que cualquier plan para estabilizar la economía sea aceptado por todos, pues eso significa que tiene más posibilidades de éxito” (FMI, 13 de julio de 2018).

“Las reformas fiscales implementadas en Argentina en el pasado fracasaron porque se prestó insuficiente atención tanto a la construcción del consenso social necesario para implementar las reformas y, en particular a la protección de los más vulnerables de los efectos de dichas reformas. No cometeremos este error. Esto es particularmente apremiante dado el intolerable nivel de pobreza que hemos heredado de la administración anterior. Un elemento central de nuestro plan consiste en llevar adelante medidas que apoyen y generen oportunidades para quienes viven en la pobreza” (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018, p. 8)

La inclusión de los vulnerables, de los desfavorecidos y de los pobres ya no aparece como radicalidad excluida del itinerario posible de atención, sino más bien como proceso de inclusión ficcional en términos de relegitimación institucional. Tanto el FMI como el

Gobierno consideraron un “error” del pasado no haberlo tenido en cuenta. En este marco, una de las validaciones públicas fue la promoción, la protección y la igualdad de oportunidades de los sectores pobres con la garantía de un piso mínimo de subsistencia y de reproducción de la vida en las condiciones de precariedad.

“Una plataforma central del plan de las autoridades consiste en instituir medidas que ofrezcan oportunidades y apoyo a quienes viven en la pobreza y a los miembros menos favorecidos de la sociedad argentina. Como señal clara de esas prioridades, las autoridades se han comprometido en mantener un piso para el gasto en asistencia social (...) asimismo, si las condiciones sociales empeoran, existen disposiciones para incrementar más la asignación presupuestaria dedicada a las prioridades sociales” (FMI, 7 de junio de 2018).

Evitar un nuevo 2001, el estallido social y político que operó como “trauma” y edificó lo que denominamos memoria pragmática en el PRO/Cambiamos, a la vez que recuperó lo asistencial. El acuerdo con el FMI tuvo la intención de construir gobernabilidad en el contexto de crisis del Gobierno y de construir legitimidad en la crisis del organismo. El objetivo era culminar el mandato en 2019 e, incluso, tener posibilidades de reelección. En este sentido, en la narrativa y en el discurso de los funcionarios -tanto del Gobierno como del FMI- emergió como propuesta asistencial la “asistencialización de la incertidumbre”.

Así, la incertidumbre generada por este plan económico debía ser gestionada mediante la práctica asistencial del Estado. Además, se establecía como dominio de gestión social, dado que la intervención quedó reducida a garantizar los mecanismos de cohesión y a proteger “a los grupos más vulnerables de la carga que representa el necesario ajuste de la política económica” (FMI, 26 de septiembre de 2018).

Los enunciados que analizamos a lo largo de la tesis y aquellos que reconstruimos en este apartado, incorporan y naturalizan el azar del mercado económico desregulado y consideran su impacto como un elemento constitutivo de la vida social. La fragilidad de los soportes colectivos, la precariedad de las condiciones de trabajo, el aumento de la pobreza y la desigualdad, la disparidad entre el ingreso y el acceso a la canasta básica requerían la atención urgente de los excluidos. Este fue el segundo objetivo planteado en la carta de intención con el FMI: “proteger los segmentos más vulnerables de la sociedad”. En este punto se detallaba que el ajuste del déficit fiscal no debía estar vinculado al recorte del “gasto social” y se preveía un posible aumento en las partidas presupuestarias.

Si bien lo trabajaremos en especificidad en el capítulo siguiente, el programa asistencial del acuerdo recupera, al menos tendencialmente, la lógica del programa neoliberal, siguiendo la propuesta de “seguridad limitada” acuñada por el intelectual de la escuela económica austríaca, Friedrich Hayek. Este concepto sostiene que, al no poder prever las tendencias del sector privado, la incertidumbre se consolida como un emergente de la vida común, por lo que el Estado debe generar algún mecanismo complementario para gestionarla (Hayek, 2008).

Este modo de intervención social neoliberal busca disminuir los efectos negativos del mercado y del ajuste fiscal que se explican gracias al azar, a los criterios econométricos y a las dinámicas financieras-especulativas. Así lo sostenían desde el organismo: “el plan pretende proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad de los inevitables efectos negativos que los recortes en algunos tipos de gasto tendrán en la economía” (FMI, 13 de julio de 2018). Puntualmente, sigue la lógica de costo-beneficio para introducir, fundamentar, ampliar y reducir las decisiones políticas sobre un sector. Tal concepción resulta interesante porque compone una lógica más pragmática del neoliberalismo y encuentra en la atención de los excluidos una incumbencia del Gobierno.

En el FMI esta cosmovisión se encuentra presente a partir de la “red de protección social”, incorporada en 1993. Sin embargo, fue recién 15 años después, luego de la crisis de 2008, que se incorporó como cláusula en los salvatajes económicos a los fines de legitimar política y socialmente las medidas económicas (Nemiña y Echandi, 2020). La podemos encontrar en el siguiente fragmento:

“Proteger a los más vulnerables del impacto de la recesión y de la elevada inflación sigue siendo una prioridad crítica. Las autoridades han tomado una serie de medidas para mejorar la cobertura de la red de protección social y proporcionar más recursos a los pobres. Se necesitará un trabajo continuo para abordar las brechas restantes en la cobertura de la red de protección social y para mejorar la eficacia de los programas sociales en la lucha contra la pobreza” (FMI, 5 de abril de 2019).

Si bien hay que tener en cuenta que en caso de que los países deudores no cumplan con esta condición la institución debe seguir otorgando los desembolsos, este viraje en el discurso del FMI tuvo el objetivo de generar un nuevo contrato social que fundamente la confianza y la relegitimación del mercado financiero internacional (Nemiña y Echandi, 2020; Bohoslavsky y Cantamutto, 2021).

Se trata de una propuesta que se incorporó para permitir mayor flexibilidad e intervención pública donde el mercado se muestra ineficaz<sup>70</sup>. La concepción econométrica y mercadocéntrica de lo social no se piensa como la disolución de los aspectos contingentes del Estado en las funciones sociales; más bien, se sostiene que esas funciones son pensadas desde esa perspectiva. Es decir, no las deja libradas únicamente a la caridad o a las actividades filantrópicas que podrían realizar sujetos individuales u organizaciones privadas como aquellas que operaron y tuvieron su auge en el pasado. Más bien, el Estado sigue allí, incluso en estas visiones, porque la importancia del mercado está en otras operaciones. Intervención que no debía trastocar o impedir los lineamientos del ajuste estructural. De allí se desprende una concepción del programa como “ajuste+asistencia”, que continúa con una lógica similar a la planteada en los años 90’ en la que la crisis quedó subordinada a la conceptualización del costo social del ajuste (Grassi et al., 1994) y legitima su accionar sobre aquellos sectores del trabajo informal.

“En particular, aplaudí el énfasis puesto por el equipo económico del presidente Macri en apoyar a los más vulnerables de la sociedad. Esto se logra a través de compromisos concretos para preservar el nivel actual de gasto social y mayores recursos para los programas de asistencia social” (FMI, 13 de junio de 2018).

Esta idea incorporada por el organismo propone una relegitimación institucional en la que busca configurarse como una institución “sensible” a la pobreza, a la vulnerabilidad y a la exclusión. A su vez, busca darle gobernabilidad al programa, ya que la implementación de recetas de ajuste en la asistencia puso en riesgo a los gobiernos. En tal sentido, el FMI pensó la reducción de la pobreza mediante el ajuste presupuestario y desplazó la intervención social del Estado hacia un modelo de asistencialización focalizada de eficiencia del gasto público (Casas Herrera, 2017), como se puede ver en los enunciados del organismo y en los fragmentos de la carta de intención formulada por el Gobierno. Según esta visión, la focalización permite distinguir el sector social hacia el cual deben dirigirse los recursos del gasto social de la carga del ajuste fiscal. La asistencia que propone el acuerdo no opera como forma de articulación transitoria, sino como mera reproducción de la vida. En tal sentido, la asistencia o el piso mínimo de gasto social se vuelve un elemento de “control del orden” (Donzelot, 2007), de legitimización del ajuste y de gobernabilidad

---

<sup>70</sup> Esta idea representa un aprendizaje de las instituciones y los programas políticos neoliberales respecto de otras experiencias (Morresi, 2019) y, particular de los organismos internacionales de crédito (Nemiña y Echandi, 2020).



“La protección de los más vulnerables en Argentina sigue siendo un componente central de los esfuerzos de las autoridades, que incluyen priorizar el gasto en asistencia social y planificar un aumento del gasto en programas de asistencia social en caso de que las condiciones sociales se deterioren” (FMI, 26 de octubre de 2018).

“En nuestro programa, planeamos sostener el gasto en asistencia social y, en el improbable caso de que la situación social se deteriore, nos comprometemos a destinar recursos adicionales al financiamiento de nuestros programas de asistencia social más efectivos” (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018, p. 1).

En resumen, la asistencia se caracterizó bajo la gobernabilidad y la relegitimación institucional del FMI, en el marco de un conjunto de aprendizajes de la década menemista y del posterior estallido social del 2001. Sin embargo, a partir de allí se la distanció de “la etapa transitoria” de la situación de pobreza y se la readecuó en un proceso de contención del ajuste. A partir de dichos “aprendizajes”, apareció otro significado que posicionó a ambos actores en las demandas de la época, en una suerte de “neoliberalismo progresista” que revalidó las políticas del reconocimiento.

### ***“Neoliberalismo progresista”: ajuste y políticas del reconocimiento***

En algunos fragmentos utilizados en el apartado anterior, aparece la problemática vinculada al reconocimiento como un “imperativo moral” a generar acciones que tengan como horizonte la equidad de género. La bibliografía producida por los organismos internacionales denominó “discriminación positiva” o “acciones afirmativas” a las cuestiones identitarias que hacen al problema de la diferencia. Ello es lo que se suele considerar como un nuevo tipo de focalización deseable que se hace visible en función de las políticas que cimientan su intervención asistencial mediante la dimensión socio-cultural.

El nuevo tipo de focalización asistencial, respecto de la problemática de la diferencia, tiene fecha de nacimiento en el Consenso de Washington de libre mercado impulsado por el “neoliberalismo progresista”. Fraser (2008) sostiene que son políticas que “pasan por valorar la «grupalidad» del grupo mediante el reconocimiento de su especificidad” (p. 50), en relación de las operaciones discursivas de la autonomía y la singularidad. A su vez, en el marco de la comprensión liberal de las relaciones sociales, la solución a los problemas sociales persigue los ideales del empoderamiento individual (Fraser 2017). Por

ejemplo, desde el FMI se incentivó la inversión del Gobierno en instituciones de cuidado para que las mujeres pobres participen de la fuerza laboral disponible (13 de julio de 2018).

“Se mantendrán el tope mínimo del gasto en asistencia social y el marco para el ajuste del gasto social (...) incluye además una expansión de 12% de los programas públicos de cuidado infantil, en aras de elevar la participación femenina en la fuerza laboral (en particular para los hogares de más bajo ingreso)” (FMI, 26 de octubre de 2018).

Dentro del PRO/Cambiamos existen sectores heterogéneos que pueden dividirse entre liberales y conservadores<sup>71</sup>. Es posible observar que los primeros recuperan la tradición del “neoliberalismo progresista” en la que la igualdad de género aparece inscripta en la tradición liberal que traduce la econometría del costo y beneficio a todas las áreas de la vida. Por ello, las tareas de protección social son colonizadas por el ideario que mercantiliza las tareas de cuidado constituyéndose como un problema individual y laboral de las mujeres (Fraser citado en Gago, 2020).

“El Gobierno también ha priorizado la igualdad de género a fin de cristalizar el potencial y los beneficios de la participación plena y en pie de igualdad de la mujer argentina en la economía” (FMI, 20 de junio de 2018).

Por otro lado, el “neoliberalismo progresista” se inscribe en una tradición elitista de los sectores financieros liberales. En términos de “modularidad estratégica” (Tarrow, 2011), incorpora a su discurso las banderas y las demandas de los movimientos sociales. Es un posicionamiento táctico y estratégico que valida ciertos discursos, como por ejemplo el feminista, en un contexto de auge de estos actores con capacidad de transformación social. Sin embargo, con otras nociones como el empoderamiento o la igualdad de oportunidades, sitúa el debate en términos de meritocracia bajo la lógica del progreso y del esfuerzo individual.

“De manera coherente con las prioridades de la administración del presidente Macri, incluidas en nuestra agenda del G20, también pretendemos utilizar esta oportunidad para tomar medidas importantes que permitan abordar las inequidades de género arraigadas en el sistema económico argentino. Uno de nuestros objetivos para este programa es garantizar que las mujeres reciban un

---

<sup>71</sup> Para observar ello dentro del partido puede resultar muy interesante recuperar los debates parlamentarios por la interrupción voluntaria del embarazo. A quien le interese, se recomienda ver: Vommaro (2018) y Souroujon (2021).

trato equitativo y puedan acceder a las oportunidades económicas que les corresponden” (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018, p. 2).

El “neoliberalismo progresista” resalta y orienta acciones en clave de igualdad de oportunidades hacia distintos grupos en función de su singularidad identitaria: edad, etnia, género, etc. Visto así, una de las dimensiones de la acción social estatal se inscribe en lo que Dubet (2020) denomina como “régimen de desigualdades múltiples”. Mediante tal categoría, el autor sostiene que las desigualdades se diversifican y se individualizan por la multiplicación de registros apoyados en la experiencia de formas de sufrimiento y violencia padecida (Dubet, 2020).

Dentro de la sociedad también se demanda una atención particularizada en función de criterios de comparación a partir de mecanismos de estigmatización, segregación o exclusión socio-cultural que vive una persona o un grupo. Tal como mencionaba Christine Lagarde:

“Me siento alentada por los esfuerzos del Gobierno por eliminar las disparidades entre hombres y mujeres en Argentina y avalo plenamente sus planes en ese sentido (...) además, me sentí alentada al ver el compromiso del presidente Macri de mejorar la igualdad de género en Argentina mediante cambios que corrijan la discriminación en el sistema impositivo, pasos para brindar apoyo a las familias trabajadoras, acciones para promover la igualdad de remuneración por igual trabajo y medidas para combatir la violencia de género basadas en la familia y en el hogar” (FMI, 9 de junio de 2018).

Siguiendo la tesis propuesta, la cuestión radica en que la identidad social y/o cultural de las personas no obstruya las oportunidades de desarrollo humano. A raíz de este prisma, el reconocimiento de la diferencia aparece positivamente valorado por el FMI como un imperativo ético y de sensibilidad social que incorpora cuestiones relativas a la etnia, la religión, la edad, el sexo, etc. en un contexto de demandas sociales por la atención identitaria.

Por un lado, la cuestión del reconocimiento se construye como un horizonte moral que entiende las injusticias sociales como experiencias individuales. Por el otro, la inclusión se basa en la premisa de la igualdad de oportunidades, a partir de la cual el esfuerzo singular de las personas desafía la estructura desigual de la sociedad.

“Lograr que las mujeres argentinas puedan desarrollar todo su potencial no solo es una cuestión moral, sino que también tiene sentido desde el punto de vista económico. Las mujeres en Argentina ganan en promedio menos que los hombres

en puestos similares, son más propensas a trabajar en la economía informal, son menos propensas a participar en el mercado laboral, y sufren de peores condiciones de trabajo. Abordar esta situación ha sido una preocupación desde el comienzo de nuestra administración, y seguirá siéndolo como parte de nuestros esfuerzos de política pública. Reforzaremos los pasos que ya hemos dado para nivelar las condiciones y proporcionar a las mujeres las oportunidades económicas y el apoyo a los cuales tienen derecho todos los ciudadanos argentinos” (Ministerio de Economía, 12 de junio de 2018, p. 10).

Cabe destacar que estas intenciones expresadas en la propuesta del FMI y del Gobierno de Macri son puramente informativas y voluntaristas, ya que no exigen efectivización (Ricci, 2021). Esto significa que, si bien se lo reconoce positivamente y se incluye como parte de la propuesta, los desembolsos no dependen de su cumplimiento.

El “neoliberalismo progresista” profundiza la doble explotación de la mujer como figura reproductiva y trabajadora, situando el binomio “madre-hijo” y reforzando una visión dominante de la categoría “mujer”. Al mismo tiempo, refuerza desde la intervención social del Estado la idea de mujer vinculada a la concepción maternalista, que entiende la condición de madre como esencia obligatoria (Faur, 2015) o como “contraprestación necesaria” (Logiudice y Bressano, 2011) para recibir la asistencia social.

Las acciones destinadas al reconocimiento ponderan el lugar de cuidado que se le asigna a la mujer en vistas de su incorporación al mercado laboral. Así, la desigualdad en el acceso al mercado formal de empleo no responde a las cuestiones materiales del capitalismo y del patriarcado; sino a la sociabilidad restringida: el problema es que son madres y que su entorno no colabora con las tareas de cuidado. Es interesante marcar esto porque nos lleva a suponer que esta idea se configura en el mismo proceso de relegitimación institucional que trabajamos anteriormente; es decir, en un posicionamiento de los actores que sostienen discursivamente una posición en el espacio público para validar su acción de acuerdo a la proyección que realizan del contexto.

Dicho esto, sostenemos que las visiones trabajadas se sitúan en dos tradiciones teóricas: en la economía de las capacidades propuesta por Sen -que incorporan los organismos internacionales para intervenir en las manifestaciones de la cuestión social y explicar la pobreza-; y en el programa neoliberal de la Escuela Austríaca, de quien Hayek es uno de sus exponentes más influyentes. En el próximo capítulo abordaremos las afinidades electivas que encontramos entre el PRO/Cambiamos y estos dos intelectuales.

## **Capítulo 8. Afinidades electivas en el PRO: neoliberalismo, economía de capacidades e intervención social**

Los proyectos de sociedad son elementos estructurantes que cohesionan internamente a las agrupaciones políticas, al mismo tiempo que los diferencian externamente de sus adversarios. Entre la cohesión y la diferenciación, los partidos políticos edifican su imagen, sus propuestas y su oferta representativa. Este orden, al cual los actores adhieren y tratan de llevar a la práctica, encuentra su fundamento en determinadas tradiciones intelectuales que se inscriben en escuelas y/o en programas de pensamiento de una interpretación ideal de la sociedad que forja esa marca originaria en la construcción de cierto “espíritu” partidario. Este capítulo busca comprender los orígenes de las valoraciones que hacen sostener a los actores diferentes acciones sociales de acuerdo a cierta cosmovisión de la sociedad (Aguilar Villanueva, 1984).

En el análisis realizado se pueden encontrar dos referentes que suscriben y están vinculados con el PRO: Friedrich Hayek y Amartya Sen; el primero por ser considerado uno de los “padres fundadores” del neoliberalismo y el segundo por ser uno de los teóricos más influyentes del sistema financiero internacional en el diseño de las intervenciones sociales.

El programa neoliberal<sup>72</sup> sustenta, fundamenta y propone la concepción de que las capacidades individuales y la libertad de mercado es la forma más adecuada para promover el bienestar social. Por estos motivos, el Estado debe emplear su arsenal legal, su armazón institucional, su estructura burocrática y su poder legítimo para crear y para asegurar esas condiciones. En tanto programa, el neoliberalismo da forma a un sistema político de acción y a un esquema gubernamental-administrativo de distribución y de asignación de recursos de diversa índole a los fines de articular el Estado, el mercado y la sociedad civil (Morresi, 2007; Ruiz Encina y Boccoardo Bosoni, 2014). En términos de Wacquant (2012), “emplea al primero para imponer el sello del segundo en el tercero” en el marco de un entramado de diferentes conexiones que promueve la conformación de un ideario donde se entrecruzan ideas normativas y performativas.

Bajo este presupuesto analítico, cabe decir que es un mito entender al neoliberalismo como un proyecto meramente económico (Morresi, 2019); más bien, es un programa de

---

<sup>72</sup> Mucho se ha debatido en las ciencias sociales sobre qué es el neoliberalismo. Diferentes tradiciones intelectuales lo han estudiado, caracterizado y definido de forma diferente, demostrando la complejidad del fenómeno. Por eso la definición que se otorga en esta tesis, es una definición mínima que sirve para establecer relaciones con nuestro problema de investigación.

orden societal. De aquí que sea considerado un artefacto camaleónico que se adapta a situaciones y a contextos específicos, y que necesita al Estado -a la práctica estatal- para impulsar reformas y reorganizar la vida social en, al menos, tres claves: la desigualdad de mercado como justicia jerárquica, la competencia como forma de organización social y la exaltación positiva del individuo.

Situamos al PRO dentro del programa neoliberal porque, al menos en Argentina, las identidades políticas ubicadas a la derecha del campo político -aunque no sean las únicas- quedaron subsumidas y adscriben a este proyecto de sociedad, más allá de sus tradiciones singulares (Hinkelammert, 1988; Morresi, 2008; López Segrega, 2016; Bertonha y Bohoslavsky, 2016; Vommaro, 2017; Natanson, 2018a; Nazareno, 2019). De esta forma, podríamos hablar de “afinidades electivas” (Weber, 2002) entre el programa neoliberal y la subjetividad del PRO, en tanto entramado de influencias que otorgan lugar a la construcción y a la significación de fundamentos de diversa índole que dan espacio a elementos convergentes, y que encuentran semejanzas y similitudes de sentido en una relación de influencia activa (Löwy, 2007, p. 101).

En este capítulo se busca reconstruir las formulaciones de sentido compartido y de elección activa entre el PRO y las propuestas asistenciales de Hayek y Sen. En tal sentido, concluimos que el primero permitió trazar elementos generales acerca del modo de sociedad que intentó instituir el Gobierno de Mauricio Macri, mientras que el segundo prestó los principales lineamientos para identificar los problemas sociales y la manera de solucionarlos mediante la intervención social del Estado.

Para exponerlo, en principio se aborda al autor austríaco: se reconstruye su influencia en las derechas argentinas y su producción filosófica política, intentando encontrar algunos criterios, elementos y particularidades respecto a la intervención social del Estado. Luego, se precisa la propuesta de Sen, analizando las nociones de desarrollo humano y la economía de capacidades que desarrolla.

### **Neoliberalismo, derechas e intervención social**

Friedrich Hayek fue uno de los artífices de la escuela austríaca de economía, nacida a partir de las elaboraciones conceptuales de Carl Menger en la segunda mitad del siglo XIX. Fue un economista, filósofo y teórico cuya obra sigue siendo reconocida en los círculos de académicos y políticos liberales. Según Anderson (2003), la expansión masiva de estas ideas surgió con la publicación y la difusión del libro “Camino a la servidumbre” en 1944, que construyó una alternativa neoliberal en oposición a las posturas

“colectivistas”, en las cuales incorporó tradiciones heterogéneas como el comunismo, el socialismo y el reformismo con sus adopciones en el stanlinismo, el nazismo y el keynesianismo. Sin reparar en las grandes diferencias que tienen estas tradiciones ideológicas, identidades políticas y programas de gobierno, Hayek produjo un vasto arsenal teórico y filosófico con el cual representó diversas acciones académicas, institucionales y políticas.

A partir del reconocimiento occidental que tuvo “Camino a la servidumbre”, la vertiente austríaca se instaló en la Argentina relativamente temprano. Estas ideas alcanzaron a abrirse paso fundamentalmente entre las décadas del 50’ y del 60’, con un auge de difusión en los 70’ y siendo parte del programa de gobierno en los 90’. Ciertamente es que durante este periodo se establecieron diferentes tipos de contactos entre fundaciones, se publicaron distintas producciones teóricas, los economistas alcanzaron mayor visibilidad y sus representantes políticos e intelectuales participaron en diferentes áreas de gobierno. Inicialmente, durante la “Revolución Libertadora”, Hayek comenzó a mantener contactos regulares con Eugenio Aramburu y Alberto Benegas Lynch y, posteriormente, con Álvaro Alsogaray (Morresi, 2008; De Buren, 2020). Más que personales, se trató de vínculos institucionales entre estos actores de la derecha argentina y el intelectual austríaco, dado que se establecieron entre sus fundaciones: Sociedad Mont Pèlerin, el Centro de Difusión de Economía Libre de Benegas Lynch y el Instituto de Economía Social de Mercado de Alsogaray (Morresi, 2008).

En el campo de la política institucionalizada, Alsogaray intentó construir, aunque sin estabilidad, una oferta electoral que representara estas ideas: en 1956 con Pacto Cívico Independiente, en 1972 con Nueva Fuerza y en 1982 con Unión por Centro Democrático (UCEDE). Si bien en ninguna de las elecciones logró alcanzar más del 8%, se consolidó como un espacio que sociabilizó y afilió a muchos dirigentes de otras experiencias de derecha a posteriori como, por ejemplo, Mauricio Macri y otros dirigentes del PRO.

Luego de la última dictadura militar y del periodo de transición democrática de Alfonsín, el menemismo logró imponer material y simbólicamente el programa neoliberal. El trabajo político realizado por el presidente y por su equipo impuso las condiciones necesarias para institucionalizar las ideas que terminaron con el estallido de 2001, la posterior etapa de estabilización conducida por Eduardo Duhalde y el ciclo kirchnerista - caracterizado por lo que los especialistas académicos denominaron “marea rosa” o “giro a la izquierda” que definía un ciclo temporal de gobiernos posneoliberales de corte progresista- hasta llegar al PRO y a su gobierno en la coalición Cambiemos.

Sin embargo, el PRO y el menemismo no asumieron en contextos similares: a diferencia del contexto hiperinflacionario y de pauperización de las condiciones de vida que caracterizó los finales del 80', el equipo conducido por Mauricio Macri inició su etapa gubernamental en un escenario de relativa estabilidad social y de revitalización de un consenso social sobre la importancia de lo público y la intervención estatal.

De allí que su gran "batalla" fue el cambio cultural y que las modificaciones que propuso se dieron en el plano simbólico (Macri, 2021; Marcos Peña, en Casa Rosada, 12 de octubre de 2017). Por ello, además, cedió en la negociación política con otros sectores, pero mantuvo intactos los sentidos que sostuvieron las acciones de gobierno: el compromiso con el capitalismo flexible, el horizonte gerencialista y privatista, la desigualdad, la individuación y la competencia, entre otros elementos.

Esa estructura simbólica de significados con la cual intentó penetrar en la batalla cultural, compartió huellas y afinidades con la propuesta Hayek, por lo que se vuelve pertinente reconstruir sus principales ideas y observar de qué forma operaron como uno de los apoyos intelectuales del Gobierno. En tal sentido, se expone la desigualdad ontológica, la planificación de la competencia, el individuo como motor de lo social, el ideal de justicia en relación a las habilidades, las oportunidades y el azar y, finalmente, la incertidumbre como espacio de gestión asistencial.

### ***La desigualdad ontológica***

En las ciencias políticas existe una estructura diádica que se suele utilizar para analizar posiciones dentro del campo político. En muchas ocasiones es útil para clarificar, también, la escala de grises que puede situarse dentro de él. Es una estructura que distingue las razones y los significados políticos situados desde la derecha a la izquierda (Bobbio, 1996). Se podría resumir de la siguiente manera: las posturas que pretenden mayores grados de igualdad tienden a situarse a la izquierda, mientras aquellas que defienden la desigualdad como elemento necesario se ubican a la derecha (Bobbio, 1996, p. 15).

Entender la estructura de este esquema distintivo resulta propicio porque atravesó el pensamiento de Friedrich Hayek, quien tendía a oscilar en la dicotomía igualdad-desigualdad en relación al binomio libertad-autoridad. Sostuvo la tesis de que a mayor igualdad, mayor autoridad; y a mayor desigualdad, mayor libertad.

Su postura tuvo una mirada material y ontológica: material en el sentido de que negó la posibilidad real de la igualdad, en tanto "construcción intelectual original concebida en



abstracto y de dudoso significado o aplicación en casos concretos” (Hayek, s/f, p.8); y ontológica porque explicó que siempre existe la desigualdad, sin importar el sistema económico (Hayek, 2008). Hayek habilitó la discusión acerca de si es más deseable una “desigualdad de mercado” o una “desigualdad de Estado”, una operación intelectual para fundamentar la desigualdad como elemento genético de la sociedad y, fundamentalmente, para argumentar su posicionamiento respecto a que la primera sería más beneficiosa que la segunda.

Para Hayek, la desigualdad de mercado tiene un elemento azaroso que está promovido por fuerzas impersonales -como las denomina-, mientras que la desigualdad de Estado está direccionada por fuerzas personales. La impersonalidad hace referencia a la sociedad o a la comunidad que le asigna valor a una determinada habilidad, servicio o producto. En tanto, lo personal es la figura del gobierno que, mediante la instrumentalización del poder estatal, decide y afecta o privilegia determinados sectores, dado que “el esfuerzo hacia la igualdad a través de una economía dirigida solo puede conducir a una desigualdad impuesta oficialmente, a una determinación autoritaria de la posición de cada individuo en el nuevo orden jerárquico” (Hayek, 2008, p. 146).

La desigualdad de mercado que afecta de forma diferente a los individuos se debe al azar y a las diferentes preferencias de los sujetos, en la que lo que se establece como justo e injusto está vinculado al patrón de consumo, al hedonismo y a la satisfacción individual. A partir de esta concepción, se establece como lo aceptable, ya que no parte de la valoración de un pequeño grupo de personas, sino de la valoración que hace la sociedad. Si bien para Hayek este corolario puede generar concentración o distribución de la riqueza, es la sociedad la que lo elige. En este punto, el mercado se comporta de la misma manera que el Estado: distribuye la riqueza social. Sin embargo, uno es aceptable porque lo despersonaliza, mientras que el otro no porque lo personaliza. De forma que “la desigualdad se soporta, sin duda, mejor y afecta mucho menos a la dignidad de la persona si está determinada por fuerzas impersonales que cuando se debe al designio de alguien” (Hayek, 2008, p. 115).

Hayek construyó esta ficción para justificar un principio de funcionamiento justo: la desigualdad de mercado se establece por lo que deciden los individuos que componen la sociedad; por el contrario, la desigualdad de Estado se constituye por un grupo pequeño que le dice a los demás qué hacer. Lo que trató de discutir es el ideal de justicia que sostiene a la justicia social, principio que reguló el horizonte del reformismo de bienestar propio de los Estados de posguerra. Por ello, sostuvo que la justicia social es formalmente

injusta porque solo favorece los intereses particulares de un grupo de personas a partir del poder de coacción del gobierno. Y agregó que la demanda por mayor justicia social de estos grupos se debe a que han resultado desfavorecidos o a que no obtuvieron lo que creen merecer por la vía del sector privado.

“Si, por ende, consideramos como justa aquella regla de remuneración que contribuye a aumentar lo más posible las oportunidades de cualquier miembro de la comunidad, elegido al azar, deberíamos estimar que las remuneraciones que determina el mercado libre son las justas (...) el juego de la catalaxia no considera las concepciones humanas de lo que corresponde a cada cual y recompensa de acuerdo al éxito en la participación en el juego bajo reglas formales iguales, que este juego produce una asignación más eficiente de los recursos que lo que cualquier otro sistema podría lograr” (Hayek, 1989, p. 188-189)<sup>73</sup>.

En este fragmento, el mercado establece la distribución justa de los ingresos y la riqueza socialmente producida. Sin embargo, también plantea que, mientras las fuerzas impersonales realizan este proceso, el Estado debe promover acciones mínimas para aquellos que sean desfavorecidos, explicando que se puede “proveer un mínimo decente” (Hayek, 1989, p. 189).

Por otro lado, la concepción de la desigualdad le permitió a Hayek naturalizar la pobreza como el resultado inevitable de esa distribución del sistema social (Hayek, 1993a). Al mismo tiempo, sostuvo que puede operar como un incentivo para que quienes “están atrás” tomen como referencia a los ricos; algo que no solo serviría para aumentar el consumo de bienes y servicios, sino también para la inventiva, la creación humana, el esfuerzo y el sacrificio.

En este marco, el equipo encabezado por Mauricio Macri utilizó el dispositivo de la “señalética de la riqueza” para demostrar y fundamentar el “mejor equipo de los últimos 50 años” (Canelo, 2019), a partir de la cual construyó legitimidad acerca de la gran cantidad de CEO’s que participaron en la administración pública durante ese periodo.

Por otra parte, en el libro “Los Fundamentos de la Libertad” -publicado en 1960-, Hayek sostuvo que la desigualdad de mercado es incluso deseable porque es el motor del progreso económico y la manera de mejorar las condiciones de vida de la población. Allí explicó que gracias al capitalismo las condiciones de vida de las personas más pobres

---

<sup>73</sup> Catalaxía es un término que recupera de los griegos y, con él, se suele referir al mercado o el comercio (Hayek, 1989).

mejoraron sustancialmente respecto a los estratos más bajos de la población en otros sistemas económicos.

Para el neoliberalismo, la desigualdad se establece como el fundamento jerárquico desde el cual la sociedad debe funcionar gracias a la manera en que crea y recrea formas justas de distribución de recursos, la apropiación de lugares en la estructura social y el acceso diferenciado a bienes y servicios en relación a los deseos, las demandas y las ofertas que se abren a partir de las relaciones sociales entre privados. Así, Hayek expresó que la desigualdad material y la igualdad formal de las reglas del juego del mercado establece el lugar que debe ocupar cada individuo en la estructura social. De tal manera, sostenía: “después de crear una igualdad formal de las reglas aplicables de la misma manera a todos, cada individuo encuentra su propio nivel” (Hayek, 1986, p. 15).

Para finalizar, cabe decir que Hayek radicalizó sus argumentos al punto de afirmar que cualquier acción tendiente a igualar a los humanos es una forma de esclavitud y que lo que debe buscar el neoliberalismo es tratar a las personas con igualdad. A tal efecto, argumentó que “existe una enorme diferencia entre tratar a la gente con igualdad e intentar igualarlos. Mientras que lo primero es la condición de una sociedad libre, lo segundo significa, como lo describe De Tocqueville, *una nueva forma de esclavitud*” (Hayek, 1986, p. 15). Esta afirmación le sirvió al autor para proponer un modo de organización social basado en la competencia, un sistema que paradójicamente necesitaría al Estado para planificarse.

### ***Del orden espontáneo a la planificación: la competencia como modo de organización social***

Otro de los elementos que Hayek (2008) propuso para la sociedad neoliberal es la competencia como forma de organización social, en tanto que su lucha intelectual y política fue la defensa y promulgación de la competencia como elemento y fundamento de la evolución de la sociedad humana (Rangel, 1981, s/p). La competencia como motor del bien común, debería componer lo público y construir el conjunto de relaciones sociales que se establecen entre los individuos. Por ello, se coincide con Giavedoni (2018) cuando sostiene que la competencia es un “modo de comportamiento”. En tanto modo de organización social, comportamiento y racionalización de las conductas, la competencia aparece como una suerte de poder coercitivo impersonal (Hayek, 1993b) que, mediante el sistema de selección de la sociedad, elige a los individuos que la conducirán o que se encontrarán en la cúspide para que el resto tenga como referencia.

Algo que resulta sugerente si se observa la producción de Hayek, es cuando sostuvo que la competencia se planifica y direcciona estatalmente. No deviene únicamente de la “fuerza impersonal del mercado”, sino del “ejercicio autoritario de poder del Estado”. El Estado, por tanto, tiene que favorecer mediante los instrumentos formales y su armazón institucional las disposiciones que estructuren el comportamiento individual en favor de una sociedad competitiva:

“Importante no confundir la oposición contra la planificación de esta clase con una dogmática actitud de *laissez-faire*. La argumentación liberal defiende el mejor uso posible de las fuerzas de la competencia como medio para coordinar los esfuerzos humanos, pero no es una argumentación en favor de dejar las cosas tal como están” (Hayek, 2008, p. 70).

Para Hayek, la competencia es un método que sirve para la planificación estatal y para la coordinación de los esfuerzos individuales. Planificación estatal para mejorarla y coordinación de esfuerzos individuales porque sitúa a los individuos en la decisión y control de las ventajas y riesgos que trae consigo su acción. En tal sentido expresa que el funcionamiento de la competencia descansa en la organización institucional que debe proveer el Estado (Hayek, 2008).

En esta misma línea, profundizó la idea de la competencia estatalmente direccionada, sosteniendo que un sistema desigual de mercado basado en la competencia entre privados mejora las posibilidades de desplazarse de posiciones en la estructura social, la inventiva, la creatividad y las capacidades individuales. La competencia termina por ser el método espontáneamente creado y estatalmente planificado con que la sociedad se desarrolla, descubre nuevas cosas y soluciona problemas (Hayek, 1993b). Tal es así que: “la planificación y la competencia sólo pueden combinarse para planificar la competencia, pero no para planificar contra la competencia” (Hayek, 2008, p. 74). De forma que, como se sostuvo anteriormente, el programa neoliberal necesita de la práctica estatal, en cada una de sus agencias, para implementar reformas y reordenar la vida social con ideales de conducta específicos.

El lugar del Estado es crear las condiciones para organizar las conductas de los sujetos en función de la competencia. En tanto modo de comportamiento, sería lo que configuraría la constitución y estructuración de las relaciones sociales en el neoliberalismo. Bajo estas variables se crea la sociedad desigual de mercado en relación al orden individualista que “no niega la necesidad del poder coercitivo {del Estado o gobierno} pero pretende limitarlo, limitarlo a aquellos campos en donde es indispensable prevenir la coerción por

otros y en orden a reducir el total de coerción a un mínimo” (Hayek, 1986, p. 15). Aquí, se comienza a pensar y visualizar algo que se mencionó anteriormente: contra las discusiones y los mitos del Estado mínimo, el neoliberalismo requiere la práctica estatal, solamente que la redirecciona hacia otros lugares, hacia áreas de incumbencia que le sean propicias para que su programa se haga realidad. Parafraseando a este pensador: el Estado es un salvaje que necesita ser domesticado (Hayek, 1981) o, cómo lo notamos en otro de los capítulos, cuando Mauricio Macri decía que el Estado es un elefante que necesita ser empujado en la dirección correcta. Y, en esa redirección, organiza los modos de construcción de la cuestión social con intervenciones de diferentes tipos que estatizan algunas de sus manifestaciones mediante su atención en el marco de la organización de las relaciones sociales realmente existentes en la sociedad.

Lo que plantea la noción de la competencia de Hayek, en tanto método surgido por las relaciones sociales, es que es una normatividad práctica que racionaliza las conductas humanas. Por ello, es posible pensar que las instituciones del Estado deben participar en su planificación para mejorarla. De allí que la cuestión radique en la concepción desde la cual se lo hace.

### ***El individuo como motor de lo social***

Dentro de las corrientes que se abren al interior del individualismo y del liberalismo clásico, Hayek declaró influencias particulares. Tenerlas en cuenta sirve para comprender aún mejor las características que toma su programa. En uno de sus tantos ensayos, el que se publica en la década del '80 bajo el nombre “Individualismo: el verdadero y el falso”, describió que el verdadero individualismo proviene de John Locke, Bernard Mandeville, David Hume, Josiah Tucker, Adam Ferguson y Edmund Burke, Alexis de Tocqueville y Lord Acton. Ciertamente es que cada uno de ellos, con su impronta particular, tuvieron en común su preocupación en el compromiso y desarrollo de ideas que fundamentaron un orden social con instituciones que estimulen la conducta individual, la cual “por decisión propia y a partir de los motivos que determinan su conducta común, a contribuir en todo lo posible para satisfacer las necesidades de los demás” (Hayek, 1968, p.12). Este orden, sumado a la desigualdad y la competencia, descansa en la defensa de la propiedad privada. Además, los mencionados autores, representaron para Hayek los principios liberales de la tradición inglesa que se desarrolla entre el siglo XVII y fines del siglo XIX, la cual se diferencia de los principios de la Revolución Francesa de igualdad, fraternidad y libertad. Así, otorgó ciertas características a esta idea liberal: interpretación evolutiva de los

fenómenos sociales, finitud de la capacidad comprensiva del humano, respeto y defensa de la tradición y creación espontánea del orden social (Hayek, 1997).

Fundamentalmente, esta última característica es interesante porque sostiene que los asuntos sociales se generan y derivan del descubrimiento de los individuos que componen la sociedad donde, en el asunto de beneficiarse uno con otros -el credo de vender mejores productos a un mejor valor- descansa las capacidades sociales de desarrollo a partir de las voluntades individuales. Esta debería constituirse por reglas universales para ordenar las conductas justas de las actividades humanas con un Estado que tenga como una de las principales funciones la protección a la propiedad privada (Hayek, 1982).

Hayek se mete en la discusión acerca de la diada individuo-sociedad y delinea los principales contornos de tal clivaje dentro del programa neoliberal exponiendo, en primer lugar, una crítica al concepto de sociedad y, en segundo, su propuesta de cómo entender las relaciones humanas dentro de un orden específico. La sociedad tiene su fundamento sustancial en el individuo, es la fuente de energía en la articulación entre lo estatal y lo mercantil. Para el programa neoliberal la fuerza individual es el motor de lo social; la sociedad es ese cúmulo de relaciones interpersonales que destaca: “llamamos sociedad a una multitud de hombres cuando sus actividades están mutuamente ajustadas entre sí” (Hayek, 2000, p. 5).

El neoliberalismo sostiene que en la explicación de lo social se deben desentramar al sujeto de las relaciones sociales, donde se estrecha, por ejemplo, sus condiciones materiales de existencia con sus prácticas cotidianas. Recordamos aquí la noción que trabajamos en los anteriores capítulos donde la pobreza era observada desde una sociabilidad restringida que escindía las condiciones sociales que la producen. En este razonamiento, es interesante ver que Hayek pensó que la sociedad funciona como un “chivo expiatorio” donde se cargan las culpas cuando un individuo no alcanza la satisfacción de sus expectativas.

“Aunque en este caso estamos menos dispuestos a admitirlo, nuestras quejas sobre el resultado del mercado como injusto no afirman realmente que alguien ha sido injusto; y no hay respuesta a la pregunta de quien ha sido injusto. La sociedad simplemente se ha convertido en la nueva deidad para que nos quejemos y clamemos reparación si no cumple con las expectativas que hemos creado. Presupone que las personas son guiadas por direcciones específicas y no por reglas de conducta individual justa” (Hayek, 1993a, p. 69) {Traducción propia}

La sociedad, bajo tal óptica, opera como ficción, como estatuto teológico y deidad que sirve para desresponsabilizarse de las acciones individuales. En cambio, el programa neoliberal entiende que son las “conductas individuales justas” que se dan en un marco de la libre elección -de acuerdo a medios disponibles y fines conocidos- las que determinan los resultados. Por ejemplo, se puede pensar que desde este imaginario, PRO construyó su concepción de lo social, donde a partir de la retórica del cambio cultural, desafió los estatutos colectivos, los impugnó y estigmatizó. En este punto se intentó reformular el contrato social que funda el orden simbólico y material establecido entre los ciudadanos donde la competencia, en tanto planificación originada estatalmente, supondría que cada individuo debía ser el hacedor de lo suyo y, en ese esfuerzo hacedor, estaría el progreso como suma de las buenas fortunas.

Si se entiende esta crítica a la idea de sociedad como exhortación de la responsabilidad por las acciones sociales, también se puede comprender que la propuesta de cohesión y organización social de Hayek se basó en un “orden de los individuos” en el cual las personas compiten unas con otras en el marco de estructuras desiguales por ganarse su lugar.

De cierta manera, como sucede con otras categorías que Hayek discutió, con la idea de la sociedad suele recurrir a ambigüedades que se encuentran dentro de su proceso de reflexión donde, en muchas ocasiones, utilizó el ensayo para polemizar. Así, habría que aclarar que la crítica, es hacia una idea de sociedad, mientras que propone una suya fundamentada desde el individualismo:

“Lo primero que debe señalarse es que se trata primordialmente de una teoría de la sociedad. El individualismo verdadero es un intento por conocer las fuerzas que determinan la vida social del hombre y, sólo en segunda instancia, un conjunto de máximas políticas derivadas de esta perspectiva de la sociedad. Este hecho por sí solo debería ser suficiente para refutar el más absurdo de los malentendidos comunes: la creencia de que el individualismo postula (o basa sus argumentos sobre el supuesto de) la existencia de individuos autónomos y aislados, en lugar de entender que el carácter y la naturaleza de los hombres están determinados por su existencia en sociedad” (Hayek, 1986, p. 6).

Cierto es que esta discusión está presente desde los clásicos de las ciencias sociales y ha pasado por diferentes tradiciones teóricas que han intentado dilucidar la relación individuo-sociedad. Lo que, si queda en claro y que es importante destacar, es que para

Hayek (1986) el motor de la sociedad fue el individuo quien se posiciona como “juez supremo” de sus acciones, creencias, valores y fines.

El primer elemento que llevó a considerar la primacía del individuo fue una limitación. Para Hayek, no existía algo así como una conciencia colectiva. Solo era tangible una conciencia personal, limitada y recortada a la experiencia de ese individuo. Esto es lo que anteriormente destacamos como finitud de la capacidad comprensiva del humano. De manera que el individuo autogobierna y legisla sus acciones porque no tiene la inteligencia suficiente de saber qué está pasando en el resto de la sociedad y, de qué manera, los fines que persigue él afectará al resto de los humanos.

“El hecho trascendental es que al hombre le es imposible abarcar un campo ilimitado, sentir la urgencia de un número ilimitado de necesidades. Se centre su atención sobre sus propias necesidades físicas o tome con cálido interés el bienestar de cualquier ser humano que conozca, los fines de que puede ocuparse serán tan sólo y siempre una fracción infinitésima de las necesidades de todos los hombres. Sobre este hecho fundamental descansa la filosofía entera del individualismo” (Hayek, 2008, p. 85).

El conocimiento social para Hayek no estaba vinculado a los procesos de producción colectiva, sino a la experiencia de la vida cotidiana del individuo, de sus vivencias. De aquí es que lo único que pueda conocer y reconocer para elegir los medios de sus acciones sea su entorno social. Destacaba que la conciencia de las personas es parcial, con conocimientos particulares y solo están vinculadas a la experiencia del individuo. Siguiendo el razonamiento neoliberal, la conciencia social resulta un constructo ilusorio y abstracto sobre el cual descansan las pretensiones colectivistas irreales e imposibles. El juicio individual es lo que determina qué deben y qué no deben hacer las personas porque, al fin y al cabo, el individuo no cuenta con la capacidad de entender el funcionamiento del proceso social. Además de que el comportamiento individual no este reglado por “conductas justas” de acuerdo a las reglas universales extendidas.

“En efecto, están diciendo que nuestras acciones tendrían que guiarse por un completo entendimiento del funcionamiento del proceso social y que nuestro objetivo debiera ser la obtención de un resultado previsible que describen como ‘bien social’, mediante la utilización de una valoración consciente de los hechos concretos de la situación. Lo curioso del caso es que esta apelación a lo ‘social’ entraña realmente una petición de que la inteligencia individual, más bien que las reglas desarrolladas por la sociedad, guíe las acciones individuales; que los



hombres renuncien al uso de lo que verdaderamente podría llamarse social (en el sentido de ser un producto del proceso impersonal de la sociedad) y descansen en el juicio individual sobre cada caso particular” (Hayek, 1960, p. 147-148).

Al no ser posible para una persona tener plena conciencia de lo que pasa con sus pares y no poder identificar los impactos posibles de su acción más allá de su experiencia, es que no se le puede exigir que adecue su acción de acuerdo a las necesidades del colectivo social. Se debe dejar hacer, dentro de un marco de reglas generales, de acuerdo a los objetivos que lo guían. Así lo argumentaba el intelectual austriaco:

“El individualista concluye que debe dejarse a cada individuo, dentro de límites definidos, seguir sus propios valores y preferencias antes que los de otro cualquiera, que el sistema de fines del individuo debe ser supremo dentro de estas esferas y no estar sujeto al dictado de los demás. El reconocimiento del individuo como juez supremo de sus fines, la creencia en que, en lo posible, sus propios fines deben gobernar sus acciones, es lo que constituye la esencia de la posición individualista” (Hayek, 2008, p. 86).

La tesis individualista de Hayek tiene una influencia abiertamente declarada de los empiristas ingleses. Es decir, los preceptos de la primacía del individuo sobre la sociedad se corresponden a una hipótesis anterior que guía su concepción, en donde la conciencia colectiva es un elemento empíricamente inviable. A esta idea la caracteriza como una “creencia de poderes superiores” (Hayek, 1960). Sin embargo, expresa que la sociedad funciona como una forma de orden que asegura los comportamientos individuales de acuerdo a leyes específicas para el funcionamiento de la actividad humana. Son la suma de los esfuerzos y conductas individualmente justas las que crean las condiciones y hacen “evolucionar” la civilización: “si describimos los efectos combinados de las acciones individuales, descubrimos que muchas de las instituciones en las cuales descansan las conquistas humanas nacen y funcionan sin una mente que las proyecte y dirija” (Hayek, 1986, p. 54). Y así profundiza:

“Todo lo que podemos hacer es aumentar las posibilidades de que alguna especial pléyade de circunstancias y dotes individuales se traduzcan en la creación de algún instrumento nuevo o en la mejora de uno viejo, e incrementar las posibilidades de que tales innovaciones lleguen a ser rápidamente conocidas por los que puedan obtener ventajas de ellas” (Hayek, 1960, p. 71).

Así, si se observa la preferencia por la desigualdad de mercado y la competencia como elemento estructurante del comportamiento social, es entendible que Hayek tenga una

preferencia por el individuo. Estas piezas del programa neoliberal ofrecen una primera aproximación a cómo piensa el bien común, el cual “meramente procura la mejor oportunidad para que cualquier miembro seleccionado al azar haga uso de su saber para el logro de sus propósitos” (Hayek, 1982, p.182). Bajo esta consigna principal, el de otorgar oportunidades a todos por igual, se ofrece una noción de justicia, la cual se explicará en el siguiente apartado.

### ***El éxito como criterio de justicia: oportunidades, habilidades y azar***

Toda sociedad y/u orden social debe crear un criterio de justicia. Es uno de los modos en que se trazan pautas de comportamiento, se regulan las interacciones sociales entre sus miembros y se aceptan (o no) las jerarquías sociales. Incluso, una idea de justicia “limitada”, como veremos que plantea Hayek, tiene por horizonte una clasificación, explicación y justificación de las posiciones alcanzadas por los habitantes de cierta comunidad, nación o país.

El planteo del autor analizado sostuvo, en específico, que la justicia social en su carácter redistributivo es injusta y, esta caracterización, la realiza mediante la siguiente operación intelectual: la “justicia social” es “injusta” porque está decidida por las fuerzas personales del Estado que terminan por entrometerse en los asuntos privados de los ciudadanos y castiga a los que resultan favorecidos en el juego del mercado. Sin embargo, en los diversos escritos que se analizaron, se pueden reconstruir aporías y paradojas que presenta el autor al intentar explicar esa afirmación, en las cuales -quizás sin desearlo-, termina por construir una posición alternativa donde entrecruzan las oportunidades, las habilidades y el azar para identificar al éxito como criterio de justicia.

En esta tesis, interesa reconstruir este significado porque fundamenta una de las dimensiones de la intervención social del Estado y, se torna aún más importante, si lo situamos en Argentina. En nuestro país, la noción de justicia social propia de la segunda mitad del siglo XX ha perdurado en la memoria colectiva hasta nuestros días. Sin embargo, esa perdurabilidad no significa que no haya convivido con otros criterios más o menos visibles que le han disputado su significado.

En la relación que se establece entre estas ideas y sus representantes nacionales, encontramos que la justicia en la concepción neoliberal traza piezas angulares para

comprender la adopción por el mérito y la igualdad de oportunidades<sup>74</sup> en el PRO. O en una afirmación a la inversa: el PRO ha sabido adecuar los corolarios neoliberales a una propuesta *criolla*, situándola en los debates de la época en donde le toca interactuar.

En la propuesta de justicia de Hayek se entrelazaron dos estructuras originarias: mérito-valor y oportunidades-azar. Elementos que anuda para sortear críticas al orden de la desigualdad, la competencia y el individualismo. Es una operación intelectual que realizó para justificar la validez, legitimidad y viabilidad del neoliberalismo y desacreditar teóricamente a sus críticos.

En un primer punto, respecto al mérito deduce, al igual que sus críticos, una dificultad para medir la retribución económica respecto al esfuerzo que pueda realizar una persona. Entendía que para que un sistema social retribuya a sus miembros de acuerdo a sus méritos deberían acordarse patrones absolutos de reglas justas y reconocer que el individuo haya realizado cada paso y haya puesto el esfuerzo señalado y requerido en esas reglas (Hayek, 1960). En este punto argumentó que se tornaría dificultoso e inviable justificar un sistema social en base a estos criterios porque el mérito y el esfuerzo son aspectos subjetivos de cada individuo (Hayek, 1960).

Con esta afirmación filosófica intenta alejarse de la crítica moralizante acerca de la concepción meritocrática de la desigualdad (Sandel, 2019). En cambio, él va a decir que la desigualdad es fruto de la retribución que se obtiene por el valor del producto que el individuo le ofrece a la sociedad:

“Debe admitirse sin reservas que el orden de mercado no da lugar a ninguna correspondencia estrecha entre los méritos subjetivos o necesidades individuales y las recompensas. Todo opera sobre la base del principio de un juego combinado de habilidad y oportunidades, en el cual los resultados para cada individuo pueden ser determinados tanto por las circunstancias que están completamente fuera de su control, como por su habilidad o esfuerzo” (Hayek, 1982, p.194).

Sin embargo, esta operación teórica que realizó el autor, situando una equivalencia entre la retribución de mercado como el valor social de las habilidades, de los productos y de los bienes que se producen, entraña en el fondo una difícil resistencia en el ideal meritocrático como justificación del éxito (Sandel, 2019). El mérito en nuestro tiempo es,

---

<sup>74</sup> Esta idea es ampliamente criticada por Hayek (1993a), dado que para él supondría el control estatal sobre el entorno de las personas reduciendo la libertad.

fundamentalmente, una justificación del éxito y el fracaso; una explicación acerca de las posiciones sociales y el nudo simbólico para fundamentar la desigualdad.

En cierto punto, aquí se encuentra la segunda operación intelectual entre la articulación entre las oportunidades y el azar: no solo debe haber oportunidades, sino que los individuos las deben saber aprovechar y, para ello, deben cosechar sus habilidades. Existe, por tanto, cierta articulación entre azar, las oportunidades y capacidades que, en Hayek, explicaron el valor asignado a la distribución desigual de riqueza dentro del neoliberalismo. Es un sistema tripartito construido por el orden de mercado el que asigna las posibilidades y, como también determina el valor de los bienes, productos y habilidades que allí se producen, es el que ordena lo justo e injusto en un sistema social determinado:

“Todos, ricos o pobres, deben sus ingresos al resultado de un juego combinado de habilidad y oportunidad, cuyo resultado agregado y las participaciones en él son tan elevados como son, sólo porque hemos convenido jugar ese juego. Y una vez que hemos convenido jugar el juego y hemos obtenido beneficios de sus resultados, es una obligación moral que pesa sobre nosotros la de atenernos a los resultados, aun si ellos se vuelven en contra nuestra” (Hayek, 1982, p.198).

Hayek planteó que los réditos que los individuos obtengan en una sociedad de libre mercado serían alcanzados por su capacidad de ofrecer bienes, servicios y habilidades que tenga algún valor para sus homónimos. En este punto, la justicia -lo justo e injusto- es moralmente contingente (Sandel, 2019), entendiendo que es el mercado el que le asigna el valor a las habilidades, servicios y bienes. Contingencia porque, justamente, no se puede prever qué valor le asignará el “orden espontaneo catalaxía”.

Lo que propone el neoliberalismo es, de alguna manera, un criterio de justicia donde sitúa al azar como modo de asignación de recursos y distribución de las posibilidades para cada individuo. Esa cuestión azarosa es lo que PRO ha sabido interpretar como producción ineficaz del mercado y, con algunos arreglos de acuerdo a esos fines, el Estado debe prever mejores oportunidades. De alguna manera, intentó crear una explicación que pueda justificar las posiciones y jerarquías sociales de acuerdo a la noción de éxito a partir de la narrativa del mérito, el esfuerzo y el sacrificio.

“Las recompensas que la sociedad libre ofrece por los resultados sirven para indicar a los que pugnan en conseguirlos cuántos desvelos merecen que se les consagre. Todos aquellos que producen el mismo resultado reciben idénticos premios, sin consideración alguna al esfuerzo. Lo que es verdad en lo tocante a la

remuneración por los mismos servicios rendidos por personas diferentes es todavía más verdad en el caso de la remuneración relativa por diferentes servicios que requieren diferentes capacidades y dotes personales” (Hayek, 1960, p. 202).

La división que traza Hayek sobre el éxito y fracaso son los resultados que se obtienen por las fuerzas impersonales del mercado. Cómo se viene argumentando, el mérito es una narrativa construida que da forma a una justificación para consagrar cierta estima social de acuerdo al éxito alcanzado. En esa estructura clasificatoria -porque en el neoliberalismo la noción de justicia es eso, un sistema clasificador-, se edifican moralidades, apreciaciones y discursos en torno a las posiciones sociales de los individuos.

“Los términos de la elección que nos está abierta (...) un sistema en el que es la voluntad de unas cuantas personas la que decide lo que cada uno recibirá, y otro en el que ello depende, por lo menos en parte, de la capacidad y actividad de los interesados y, en parte, de circunstancias imprevisibles. No pierde esto importancia porque en un sistema de libertad de empresa las oportunidades no sean iguales, dado que este sistema descansa necesariamente sobre la propiedad privada y (aunque, quizá, no con la misma necesidad) la herencia, con las diferencias que éstas crean en cuanto a oportunidades. Hay, pues, un fuerte motivo para reducir esta desigualdad de oportunidades hasta donde las diferencias congénitas lo permitan y en la medida en que sea posible hacerlo sin destruir el carácter impersonal del proceso por el cual cada uno corre su suerte” (Hayek, 2008, p. 115).

Para el neoliberalismo, las oportunidades están determinadas por las marcas de origen y se suelen distribuir por el mercado de acuerdo a la herencia o la comunidad de pertenencia. Sin embargo, hay cierto interés por intentar reducir esas desigualdades de origen y, allí, el Estado debe realizar un equilibrio entre la construcción de igualdad de oportunidades y no interrumpir la competencia que funda la “catalaxia”. Podríamos decir, que la igualdad de oportunidades es una retórica para volver aceptable la ineficacia del orden de libre mercado y fundamentar la reproducción de las desigualdades. En ese proceso, este elemento ha funcionado como elemento performativo en la intervención social del Estado.

Si bien el autor reconoce las (im)posibilidades de la movilidad social en un régimen de competencia y, por ello, entiende que el neoliberalismo suele reproducir las desigualdades (Hayek, 2008), argumenta que las probabilidades estriban en el hecho de la dependencia

de sí mismo para alcanzar el resultado que desea. Bajo esta idea vuelve y recupera el meollo de su explicación de la desigualdad: sí acaso es más aceptable un sistema de organización social donde ella dependa de los poderes coercitivos del Estado o de las dinámicas impersonales que se dan en el arreglo entre privados (Hayek, 2008)

Bajo este criterio de justicia, el programa neoliberal construye una narrativa individualista de posibilidad de movilidad ascendente, donde si bien las condiciones sociales de origen cumplen un factor importante, las condiciones sociales contingentes y las habilidades práctico-cognitivas hacen disponer al sujeto de posibilidades para moverse en la estructura social. Este sistema, para Hayek, es justo porque está edificado por fuerzas impersonales -como sinónimo de mercado- y no por fuerzas personales -como denomina al Estado-. Lo que el mercado premia es el sustrato de los exitosos y los fracasados del sistema en el marco de su realización individual y su construcción identitaria.

“Si, por ende, consideramos como justa aquella regla de remuneración que contribuye a aumentar lo más posible las oportunidades de cualquier miembro de la comunidad, elegido al azar, deberíamos estimar que las remuneraciones que determina el mercado libre son las justas” (Hayek, 1989, p. 188).

En síntesis, la propuesta reside en una operación de hacer visible las desigualdades, de justificarlas e, incluso, desearlas y premiarlas. Lo que designa son posiciones de poder y estima social que están vinculadas a las condiciones sociales de origen -como la herencia- y contingentes -las oportunidades-, así como las habilidades cognitivas -aprovechamiento- y prácticas -capacidad de hacer algo-.

El punto nodal en la explicación *hayekriana* es que el éxito, entonces, se encuentra determinado por el valor que le asigna el mercado a los bienes y servicios que se producen de acuerdo a las habilidades y capacidades para aprovechar las oportunidades que allí se generan. En esta reconstrucción, hemos mencionado de qué manera se puede encontrar el criterio de justicia propuesto por Hayek en el ideario PRO, así como sus diferencias. Ejemplo de ello puede ser señalar lo paradójico que es que en sus bases el programa neoliberal utiliza la doxa del azar para justificar las desigualdades, mientras que en su versión *aggiornada* al siglo XXI se propone la retórica del merecimiento. En este marco, podríamos decir que el poder performativo de la intervención social del Estado operó como horizonte común que anudó los significantes del esfuerzo y el sacrificio en los dispositivos de producción de subjetividad contemporánea. Esto puede ser leído como una analogía significativa, dada su atracción y soporte subjetivo mutuo.

Considerar de tal manera estas diferencias -algunas más sutiles que otras-, supone entender que no se corresponden a concepciones diferenciadas. Más bien, se atribuyen a arreglos específicos de la reversión argentina y contemporánea del neoliberalismo, construido como el personaje de la novela de Shelley<sup>75</sup>, que puede distar de aquello que sus padres fundadores hubieran deseado que sea, pero que se va revitalizado con cada trozo de cuerpo nuevo que le ponen quienes lo llevan a la práctica. Esta afirmación es elemental si partimos de comprender que el éxito del programa neoliberal es su capacidad para adecuarse a los contextos donde se implanta.

En Argentina, luego de los 12 años de kirchnerismo y la narrativa del Estado presente -la cual en 2015 era un consenso social y generó circunstancias a las cuales el macrismo se tuvo que adecuar y negociar con otros actores de la política (Gene y Vommaro, 2023)-, supuso que su explicación debía radicar en alguna actividad de estas fuerzas personales. De aquí, las posiciones fundadoras del neoliberalismo fueron adecuadas al mérito y el esfuerzo, acompañado por las oportunidades y habilidades. Además, en el ámbito asistencial, se sostuvo con otra pieza que llamamos la “asistencialización de la incertidumbre” o “la atención urgente de los excluidos” que, siguiendo la retórica neoliberal, podría responder la pregunta: ¿Qué debería hacer la sociedad con los fracasados?

### ***Asistencialización de la incertidumbre***

El neoliberalismo es un proyecto político que genera incertidumbre. Tanto por las crisis con las cuales se reproduce y revitaliza, como por las características ontológicas de la propuesta de sus padres fundadores. Entre estas dos dinámicas emerge un programa donde la inseguridad social y la exclusión es o puede ser una realidad en el corto o mediano plazo. La amenaza constante y el letargo de la desorganización de la vida cotidiana son los derroteros que se desprenden en la forma de malestar subjetivo de la población.

Aquí es que emerge una encrucijada y encerrona dentro de su plataforma que, en Argentina, se tradujo con el estallido social de 2001 que se gestó, en parte, como impugnación a las reformas producidas en la década menemista. Sin embargo, si modifica los aspectos señalados se transformaría en algo distinto, dado que eliminaría su esencia. En su propuesta camaleónica, esto es, es su capacidad de irse adecuando a escenarios,

---

<sup>75</sup> Se hace referencia a la idea de “neoliberalismo Frankenstein” propuesta por Brown (2021).

contextos y coyunturas, necesita al Estado para crearlas, pero al mismo tiempo, para gestionarlas.

Necesita como fuerza vital a la amenaza de la exclusión, así como la desorganización de la vida cotidiana en la producción de inseguridad social e incertidumbre porque estos elementos se generan de la competencia como patrón de conducta, del azar como emergente de oportunidades, de la desigualdad como proyecto común y del individualismo como ética humana.

Es un sistema de elementos simbólicos y materiales donde ha propuesto desde sus orígenes establecer un proceso de reproducción de la precariedad de los “fracasados” del orden social que se cubra por fuera del mercado (Hayek, 1993a). Esto hace mención a una idea de “asistencialización de la incertidumbre” (Zuccaro, 2023c), en tanto producción estatal que se genera del quiebre de los estatutos de cohesión e integración social por medio del trabajo y las pertenencias colectivas, por un lado, y, por el otro, del aumento del desempleo, pobreza, desigualdad y deterioro de las variables económicas que se traducen en peores condiciones de vida para los sectores más bajos de la población. Tal conceptualización recupera, al mismo tiempo, la idea de Karl Polanyi (2007) que sostiene que en el neoliberalismo se produce un desplazamiento de lo social a partir del sometimiento de las instituciones sociales por las instituciones económicas. Esta subalternidad, Hayek la plantea de la siguiente forma:

“El liberalismo reconoce que hay, además, ciertos servicios que por diversas razones las fuerzas espontáneas del mercado pueden no producir o pueden producir en forma no adecuada, y que por esta razón es conveniente poner a disposición del gobierno una cantidad de recursos claramente circunscritos, con los cuales pueda prestar tales servicios a los ciudadanos en general” (Hayek, 1982, p. 186)

Estas nociones arrojan pistas y trazan una hoja de ruta para pensar qué lugar le otorga a la intervención social del Estado el neoliberalismo en su proyecto político. Fundamentalmente, se encuentran que varios de los aspectos que propuso Hayek, se encontraron latentes en diferentes medidas y nudos simbólicos del PRO.

A diferencia del Estado de Bienestar, cuyos instrumentos de integración e inclusión social estaban en manos de las agencias estatales, para el programa neoliberal, estos procesos se generan por la propia dinámica del mercado. Siguiendo la diada explicativa de los debates acerca de la inclusión, el neoliberalismo propone una inclusión de mercado. Es decir, este espacio de la vida social es el que genera y determina los procesos de



inclusión social por parte de la sociedad. Dicho de una forma más sencilla: la inclusión se juega en las posibilidades de acuerdo a la valoración que realiza el régimen de competencia. Dentro de esta concepción, la inclusión de mercado es la forma más justa porque, quien deslinda la diada inclusión-exclusión, son las fuerzas impersonales de la sociedad que otorga un valor social a las personas. Las operaciones sobre la inclusión-exclusión, para esta propuesta, se efectuarían mediante aquello que el mercado acepta y valora positivamente, mientras que lo que “descarta” será preocupación del Estado.

Las acciones sociales del Estado deberían estar dirigidas a aquellos individuos que perdieron en la competencia del orden social, que ni siquiera están abajo, sino que quedaron descalificados, afuera, al margen. Porque la asistencia, si quiere ser exitosa, tiene que realizarse por fuera del mercado dejando que la competencia funcione libremente (Hayek, 2008).

Como el azar ordenaría la vida común y propondría el horizonte posible, el Estado debe asistir la incertidumbre que ello genera. En otras palabras, cómo el mercado no puede asegurar la reproducción de las condiciones de existencia a todas las personas, el Estado debe garantizar un umbral mínimo de subsistencia a aquellos que se encuentran en la precariedad y la incertidumbre.

En este sentido, el autor hablaba de una “seguridad limitada” sostenida por un ingreso básico como complemento del mercado. Así expresa que a partir del nivel de riqueza producido y alcanzado por el capitalismo “es indudable que un mínimo de alimento, albergue y vestido, suficiente para preservar la salud y la capacidad de trabajo, puede asegurarse a todos” (Hayek, 2008, p. 124). Argumentaba, además, que la diferencia entre la seguridad absoluta y la seguridad limitada se contraponen en donde la primera asegura solo buenas condiciones para un grupo específico respecto a otros, mientras que la segunda propone un mecanismo contra la privación material en situación de gravedad para cualquier habitante de la comunidad. Sin embargo, la distinción modular que realiza el autor es: “entre la seguridad que puede procurarse a todos, fuera y como suplemento del sistema de mercado, y la seguridad que sólo puede darse a algunos y sólo mediante el control o la abolición del mercado” (Hayek, 2008, p. 127).

Esta suerte de “asignación mínima” supone que en el marco del mercado y la retribución de acuerdo a las capacidades se produce un mecanismo ineficaz que puede hacer que personas, incluso trabajando, no generen ingresos que les permita garantizar su reproducción de vida y es allí que el Estado debería poder proveer un ingreso complementario (Hayek, 1960). Esta idea se vuelve de importancia, si recordamos la

sanción de la Ley de Emergencia Social durante el gobierno de Cambiemos y el Salario Social Complementario que, destinado a los trabajadores de la economía popular, cumpliría esa función. Es decir, personas que trabajan pero que, aun así, no logran garantizarse pisos mínimos de subsistencia y el Estado destina un conjunto de recursos económicos como complemento de la lógica de la “cataxia”.

Otra razón para asistir a quienes quedaron afuera de la competencia, son las cuestiones azarosas de la vida, las “calamidades” o todo aquello que el individuo no puede prever, ni asegurarse porque, como se desprende del anterior párrafo, la asistencia y el proyecto de orden social neoliberal no son dimensiones antagónicas, sino complementarias. Bajo este punto sostenía que:

“No existe tampoco razón alguna para que el Estado no asista a los individuos cuando tratan de precaverse de aquellos azares comunes de la vida contra los cuales, por su incertidumbre, pocas personas están en condiciones de hacerlo por sí mismas (...) Siempre que una acción común pueda mitigar desastres contra los cuales el individuo ni puede intentar protegerse a sí mismo ni prepararse para sus consecuencias, esta acción común debe, sin duda, emprenderse” (Hayek, 2008, p. 124-125).

Si asistir la incertidumbre es parte de las funciones sociales del Estado, los procesos de integración social se realizan a partir de las fuerzas impersonales del mercado en función de las relaciones competitivas entre los individuos, quienes traerían crecimiento y prosperidad.

Sin embargo, además del tipo de asistencia, existe otro elemento importante a destacar: las exigencias a los asistidos. Si bien Hayek no otorgó precisiones al respecto, si llegó a plantear algunas cuestiones: ¿Deben gozar el mismo nivel de libertad que el resto de las personas? ¿Cuál es el piso mínimo que debe asegurarse? (Hayek, 2008).

Estos dos interrogantes que planteó son interesantes para reflexionar y recuperar la idea de reversión de la deuda: para el programa neoliberal la asistencia es un mecanismo de contracción de deuda del asistido hacia la sociedad que lo asiste, motivo por el cual el Estado como representación de esa sociedad puede formular las condicionalidades. Ejemplos de ello, puede ser el tipo de contraprestación que crea necesario, el control acerca de las compras que realiza la persona asistida o el nivel de participación política, entre otras cosas.

Una de las ideas o cuestiones que toda concepción de la asistencia estatal y social debe responder es la pregunta a quienes se va a asistir. Hayek planteaba este mínimo asistencial

como una ayuda discrecional a quienes realmente lo necesiten. Tal punto, puede notarse respecto a Cambiemos con esa idea de verticalización estatal e individuación de los problemas sociales donde se propuso la certificación técnica respecto a la necesidad y demanda asistencial. Aquí lo asistencial no se considera un derecho, sino una estrategia institucional, política y gubernamental que se utiliza para asegurar moralmente la reproducción social. Es una redefinición en la intervención pública que individualiza las necesidades sociales hacia un sector de la población que no podrían realizarse personalmente por sus propios medios.

“Asegurar a cuantos lo necesiten un cierto mínimo, presupone la prueba de tal necesidad, no dándose nada, salvo que lo pague el propio interesado, sin atestiguar aquella (...) En una sociedad libre no existe principio alguno de justicia que confiera derecho o una ayuda no ‘discrecional’ e ‘indiscutida’, salvo prueba de efectiva necesidad” (Hayek, 1960, p. 678-681).

El aspecto más relevante de la afirmación así presentada, es que dentro del programa neoliberal lo asistencial cumple una función importante. Su importancia resulta de su comprensión de la sociedad dividida entre ganadores y perdedores que dependen del azar que les toque en suerte. Para Hayek, el nudo problemático que debe resolver la intervención social del Estado es la cuestión azarosa que deviene en su tipo ideal de orden social. Particularmente, se detenía en el sistema de la competencia para explicar esto, argumentando que los servicios sociales que puede otorgar el Estado no son contradictorios, ni antagónicos con los suyos. La competencia como método que se basa en el cálculo racional de costos y beneficios, de creación, inversión y rentabilidad puede no enfocarse en algunos lugares. En tal sentido, siempre y cuando no se la dañe, lo que desincentivaría el progreso económico, el gobierno o el Estado puede intervenir para alcanzar el bien común. Si observamos esta última categoría, debemos entender que es un significativo disputado:

“En todos estos casos hay una diferencia entre las partidas que entran en el cálculo privado y las que afectan al bienestar social; y siempre que esta diferencia se hace considerable hay que encontrar un método, que no es el de la competencia, para ofrecer los servicios en cuestión (...) Tampoco son incompatibles el mantenimiento de la competencia y un extenso sistema de servicios sociales, en tanto que la organización de estos servicios no se dirija a hacer inefectiva en campos extensos la competencia” (Hayek, 2008, p. 71)

Aquí, Hayek trabajó la cuestión del desempleo. Para él, sin “una población descartada” saludable y disponible para trabajar, sería más dificultoso para el sector empresarial aumentar las ganancias en vistas a la reducción de salario, dado que para el trabajador remunerado esta población puede funcionar subjetivamente como una amenaza. En tal sentido, el sistema fluctuante del mercado puede, en el marco de su liberalización y desregulación, generar “olas” recurrentes de desempleo para reacomodarse y reactivarse (Hayek, 2008). Bourdieu (1997), plantea que esta fluctuación es una dinámica intrínseca al neoliberalismo que tiene como objeto la amenaza y, mediante ella, la domesticación de los trabajadores a partir de la violencia estructural y simbólica de lo que significa ser desempleado. En este punto, lo que Hayek plantea es que el seguro mínimo que puede asegurar el Estado no debería desincentivar a las personas de trabajar y allí propone la temporalidad de la asistencia (Hayek, 2008).

En el desempleo encontramos otra similitud entre PRO y Hayek, dado que ambos explican que es un problema de habilidades y capacidades que se valoran en el mercado. Si, siguiendo al austriaco lo que valora el mercado competitivo son los resultados objetivos y la utilidad de las habilidades de los sujetos (Hayek, 1986), el PRO propuso el capacitismo como contraprestación asistencial.

Para menguar los efectos del desempleo y gestionar la incertidumbre que implica su amenaza, Hayek apuntó dos cuestiones. Por un lado, recuperó esta idea de ingreso mínimo que debería establecerse por fuera del mercado. Por el otro, sostuvo el espacio donde debería estar destinado.

En el marco del libre mercado, la asistencia cumple el rol de establecer los mínimos de subsistencia y reproducción humana. Esto, por tanto, estaría destinado a los excluidos que no integran el sistema impersonal de relaciones mercantiles. La aspiración más grande que tiene el neoliberalismo es el ingreso a la competencia como modo general de organización social, quienes no lo logran hacer serán aquellos considerados excluidos.

“No hay ninguna razón por la que en una sociedad libre el gobierno no deba garantizar a todos protección contra privaciones severas en forma de un ingreso mínimo asegurado, o un piso por debajo del cual nadie necesita descender (...) Mientras se proporcione un ingreso mínimo uniforme fuera del mercado a todos aquellos que, por cualquier motivo, no pueden ganarse en el mercado un sustento adecuado, esto no tiene por qué conducir a una restricción de la libertad ni a un conflicto con la regla de la economía” (Hayek, 1993a, p. 87) {Traducción propia}

En el segundo punto que destacamos, la unidad de intervención, encontramos otra idea vinculada al PRO: la familia como nudo de intervención social. La familia, para Hayek, es la institución que asegura la herencia, reproduce la tradición y mantiene las costumbres. Motivo por el cual, es el espacio donde se deben dirigir las acciones estatales de asistencia. Justamente porque ella hace a las diferencias físicas, de entorno o sociales que son inevitables y a las cuáles el individuo se debe adecuar (Hayek, 1993a). Al igual que los Ministerios de Desarrollo Social situaron a las familias como unidad de intervención en tanto espacio en donde se sociabilizan prácticas, saberes y costumbres. En cierto punto, esta concepción asistencial se vuelve un mecanismo disciplinario, dado que la mediación particular está constituida por mandatos morales y normativos de las conductas particulares (Wacquant, 2012). A partir de fundamentos y explicaciones del ámbito económico, pretendía construir una nueva moral y ética en los individuos para diseñar un orden social.

En resumen, la “asistencialización de la incertidumbre” recupera y se inscribe en los fundamentos más generales del programa neoliberal. En su instrumentalización gubernamental, se traduce en formaciones específicas de intervención social del Estado que se articula con pragmáticas políticas particulares.

### **El enfoque de las capacidades, la multidimensionalidad de la pobreza y la igualdad de oportunidades**

Si en Hayek se encuentra un marco general para toda la propuesta política del PRO con articulaciones particulares en el ámbito asistencial, en Amartya Sen se ubica una referencia explícita e ineludible en los fundamentos teóricos, simbólicos y prácticos de la intervención social del Estado durante el período 2015-2019. La teoría económica de acuerdo a las capacidades humanas fue y es de gran influencia para las políticas neoliberales que recomiendan los organismos internacionales y, a la cual, decidieron adecuarse los Ministerios de Desarrollo Social.

Amartya Sen fue un economista indio radicado en Estados Unidos e Inglaterra que recibió el premio nobel de esa área académica en 1998. Durante dicha época, sus trabajos sobre desarrollo humano se habían consolidado como forma hegemónica para pensar la política social y diseñar el “combate contra la pobreza” en América Latina. Fundamentalmente, el autor amplió la perspectiva del desarrollo económico con el desarrollo humano y la necesidad de que el Estado garantice ingresos mínimos y condiciones de vida más o menos aceptables. La propuesta puede inscribirse en lo que aquí se denominará

humanismo neoliberal -que se registra en el neoliberalismo progresista que citamos en el capítulo anterior-, concepción que designa un grupo de significados bajo los cuales diversos actores se agrupan para atender las condiciones de vida de los pobres, sin mencionar o discutir, con el modelo más general que los produce.

Este apartado no se detiene en las diferencias teóricas entre Sen y Hayek. Más bien, se reconstruye la propuesta para intentar encontrar los fundamentos teóricos en PRO/Cambemos. En este punto, observamos a la pobreza y al capacitismo como dos piezas que permiten acceder a las estructuras significativas que sostuvieron la propuesta de los Ministerios de Desarrollo Social de Nación y PBA.

### ***Humanismo neoliberal: desde la inflación de visibilidad a la naturalización de la pobreza***

Como se sostuvo en reiteradas ocasiones, la pobreza es un nudo transhistórico que preocupó -y aun lo sigue haciendo- a las autoridades políticas. Lo que se ha ido transformando es su caracterización y su manera de abordarla. La concepción que se encuentra aquí se vincula con la idea de sociabilidad restringida que desconecta al sujeto de la sociedad. Es una caracterización individual de un fenómeno social más amplio ubicado en una trama socio-económica que la produce, reproduce y agudiza.

Amartya Sen es una referencia internacional para la medición de pobreza en los países. Se ha conformado como un autor ineludible, de mención en los marcos teóricos que buscan pensar estrategias de atención. Particularmente, por su influencia en los organismos multilaterales de crédito, la perspectiva del autor bengalí se ha situado hegemónicamente para analizar e identificar no solo la cantidad de pobres, sino las condiciones en la que viven esos pobres desde una concepción “multidimensional”. Esa multidimensionalidad sitúa a los ingresos como variable institucional, el entorno como variable social y las capacidades como variable individual. Es lo que se desarrolló en los anteriores apartados como pobreza de capacidades y de entorno, entendiendo que estos dos elementos hacen e impactan en los ingresos que puede generar una persona.

Entenderla de esta manera, es entender la pobreza desde una perspectiva restringida que emprende la mirada sobre el sujeto pobre, en tanto sujeto de intervención. Así, en el despliegue de las formulaciones estatales de control social, la naturalización de la pobreza es un elemento clave para que no se ponga en riesgo el orden. Álvarez Leguizamón (2005) trae la idea de “discurso minimista”, la cual argumenta que estas perspectivas tienden a

construir una utopía que busca volver aceptable en la sociedad un piso mínimo de pobreza que sienta las bases de un humanismo neoliberal.

El humanismo neoliberal puede lamentar la pobreza o las condiciones de vida de los pobres, buscar justificaciones y proponer modelos de intervención para su alivio, pero no discutir los grados de acumulación de riqueza o los niveles de desigualdad imperantes (Marshall, 1998 citado en Álvarez Leguizamón, 2005). El humanismo neoliberal encuentra, en la concepción de desarrollo humano propuesta por Sen, la focalización política que sitúa a las capacidades en el marco de un recurso con que cuentan los pobres para transformarlo en satisfactor de necesidades. Para el humanismo neoliberal se vuelve necesario que los Estados generen un conjunto de medidas que, mediante la intervención social, intenten garantizar el bienestar de la masa sobrante de personas excluidas. Medidas que, en última instancia, tienden a la legitimación del orden económico y político institucionalizado.

La mirada que propuso Sen de la pobreza la situaba en su producto: los pobres. Es decir, pensaba menos en las condiciones estructurales que la generan y más en las características de sus consecuencias. Por otro lado, se destaca que en su problematización la naturalizaba porque su concepción de pobreza y su propuesta de intervención son las condiciones de vida de los pobres o, en sus palabras: “el foco del concepto de pobreza tiene que ser el bienestar de los pobres como tales” (Sen, 1992, p. 2).

Inflación de visibilidad, se podría denominar a esta estrategia discursiva, donde se aumenta considerablemente los enunciados acerca de la pobreza, las estrategias para aliviarla y las propuestas de intervención y control social. Se hace visible en el debate público, se la fundamenta, se conceptualiza y se dice que se debería hacer. Su ampliación y masificación producen el efecto de poder que naturaliza simbólicamente que haya un conjunto de personas que no puedan subsistir. Esta concepción de pobreza inscribe a los pobres en los mecanismos de reproducción social y en el contrato social que asegura la polarización económica (Salvia, 2011), en donde cada vez menos personas tienen más y más personas acceden a menos. En términos generales, los datos reconstruidos en el capítulo 6, ilustran de qué manera las políticas diseñadas del PRO impactaron regresivamente en la desigualdad, la pobreza y la indigencia ampliando el patrón de desempleo de la población.

Por otra parte, Sen sostenía la idea de privación como elemento para articular la noción de ingresos y capacidades -de entorno e individuales-. Decía que ese “espacio” es la brecha que hace que las personas no puedan garantizar su proyecto elemental de vida. La

perspectiva de Sen, es una perspectiva que se centra en el individuo, es decir una que explica la pobreza y sus condiciones desde lo individual y no desde la sociedad que la produce y reproduce. A raíz de ello define a la pobreza como “la carencia de una realización mínima de algunas capacidades elementales” (Sen, 2021, p. 21).

En cierto punto recupera, como se dijo, la cultura de la pobreza elaborada por Lewis o, al menos, se conecta con ella proponiendo una visión culturalizada de las prácticas y saberes de los pobres. Ese submundo donde los pobres generan distintas estrategias de reproducción social y de autogestión de la subsistencia, el humanismo neoliberal le asigna un valor económico y lo sitúa en las oportunidades que produce el entorno para explicar las variables que hacen a la pobreza.

El humanismo neoliberal de Sen se conecta con la idea de “seguridad limitada” de Hayek, en tanto ambos proponen que a los que el mercado no incluye, el Estado debe garantizar sus pisos mínimos de reproducción biológica. Se comparte la idea de umbral en dos concepciones que articulan su simbiosis: un mínimo de acceso de reproducción biológica y un mínimo de participación competitiva de promoción de capacidades (Álvarez Leguizamón, 2005).

Es una visión que incorpora la noción de distribución focalizada de recursos ponderando las carencias objetivas y subjetivas que, en contextos de su aumento, adquiere masividad. Recursos focalizados y masivos para los obstáculos y barreras sociales, pero también para promover elementos simbólicos en términos de capacitaciones y empleabilidad de los individuos pobres. Al hablar de oportunidades y capacidades, se deja de hablar de derechos sociales en tanto estrategia discursiva que reconfigura las narrativas del Estado liberal.

En resumen, este enfoque parte de la premisa de que la pobreza es un problema de capacidades. El Estado debe tener una doble preocupación: fomentarlas y garantizar un mínimo de condiciones de vida de los pobres. El PRO, conformó su visión elitista para gerenciar la asistencia estatal, a partir de esta propuesta identificando, además, la igualdad de oportunidades que tiene como “variable focal” (Sen, 2021) al capacitismo y al entorno.

### ***La igualdad de oportunidades como igualdad de capacidades***

Se ha denominado al capacitismo como el objetivo estratégico y la funcionalidad performativa que tuvo como fundamento la adecuación y adaptabilidad de las habilidades de los sujetos pobres de acuerdo a las demandas económicas del capitalismo transnacional. Es decir, a la promoción y formación de las capacidades con valor



económico de acuerdo a los criterios de productividad empresarial. Al mismo tiempo, esta categoría cuenta con el diagnóstico de la pobreza como mera falta de capacidades. Ambos elementos, se tradujeron en la explicación de los funcionarios políticos como un problema de empleabilidad. Es válido recordar aquí, las diferentes acciones estatales que contaban con el objetivo de mejorar la empleabilidad como el programa “Hacemos Futuro” del nivel nacional o el programa “Impulso Joven” en el territorio provincial.

Si se tiene en cuenta esto, se puede decir en relación a Hayek: la pobreza es un problema de habilidades y capacidades que el mercado le asigna escaso o nulo valor. En PRO, esta idea se articuló y agrupó bajo una sospecha elitista<sup>76</sup> de que la pobreza refiere a un problema de mentalidad de los pobres, quienes no tienen las suficientes capacidades, habilidades o voluntades para dejar de serlo. En ese sentido, Sen (2000), planteará que la política pública debería fomentar las capacidades humanas para que los individuos ganen mayores grados de libertad.

La idea de capacidad humana de Sen debatía con Gary Becker y su concepto de capital humano<sup>77</sup>. Debate, donde no rechazó la concepción y la tesis central del economista estadounidense, sino que la incorporó para desarrollar su propuesta en términos de desarrollo humano. La crítica que le realizaba Sen, es que la perspectiva del capital humano tiende a contribuir en términos de valor indirecto por cómo se pueden emplear las capacidades en la producción, sin tener en cuenta el funcionamiento de esas capacidades en términos de realización y autodesarrollo personal (Sen, 1998). Si para Becker (1993) el capital humano es la articulación entre la habilidades y desarrollo económico, para Sen la capacidad humana sitúa en el centro de la escena el deseo, los objetivos y proyectos de vida de las personas. A partir de allí, entendía que las capacidades tienen como resultado la ampliación de los márgenes para que un sujeto pueda decidir en libertad. Para el autor bengalí, la idea de capacidades articularía las nociones de producción económica y desarrollo social con la de bienestar (Sen, 1998). Esta idea, no se preocupa tanto por la desigualdad, ni por el ingreso o la pobreza, sino que sitúa en el centro de la escena a las condiciones de vida de los pobres.

---

<sup>76</sup> Idea que sintetiza un hilo histórico que articula los idearios de las derechas argentinas y su visión sobre la pobreza como un “problema de mentalidad vinculada a los valores que tienen los pobres” (Zuccaro, en prensa).

<sup>77</sup> Esta es una diferencia en las apropiaciones que fundamentan las acciones asistenciales para las derechas en nuestro país. Si el PRO adoptó la noción de capacidades de Sen, la “Libertad Avanza” lo hizo con la propuesta de Becker (Zuccaro, en prensa). Para profundizar sobre la teoría del capital humano se puede ver (Aronson, 2007).

“Aunque la prosperidad económica contribuye a que la gente lleve una vida más libre y realizada, también lo hacen una mayor educación, unos mejores servicios de salud y de atención médica y otros factores que influyen causalmente en las libertades efectivas de las que realmente gozan las personas. Estos ‘desarrollos sociales’ deben ser considerados directamente como ‘avances en el desarrollo’ puesto que contribuyen a tener una vida más larga, más libre y más provechosa, además del papel que juegan en el aumento de la productividad, el crecimiento económico o los ingresos individuales” (Sen, 1998, p. 71).

Preocupado por las condiciones de vida de los pobres, Sen sostuvo que lo importante de las capacidades, en primer lugar, son las condiciones sociales que tienen los pobres para desarrollarlas. En tal sentido, argumentó que las capacidades pueden tener alto valor social, pero que sí los pobres no encuentran condiciones favorables donde puedan fortalecerlas, ofrecerlas o ejecutarlas, no valdría de nada. Estas condiciones van desde cuestiones fisiológicas (alimentación, salud, etc.) e individuales (respeto por uno mismo, deseo, objetivos, etc.) hasta sociales (entorno, educación, etc.) (Sen, 2021). Así planteó que:

“Lo que la gente puede lograr positivamente resulta influido por las oportunidades económicas, libertades políticas, poderes sociales, condiciones adecuadas para buena salud y educación básica y el fomento y desarrollo de iniciativas. Las medidas institucionales relacionadas con estas oportunidades se ven a su vez influenciadas por el ejercicio de las libertades de la gente a través de la libertad de participar en elección social y en la toma de decisiones públicas que impulsan el progreso de estas oportunidades” (Sen, 2000, p. 16).

Desde aquí se hace entendible y atendible la propuesta de PRO de centrarse en la igualdad de oportunidades como complemento a largo plazo de lo asistencial, dado que la intención era mejorar las condiciones del entorno de las personas. Esas mejores condiciones edilicias y mejores capacidades fortalecerían una mejor calidad de vida de los pobres. Además, ese intento por asegurar ciertos mínimos vitales es posible observarlo en la masividad que alcanzó el programa alimentario en PBA -masividad que corresponde, también hay que mencionarlo, con el aumento de la cantidad de pobres e indigentes-.

Por otro lado, esta propuesta de capacidades humanas como elemento fundacional de la libertad se emparenta con los discursos de la autonomía y el empoderamiento de las personas. De allí que Sen argumente que el aumento de las capacidades se vincula con la confianza que un ser humano tiene para participar y actuar activamente en su sociedad,

explicando que la pobreza de una cultura nace cuando las capacidades humanas no se expanden (Salvador Benítez, 2008).

Desde este punto de partida, Sen planteaba que la capacidad se articula con la igualdad de oportunidades. Sin embargo, lo hacía con una particular operación teórica donde la homologaba con la “igualdad de capacidades”, expresando que: “la manera más adecuada de considerar la `verdadera` igualdad de oportunidades tiene que pasar por la igualdad de capacidades” (Sen, 2021, p. 20). Operación que integra la perspectiva del reconocimiento, dado que debe incorporar la diversidad humana, con sus deseos y la persecución de sus objetivos, teniendo en cuenta los medios y los ingresos (Sen, 2021).

Se ha dicho, en tal sentido, que el capacitismo se inscribe en una idea de nivelación de los pobres para acceder al mercado formal de empleo. Y, además, hemos sostenido que la igualdad de oportunidades se fundamenta y edifica en la eliminación de los obstáculos sociales y/o culturales para generar una competencia equitativa. Sen, en su articulación, tendía a profundizar estas dos afirmaciones. Por un lado, proponía un mínimo básico de herramientas morales, prácticas y afectivas que establecerían los márgenes de cohesión social. En este punto sostenía que esta articulación entre oportunidades y desigualdades no solo se reconocen en los ingresos, sino en la diversidad de características físicas y sociales que atraviesan a las personas y dejan sus marcas identitarias. Por el otro, al hacer la articulación entre oportunidad y capacidad, lo que sostenía es que los ingresos no son lo más relevante para pensar los proyectos de vida de las personas, sino que son las capacidades y oportunidades que tienen las personas para poder desarrollarlos. En este punto, la desigualdad por ingreso es un dato más y se articula con la identidad:

“Un problema importante y con el que nos encontramos a menudo surge con respecto a la desigualdad de ingresos como foco primario de atención en el análisis de la desigualdad. El alcance de la desigualdad real de oportunidades que las personas tienen que afrontar no puede deducirse inmediatamente de la magnitud de desigualdad de ingresos, porque, lo que podemos o no podemos hacer, lo que podemos o no podemos realizar, no depende únicamente de nuestro ingreso, sino también de la diversidad de características físicas y sociales que afectan nuestras vidas y nos convierten en lo que somos” (Sen, 2021, p. 40).

La desigualdad como una cuestión de identidad se sostiene en el sentido que los ingresos que las personas obtienen lo hacen a partir de sus características físicas y sociales. La igualdad de oportunidades debería tener en cuenta esto, lo que da como resultado la subsunción de la política distributiva a la política del reconocimiento. Este fundamento

político se inscribe en un paradigma interpretativo de justicia identitaria identificando patrones culturales de discriminación en donde, según los valores culturales hegemónicos, se señalan como un status de menor valor (Fraser, 2008). De manera que las estrategias de reproducción social que tienen y utilizan las personas que viven en situación de pobreza son consideradas con una inferior estima desde las cuales se las estigmatiza.

Por otro lado, la igualdad de capacidades sitúa el acento en su utilidad social; en lo que cada sociedad debe especificar las capacidades básicas que deben tener cada uno de sus miembros (Sen, 1979). De allí que la capacitación se vuelve una necesidad social y, en este punto, parte sobre una idea de igualdad en el sentido de bienes primarios con los que puede contar el individuo para desarrollarse en libertad (Sen, 1979).

“De esta manera, la noción de capacidad es básicamente un concepto de libertad, o sea, la gama de opciones que una persona tiene para decidir la clase de vida que quiere llevar. La pobreza de una vida, en este sentido, reside no en la condición de pobreza material en la que vive la persona, sino en la falta de una oportunidad real dada tanto por limitaciones sociales como por circunstancias personales para elegir otras formas de vida” (Sen, 2015, p. 1).

Lo interesante es que para el autor no valdría de nada contar con las mismas oportunidades, sino se cuenta con las capacidades para utilizarlas y aprovecharlas. El capacitismo se vuelve una justificación de la competencia por la inclusión. De aquí que se ha señalado como se articula la concepción de pobreza, la igualdad de oportunidades y el capacitismo argumentando que:

“Con oportunidades sociales adecuadas, los individuos pueden formar efectivamente su propio destino y ayudarse unos a otros; no necesitan ser considerados como los receptores pasivos de los beneficios de ingeniosos programas de desarrollo. Esa es, de hecho, una poderosa razón para reconocer el papel positivo del libre y sustentable albedrío, incluso de la impaciencia constructiva” (Sen, 2000, p. 20).

Esta tríada pone el acento en la potencialidad de la gente y, en particular, funciona como marco teórico para diseñar políticas de Estado hacia aquellos sectores que la ven restringida. La propuesta de Sen para definir la pobreza, por ejemplo, se basó en el grado de privación que le permite desarrollarse y autorrealizarse. Las oportunidades, por su parte, son aquellos medios para alcanzar tales fines. Y las capacidades, en última instancia, la finalidad que se persigue (Ferullo, 2006). A partir de estas definiciones

mínimas, es que se puede comprender por qué para Sen la pobreza se vincula con los procesos identitarios, dado que está en la finalidad que tiene el sujeto y no en la privación u oportunidades que tiene. Desde aquí, también, se hace más entendible que incorpore la noción de capital humano a su perspectiva sobre el desarrollo humano que consiste en la articulación entre las capacidades humanas y el uso de ellas.

Esta idea, tal como hemos sostenido, fundamenta las trayectorias individuales y propone un marco de realización personal. El capacitismo, como nudo significativo que integró lo que Sen llamó igualdad de oportunidades como igualdad de capacidades, operó como fundamento simbólico de la intervención social del Estado para diseñar sus objetivos estratégicos en periodo 2015-2019. Funcionalidades que se edificaron y agruparon bajo la sospecha elitista de que la pobreza, en última instancia, es un problema de mentalidad. Vista de tal forma, se comprenden el conjunto de afinidades electivas entre el PRO, Sen y Hayek. Con estas consideraciones, se sostiene que es posible considerar que los elementos trabajados en este capítulo permitieron profundizar lo señalado a lo largo de la tesis y ayudan a comprender los elementos simbólicos y teóricos que estructuraron el plan programático del PRO.

## Conclusiones

A raíz del análisis realizado en esta investigación, es posible considerar que los resultados identificados se inscriben de forma pertinente en las áreas de vacancia del campo de estudio, pudieron aportar al estatuto disciplinar del Trabajo Social y alcanzaron los objetivos planteados. Al mismo tiempo, las hipótesis que guiaron el trabajo resultaron adecuadas porque permitieron construir un abordaje analítico y habilitar reflexiones. De aquí, se puede inferir una primera conclusión: la intervención social del Estado durante el periodo 2015-2019 tuvo como fundamentos simbólicos y materiales los idearios del partido gobernante. La subjetividad política de los funcionarios, vinculada a los procesos de sociabilización partidaria, “imputaron causalmente” la dirección de la acción estatal. En tal sentido, es posible argumentar que la acción del Estado tiene implícito un horizonte que articula moralidades, clasificaciones, medios, instrumentos, dispositivos, fines, propósitos e intenciones que le dan consistencia y coherencia a los significados que la cohesionan bajo una determinada visión de mundo.

El primer hallazgo, entonces, es que la intervención social del Estado encontró su sentido en los valores, en las cosmovisiones y en las finalidades que persiguió el plantel dirigente de acuerdo al proyecto de sociedad que buscó construir. Estas dimensiones se constituyeron en el marco de la construcción política que realizó el PRO a partir de destacar su base reivindicativa y representativa hasta llegar a posiciones de conducción estatal. Elementos representativos acerca de la conformación del clivaje kirchnerismo-antikirchnerismo y reivindicativos respecto a los sectores sociales con quienes pretendió articular para llevar adelante su propuesta de orden social; así como también de las distintas estrategias discursivas que utilizó para presentarse de cara a la sociedad como la cercanía, el hacer y la “nueva” política, tres dimensiones que comenzaron a darle forma a lo que denominó como “tercera vía”.

Luego, se podría decir que las características que adquirieron las instituciones de forma interna y las relaciones que establecieron con otros estamentos del mismo o de otro nivel, encontraron su fundamento en el ideal de configuración estatal del gobierno. En tal sentido, es acertado mencionar que, tal como lo demostró la bibliografía especializada, durante los 90’ la intervención social del Estado se provincializó, en el Gobierno de Néstor Kirchner se renacionalizó y en el periodo del PRO/Cambiamos se ensayó una posible articulación: la nación trazó las líneas generales de la intervención social a partir de definir sus legitimidades, sus problemas y sus objetivos, mientras que PBA se limitó a identificar “zonas críticas” donde aplicarla. De forma inversa, PBA consideró elementos

y territorios de interés general para que la nación destine más fondos económicos y nacionalice acciones realizadas como el programa “El Estado en tu Barrio”. Territorialización que fue posible reconstruir, también, como parte de la disputa de apoyos sociales a su adversario político. El conurbano bonaerense, fue caracterizado como una tierra inhóspita donde se encontrarían todos los males de la sociedad. De allí que la intervención social del Estado buscó ser un elemento por dónde penetrar territorialmente y construir afinidades políticas con “líderes sociales” ya presentes y con el financiamiento de organizaciones para insertarse.

Por otro lado, la mirada multinivel permitió identificar las concordancias y las afinidades entre el Gobierno de Mauricio Macri y las instancias de poder supranacionales. El análisis del acuerdo con el FMI puso de manifiesto que las condicionalidades que impuso la institución crediticia fueron consensuadas en el marco de un acuerdo político con objetivos y destinos compartidos: por un lado, el PRO/Cambiamos debía generar las condiciones para salir de la crisis política y económica en la que se encontraba para terminar su mandato y optar por una reelección en 2019; y, por otro lado, el FMI buscaba relegitimarse institucionalmente en la región latinoamericana luego de la crisis del 2001 que tuvo como resultado el derrotero de su credibilidad. En términos asistenciales, el gobierno pasó de la etapa inicial de “la promesa” al momento de “asistencialización de la incertidumbre” que se articuló con las demandas de legitimación del FMI: ajuste, protección de los vulnerables y reconocimiento.

Las dimensiones que fundamentaron y que justificaron las políticas asistenciales se reconstruyeron como aprendizajes del organismo y de la coalición gobernante para evitar un nuevo estallido, el cual operó como un “trauma” y constituyó una memoria pragmática en el marco de establecer la intervención social del Estado como elemento de contención y de gobernabilidad social.

En términos generales, el desarrollo de la investigación corroboró que el punto de partida y la perspectiva teórica-metodológica fueron acertados, que el PRO/Cambiamos adecuó sentidos propios del programa neoliberal a su tiempo y que la intervención social del Estado conservó ideas propias de las derechas en el gobierno a pesar de modificar algunas categorías. Además, las reflexiones realizadas dieron cuenta de lo específico del partido y reconstruyeron los objetivos, los desafíos y los problemas que orientaron la comprensión de los fundamentos simbólicos de las acciones asistenciales.

En primera instancia, el programa neoliberal se articuló con algunos valores como el mérito, el esfuerzo y el sacrificio que el PRO/Cambiamos utilizó para construir elementos

que señalen y justifiquen la díada inclusión-exclusión. De modo que es posible observar cierta adecuación de sentido y una adaptación programática al contexto histórico en el que tuvo que actuar el Gobierno de Macri.

En segundo lugar, situarlo en la tradición de pensamiento de las derechas “pos Fundación Eva Perón” hizo que pueda verse una forma particular de vincularse con la intervención social del Estado. Así se identifican elementos de larga duración como la disputa de apoyos sociales, la reeducación de los pobres, la gobernabilidad, la tecnocracia y el mercadocentrismo. Particularmente, en las nociones que empleó subjetivamente el PRO, es posible destacar que tuvieron que ver con, al menos, dos cuestiones: la construcción de una oferta de representación democrática más pragmática con la intención de llegar a públicos más amplios y los consensos alcanzados durante el ciclo político kirchnerista que revalidó lo estatal, lo público y los derechos sociales, esto es, las condiciones sociales de enunciación y legitimación social respecto a la intervención social del Estado que operaron como marcos de la “presentación obligatoria” de candidatos y gobernantes.

En la formulación de una propuesta más amplia de representación democrática, las propias características del armado partidario hicieron que se incluyan otros sectores sociales, movilizándolo integrantes de fundaciones sociales, políticos profesionales con cierto compromiso con la democracia formal y empresarios. En ese híbrido, se articularon sentidos propios como la meritocracia, la naturalización de la desigualdad -y por lo tanto la aceptación de la pobreza-, la necesidad de trabajar por proyectos sociales -la temporalidad e inversión social-, los criterios técnicos y objetivos para tomar decisiones, cierto humanismo neoliberal que se sensibilizó con las condiciones sociales en que viven los pobres, entre otros elementos. En tal sentido, el estallido de 2001 generó cierta memoria e interpretación del pasado que forjó una pragmática particular sobre el ideario asistencial. Es decir, si la representación democrática fue su legitimidad de origen, lo asistencial apuntalaba como uno de los elementos para procesar el conflicto social y construir gobernabilidad.

Luego, a raíz de los consensos alcanzados sobre lo público, lo estatal y los derechos sociales, PRO pregonó un cambio cultural que intentaba retrotraer a un periodo “pre-kirchnerista” en el marco de la impugnación adversarial y la revalidación de los valores del mercado sobre lo social. El punto de inicio de la gestión del partido liderado por Macri, sin embargo, hizo que los actores deban adecuar el núcleo de ideas, significados y sentidos a la época en la que le tocó interactuar en el marco de los objetivos de transformación simbólica que se planteó.



Finalmente, se puede decir que la tesis da cuenta de las condiciones políticas que hicieron a la intervención del Trabajo Social durante este ciclo político, gracias al estudio de las formaciones y las estructuras macropolíticas que caracterizaron las coordenadas que estructuraron el campo disciplinar en vínculo con la configuración de las manifestaciones de la cuestión social y de los criterios que orientaron las políticas estatales. Es decir, se reconstruyeron las particularidades que tuvo la institucionalización de los abordajes estatales respecto a los problemas sociales en el marco de la orientación de pautas, normas y criterios políticos durante un determinado periodo de tiempo. Mediante ellas, es posible inferir analíticamente algunos elementos sociales, subjetivos e institucionales que caracterizaron los escenarios de intervención en este periodo.

Lo detallado de forma general y desarrollado de forma introductoria es conveniente tratarlo con mayor profundidad en apartados específicos que permitan sintetizar las cuestiones más relevantes de las conclusiones que se aprecian fruto de la tesis.

### **Lo teórico y metodológico: aportes del abordaje utilizado**

Llevar a cabo un “programa de investigación en conexión con Max Weber” (Schluchter, 2008) permitió ubicar al sujeto de estudio en el centro del análisis para explicar, desde sus concepciones originarias, los significados que estructuraron la intervención social del Estado durante el ciclo político 2015-2019. La reconstrucción de este elemento desde el inventario discursivo del actor posibilitó la comprensión de las acciones realizadas en el marco de los desafíos y de los objetivos que tuvo y se planteó.

En tal sentido, ello dio la posibilidad de construir categorías analíticas que surjan del mismo análisis y que permitan ordenar conceptualmente las concurrencias de sentido en el marco de las condiciones sociales y simbólicas donde el PRO/Cambiamos tuvo que actuar e interactuar. En esa revisión se situó la lógica de comprender lo social desde un actor que representó a un sector de la sociedad con una forma específica de entender los problemas sociales, proponer soluciones y horizontes de acción, así como construir legitimidad de acuerdo a elementos persistentes en el régimen contemporáneo de dominación política.

El posicionamiento teórico-metodológico permitió reducir presupuestos ideológicos, tensionar concepciones previas y no “desfigurar” las posiciones nativas con las cuales el PRO construyó y ejerció el poder. A través del mismo, llegamos a la conclusión de que la intervención social del Estado se configura a partir de la regularidad de significados

que le imprimen los actores, los cuales sirven como soportes subjetivos para orientar la acción estatal.

Además, a partir de revisar la perspectiva weberiana, se desencadenó una segunda dimensión del sentido decimonónico del tipo ideal: trabajarlo como un parámetro de conducta presente en lo social que articula el investigador a partir del trabajo intelectual. Considerar la doble naturaleza del tipo ideal, a raíz de la relectura de Weber, fue un acierto que contribuyó al desarrollo y a la actualización de su perspectiva en el marco del Trabajo Social.

Por ello, se pudieron construir operaciones conceptuales que surgieron del mismo análisis y que viabilizaron las cuestiones persistentes que encontramos en los marcos de configuración significativa del mundo, así como en las estrategias discursivas que el actor empleó para adecuar su práctica enunciativa al contexto donde le tocó actuar.

En ese mismo sentido, abordar el corpus empírico desde la dimensión discursiva de lo social también fue un logro que podría contribuir a la perspectiva weberiana a partir de la utilización de los criterios de selección de enunciados denominados continuidad enunciativa y discontinuidad aparente. El primero permitió atender la regularidad de categorías y de sentidos presentes en la acción social, mientras que el segundo observó las cuestiones más estratégicas de la enunciación política que se dieron en el marco de la interacción con otros actores y el contexto. Desde aquí se comprende que el discurso es un elemento que capta las configuraciones significativas del mundo presentes en la sociedad y las maneras en que los sujetos las transforman y las adecúan a determinadas situaciones.

Finalmente, las herramientas y la perspectiva teórica de esta tesis pueden ser de utilidad para aquellos investigadores o grupos de trabajo que se interesen en comprender las diferentes formas de acción social y que encuentren en el discurso una forma pertinente de acercarse a la realidad. Al mismo tiempo, puede resultar eficaz para quienes deseen abordar la práctica estatal desde sus particularidades políticas, esto es, atender al Estado en movimiento. Así mismo, puede presentar fortalezas para los estudios históricos que quieran abordar las tradiciones de pensamiento, al permitir observar elementos emergentes, adecuaciones contextuales y cadenas de significación persistentes.

Bajo estas fortalezas, la forma de plantear los elementos del marco teórico y metodológico como herramientas analíticas que permiten abordar lo social de una determinada manera fue desde lo operativo y que, a medida que el análisis avanzó, se pudo complementar con conceptos adecuados a nuestro abordaje y otros nuevos que surgieron. En este contexto,

es que adecuamos cierta flexibilidad -en el sentido de Maxwell (1996)- durante el transcurso de la investigación. Creemos que, desde allí, la postura analítica construyó sus principales aportes teóricos y metodológicos al campo de estudio y disciplinar, situando no solo herramientas como las que denominamos, sino incorporando al dominio del estatuto intelectual de la disciplina y la profesión a los elementos de la política institucionalizada como condicionante en los abordajes de la cuestión social, las políticas públicas y los escenarios de intervención.

### **El PRO y el resto de las derechas**

A partir de la reconstrucción bibliográfica que se realizó en el capítulo 1, llegamos a la conclusión de que el PRO compartió algunas ideas con las anteriores derechas en el gobierno sobre cómo pensar la intervención social del Estado: como una forma de disputar apoyos sociales a su adversario político, una manera de construir estabilidad gubernamental y un instrumento para reeducar a los sectores populares; pero, al mismo tiempo, como un elemento subsidiario del programa económico y una expresión del modelo tecnocrático del diseño estatal.

En relación a la forma de disputar apoyos sociales a su adversario político, históricamente la asistencia fue pensada por su instrumentalidad para establecer relaciones con los sectores populares y conquistar apoyos sociales. Por ejemplo, en el caso del PRO, la proximidad fue una forma de construir la legitimidad del gobierno, pero también una estrategia para insertar dispositivos estatales, gubernamentales y partidarios que puedan acercarse a los sectores populares y así ampliar su base social. En este marco, la intervención social del Estado se inscribió en los procesos de diferenciación política que se generaron a partir de los clivajes sociales interpretativos y representativos que se edificaron en la sociedad: peronismo-antiperonismo, comunismo-anticomunismo y kirchnerismo-antikirchnerismo.

Otro de los ejemplos para sostener ello, fue la estrategia que empleó en PBA para intervenir el conurbano bonaerense -mediante el financiamiento y reconocimiento de líderes sociales y proyectos a organizaciones- con el objetivo de intentar disputarle la hegemonía a los “barones del conurbano”.

En sentido relacionado, en el PRO emergió la idea de que la intervención social del Estado garantizaba la contención social y otorgaba gobernabilidad. En perspectiva histórica, para las derechas la asistencia siempre fue pensada como un instrumento para consolidar la estabilidad de la relación de dominación política y para asegurar la cohesión social.

Durante el ciclo político 2015-2019, la gobernabilidad fue una estrategia que al comienzo se vinculó con la construcción de legitimidad en la apuesta de establecer un diálogo con todos los actores sociales, pero que a medida que avanzó la gestión se volvió una necesidad para evitar un estallido social y político. De allí se resaltó a la urgencia como dominio específico de desarrollo social y se comenzó a transitar hacia la “asistencialización de la incertidumbre” en el marco del deterioro de las variables sociales. En tal sentido, la coyuntura específica de actuación gubernamental se comenzó a articular con las condiciones del plan transcoyuntural del cambio cultural. En cierto sentido, ello tuvo que ver con lo que hemos mencionado como “memoria pragmática” en tanto construcción táctica y estratégica que surge a raíz de una lectura del pasado en relación a un hecho social que forjó las características iniciales de comienzos del siglo XXI.

El tercer sentido que agrupa a las derechas en la intervención social del Estado es la intención de reeducar a los pobres. En su ideario, la pobreza es un problema moral, espiritual y mental de los sujetos. El discurso de la pobreza tuvo como dimensión estratégica la “inflación de visibilidad” como narración que pondera cierta preocupación por las condiciones sociales en que viven los pobres, pero no por las causas que las producen. En el PRO esto tuvo dos manifestaciones: la sociabilidad restringida, que sitúa al sujeto como producto de su entorno; y la sospecha elitista, que considera que los pobres no se esfuerzan lo suficiente para salir de esa situación. En tal sentido, utilizó la intervención social del Estado con el objetivo de instituir herramientas prácticas, cognitivas y afectivas, así como también valores vinculados al esfuerzo, al mérito y al sacrificio. Mediante el cambio cultural adecuó y articuló nociones y concepciones vinculadas a la identificación de problemas con sus siluetas específicas y la construcción de capacidades performativas del Estado situado en el sujeto y en su entorno.

Un cuarto elemento persistente en los idearios de las derechas es que la intervención social del Estado se debe tecnificar, que la relación sujeto-necesidad debe estar definida por saberes expertos para que el Estado adquiriera mayor eficiencia a la hora de destinar recursos. Por ejemplo, fue lo que destacamos como dimensiones que se ponderaron para construir la igualdad de oportunidades mediante la inversión en obra pública, elementos del entorno que posibilitarían la salida general de la pobreza.

Durante la investigación, se identificó que esta tecnificación estuvo vinculada a la “gramática managerial” (Luci, 2016) que caracterizó al PRO bajo la cual diseñó la asistencia, y se identificó que revisitó esta idea, desde la objetividad estadística y la

desinstitucionalización de las organizaciones sociales. La primera se adecuó a una visión objetiva de los problemas y de las necesidades sociales, mientras que la segunda pretendió eliminar a los intermediarios que impedían la gestión eficiente de los recursos públicos. Un último elemento es la visión econométrica de lo social. Desde la dictadura de Onganía hasta la actualidad, las derechas piensan a la intervención social del Estado como un elemento complementario a los planes de ajuste fiscal, dado que es un instrumento estatal pasajero mientras se ordenan las variables macroeconómicas. Durante el Gobierno del PRO/Cambiamos, esto se manifestó en la gestión de la incertidumbre -que implicó una estrategia estatal para contener los efectos del programa económico hasta que la promesa del futuro deseado se cumpliera-. Además, la propuesta mercadocéntrica tradujo elementos persistentes del mundo empresarial al ámbito asistencial, como la competencia en tanto formulación de conductas sociales. En tal sentido, la promesa del devenir prospero solo se cumpliría con el esfuerzo y el sacrificio hacedor de los pobres por insertarse al mercado formal de empleo. Esta es una de las ideas que introdujo el neoliberalismo como programa político, por lo que resulta pertinente profundizar en la relación del PRO/Cambiamos con este programa.

### **El PRO y el neoliberalismo**

Se ha detallado que los significados de la intervención social del Estado durante la gestión del PRO se inscribieron dentro del programa neoliberal, al cual también se sumaron ciertos elementos relativos a la época en la que le tocó interactuar con otros actores sociales. Previamente, se sostuvo que el neoliberalismo piensa la intervención social del Estado a partir de la justificación de la exclusión social y de interesarse en las condiciones de vida de los pobres, no así en la pobreza. De tal manera, deja latente la posibilidad de la exclusión y establece como línea orientadora la asignación de recursos mínimos para la reproducción humana.

Por otro lado, al considerar a la desigualdad como una característica deseable en la sociedad, entiende a la pobreza como justa y aceptable. Esta visión sostiene una explicación causal que está vinculada a la culpabilización de las personas. Mediante esta argumentación que se anuda con el compromiso con la desigualdad que busca el programa neoliberal, el PRO encontró fundamentos para naturalizarla a partir de considerar a la pobreza en el marco de una sociabilidad restringida que produjo efectos simbólicos y materiales en las personas. Además, con la idea de legitimación de la abundancia, propuso a los empresarios como el motor de la transformación social y referentes a seguir.

El Estado debía asegurar la reproducción material de los pobres promoviendo la capacitación en ciertas capacidades demandadas por el mercado hasta que ingresen al “juego de la catalaxia” y su situación se modifique. En cierto sentido, aquí la cuestión social se constituye como una cuestión cultural y se la vincula como un problema de valores del entorno en donde los sujetos se sociabilizan.

Por otra parte, la competencia direccionada estatalmente fue un elemento que se buscó instituir a partir de los valores de la meritocracia. El capacitismo y la igualdad de oportunidades operaron en el marco de la individuación de los problemas sociales relacionados a la distribución social de la riqueza socialmente producida. La intervención social del Estado no fue pensada como un deber moral de la sociedad en el marco de las relaciones solidarias entre los ciudadanos de un país, si no como un mecanismo que puede potenciar el desarrollo social en función de la promoción de la inclusión de los sujetos en la contienda por el acceso al trabajo formalizado de las empresas transnacionales. Como hemos mencionado, el lenguaje de empresa se trasladó al mundo social al situar el ideal de la competencia como racionalidad de los comportamientos sociales.

La competencia propició una narrativa de selección social basada en los criterios de inclusión y de exclusión, en la cual los procesos reales de inclusión los realiza el mercado, mientras que el Estado debe estar presente para los excluidos. Mercado para quien pueda competir, Estado para quien lo necesite (Iglesias Illa, 2016). Esta inclusión de mercado determinó que este espacio de la vida social es el que genera y decide acerca de los procesos de inclusión social por parte de la sociedad. Para esta corriente de pensamiento, las operaciones sobre la inclusión-exclusión se efectúan mediante aquello que el mercado acepta y valora positivamente, mientras que lo que “descarta” es preocupación del Estado. La idea que trabajamos en el marco teórico sobre la política como el medio institucionalizado para conquistar el Estado e influir en la sociedad, fue posible observarla en el PRO cuando comprendió que desde la práctica estatal se podía instituir el cambio cultural. De manera que, dentro de la lógica de la premiación y de la exaltación de conductas justas, adecuó el programa neoliberal de Hayek bajo los criterios del merecimiento, el esfuerzo y el sacrificio. A ello, le sumó la noción del desarrollo de las capacidades propuestas por Sen que sitúa al capacitismo como narrativa de inclusión social en el marco de establecer que la intervención social del Estado se debe preocupar por las condiciones subjetivas de los pobres, por las oportunidades y por asegurar condiciones mínimas para la reproducción social.

Es posible considerar que el programa neoliberal operó en la propuesta de la intervención social del Estado del PRO en tres sentidos: 1) como una estructura simbólica que caracterizó, guio y justificó la distribución de recursos materiales y simbólicos al interior de la sociedad; 2) como una finalidad y un valor que estructuró el diseño y la planificación de las políticas públicas; y 3) como una forma específica de articular el Estado, el mercado y la jerarquización de la sociedad civil.

En el siguiente apartado abordaremos con mayor precisión las características generales de la intervención social en el periodo 2015-2019.

### **La intervención social del Estado durante el 2015-2019**

A lo largo de la tesis, se observó de qué manera el PRO pretendió redireccionar el Estado para instituir valores que fundamenten el cambio cultural que propuso. En el marco del clivaje representativo e interpretativo kirchnerismo-antikirchnerismo, el PRO intentó forjar lo que Dussel (2012) denominó “republicanismo invertido”, también llamado “republicanismo oligárquico” (Bertoumeu, 2021).

Para Dussel (2012), esta visión se manifiesta cuando los intereses de las elites económicas se imponen sobre el conjunto de la comunidad denominada como “pueblo”, en tanto el Estado se vuelve un espacio de acción política sectorial de las iniciativas privadas. Por consiguiente, el “republicanismo invertido” es una forma de ejercer el poder sobre el pueblo, en la cual se separan las demandas populares o ciudadanas de los objetivos gubernamentales. Allí aparece la deriva del poder fetichizado en favor de algunos integrantes de la sociedad -por ejemplo, el sector de la economía concentrada- y en contraposición de otros -los sectores populares- (Dussel, 2012, p. 56). En cierto sentido, la redistribución invertida del ingreso (Varesi, 2018) que produjo, entre otras cosas, el aumento de la pobreza, la desigualdad y la indigencia estuvo acompañado de la estrategia simbólica de la legitimación de la abundancia como una de las piezas de los efectos de poder que pretendió generar PRO/Cambemos.

Por su parte, Bertomeu (2021) sostiene que el “republicanismo oligárquico” se expresa en una noción de libertad restringida que se alcanza mediante el acceso a la propiedad privada y se mantiene en su distribución desigual y polarizada. Busca mantener siempre vigente las tradiciones de acumulación material en la cual las mayorías quedan despojadas legal y legítimamente de la distribución de los excedentes, a partir de la institucionalización de los criterios oligárquicos en la actividad estatal. La ocupación de gran parte de CEO’s en las funciones estatales y su compromiso con lo público pretendió

la reinención social de una nueva cultura asociada a los valores de los ideales meritocráticos que propiciaron una narrativa que justificó la exclusión.

Estas dos versiones se sitúan en el campo del neoliberalismo y de las derechas políticas que optan por la democracia procedimental para acceder al Estado e imponer la voluntad del mercado como orden natural. El PRO/Cambiamos basó su modelo aspiracional de legitimación de la abundancia en estas dos corrientes, en el que trató de posicionar a las élites económicas como ejemplo a seguir. Si el kirchnerismo era el modelo de la pobreza, el Gobierno de Mauricio Macri representaba el modelo de la riqueza.

La intervención social no fue ajena a esta intención y estuvo fundada en los significados del mérito, del sacrificio y del esfuerzo, que tenían el objetivo de rearticular a los pobres con el sector privado para promover un modelo de inclusión de mercado. En la reconfiguración de lo público, lo privado y la sociedad civil, el Gobierno pretendió generar las condiciones necesarias para posicionar al Estado como generador de las condiciones de posibilidad y al mercado como garante de la efectivización real de la inclusión social por medio del trabajo formal. De allí que pretendió instalar desde la performatividad de la acción estatal a la igualdad de oportunidades y al capacitismo como instrumentos que viabilicen y justifiquen las jerarquías sociales en el marco de establecer el “éxito” como una posición relativa a la “justicia social”.

De cierta forma, la idea de inclusión de mercado alude a la articulación virtuosa que intentó generar el PRO/Cambiamos entre el Estado y el mercado. Siguiendo su lógica explicativa, el Estado debía generar las condiciones subjetivas en la población para mejorar las condiciones de empleabilidad y otorgar facilidades para que los sectores empresarios inviertan en el país. Así, el mercado tendría confianza para invertir dado que las facilidades económicas y el desarrollo humano serían un atractivo para que alojen sus empresas en Argentina. De esta forma, se generaría un círculo virtuoso que daría como resultado un proceso de inclusión de mercado.

Esta propuesta fue un llamado a responsabilizarse individualmente por el desempleo en un contexto de retracción del empleo formal: 1) ofreció un horizonte para la “salida de la pobreza”, dado que proporcionó una respuesta individual al desempleo; 2) promovió la descolectivización de la autogestión bajo condiciones materiales precarias y el debilitamiento de los soportes simbólicos de las identidades colectivas; 3) se inscribió en las narrativas capitalismo financiero, globalizado y neoliberal promoviendo los valores del individualismo y la competencia; 4) propuso una caracterización del crecimiento económico.



La inclusión de mercado parte de la premisa de la sospecha elitista, que refiere a una forma que tienen las elites para explicar por qué son ricos y por qué otros son pobres (Sandel, 2021). De allí que se incorpore a una visión mercantilizadora de la vida social, dado que supone que la asistencia es una inversión. El criterio asistencial se subsume a una visión financiera de lo social recuperando los postulados del ideario gerencialista y la “gramática management” (Luci, 2016), desde donde se edificó el ideario tecnocrático que aspiró a modificar las estructuras estatales. Bajo esta mirada, se reversionan las cargas de las culpas sociales: la sociedad no es la responsable de que muchos de sus integrantes no puedan garantizar los pisos mínimos de subsistencia, sino que los individuos son los responsables de que la sociedad deba asignar recursos públicos para que puedan reproducir la precariedad de su existencia.

Recapitulando, en relación a los significados, la intervención social del Estado durante la gestión del PRO/Cambiamos estuvo caracterizada por un criterio de justicia social vinculado al esfuerzo, al mérito y al sacrificio que argumentó los criterios de merecimiento para recibir asistencia social; por un ideal de conducta humana que se estructuró en la igualdad de oportunidades y en la competencia, desde donde se podrían establecer nuevos parámetros de reconfiguración del lazo social; por un modelo de gestión basado en lo tecnocrático, en la proximidad y en la gobernabilidad a partir de formas de diferenciación y de impugnación de su adversario político; y por una idea de sociedad centrada en la individuación de los problemas sociales a partir de los cuales observaron y establecieron lineamientos de corrección de conductas.

En resumidas palabras, estos elementos operaron como condicionantes políticos de la intervención profesional en el marco de la orientación de pautas y de reglas institucionales desde las cuales se caracterizaron los problemas sociales y se institucionalizaron formas de atención de las manifestaciones de la cuestión social mediante las políticas públicas. Ello dio como resultado elementos que se manifestaron en los escenarios de intervención que son posibles observarlos en lo social, lo subjetivo y lo institucional.

### **Las condiciones políticas de la intervención del Trabajo Social: hallazgos y nuevas preguntas para continuar**

Los significados desde los cuales los funcionarios políticos construyen un orden social determinado y que le asignan a la acción estatal, operan como condicionantes políticos de la intervención profesional del Trabajo Social. Los elementos que formalizan estas condiciones políticas pueden inferirse analíticamente a partir de lo estudiado en la

presente investigación. En este marco, es posible trazarlas en lo institucional, lo social y lo subjetivo.

En lo institucional, de acuerdo a las modificaciones específicas que se dieron en los estamentos estatales donde se desempeña el Trabajo Social, situando a las designaciones presupuestarias, de transformación de programas sociales y de horizontes en la acción estatal. En lo social, en términos de los valores que intentó introducir PRO/Cambiamos mediante el cambio cultural en los sujetos asistidos. Y en lo subjetivo, en lo respectivo a las condiciones de vida de la población y en los mandatos oficiales que se promulgaban desde el Estado. Estos tres elementos hicieron y estructuraron los escenarios de intervención en los diferentes ámbitos socio-ocupacionales.

Una primera condición que operó durante el periodo abordado en el marco de las intervenciones de los trabajadores sociales se dio a partir del cambio en la contraprestación de la política asistencial: de la autogestión del empleo a la capacitación. Particularmente, se constituyó en el marco de la implementación de la política pública, espacio que históricamente se encuentra asociado a las áreas de incumbencia de los trabajadores sociales. De acuerdo a los discursos analizados, la función de los trabajadores estatales era verificar que las personas asistidas cumplan con los requisitos para el ingreso y para la continuidad en el programa social. Ello vinculado al proceso de tecnificación de la acción asistencial que pretendió llevar adelante PRO/Cambiamos en el marco de la narrativa empresarial para tomar decisiones respecto a los recursos públicos y a la modernización del Estado.

Un segundo elemento a destacar refiere al deterioro de las condiciones de vida de la población, producto de las modificaciones en el modelo económico y del aumento de las demandas asistenciales. Esto trajo consigo un incremento de las personas que quedaron por fuera de los soportes existentes de inclusión social, lo que a su vez consolidó una reproducción ampliada de las desigualdades y reconfiguró los escenarios de intervención profesional (Rozas Pagaza, 2018). Tal y como lo demuestran las estadísticas oficiales, más personas quedaron por debajo de la línea de pobreza y de indigencia, lo que se tradujo en un crecimiento de la población que demandaba atención social. Las condiciones sociales de la población con la que trabaja el Trabajo Social fueron pauperizándose, lo cual inauguró nuevas configuraciones de intervención social vinculadas a la atención de la urgencia y el incremento de la asistencia alimentaria.

Una tercera condición estuvo vinculada a la manera de comprender y de procesar estatalmente las manifestaciones de la cuestión social e instituir formas de abordaje de

los problemas sociales. La observación de la pobreza desde una idea de sociabilidad restringida, supuso el mandato estatal de trabajar en el marco de las relaciones primarias del entorno y la comunidad. Desde esta restricción de lo social, las intervenciones de los trabajadores sociales se vieron interrumpidas por acciones puntuales y fragmentarias (Salazar, 2018). En tal sentido, se pudieron revitalizar mandatos gubernamentales vinculados a la inspección de los vínculos familiares y sociales en el marco de la responsabilización de los sujetos por sus condiciones de vida. Los “mandatos oficiales” y los horizontes de orden social de los proyectos políticos se ordenan como telón de fondo de las intervenciones de los trabajadores sociales, quienes deben encarar nuevas estrategias acerca de los procesos de adecuación laboral.

Una cuarta observación, que se distingue como condicionante político, son los valores que estructuraron el cambio cultural vinculados al mérito, al esfuerzo y al sacrificio. Estas narrativas se instituyeron en el sentido común y permitieron otorgar explicaciones sobre las manifestaciones de la cuestión social y los objetivos estratégicos que persiguieron las políticas públicas. Además, motivaron nuevos padecimientos subjetivos en los sujetos, asociados a la culpa y a la soledad en el marco de la fragmentación de los lazos sociales (Carballeda, 2019), así como malestares asociados a la incertidumbre de proyectar proyectos de vida (Zuccaro y Laya, 2021).

En ese contexto, la intervención de los trabajadores sociales se pudo haber visto atravesada por el mandato de la “sanción” a quienes no cumplan con estos valores y de la reeducación de los sujetos destinatarios de la política asistencial en el marco de tales moralidades. De tal manera, la subjetividad se constituye “como un terreno de disputa” (Carballeda, 2022) donde puede situarse la pugna entre los sentidos instituidos en lo social y los inéditos viables que tracen reparaciones simbólicas y materiales en el marco de la intervención profesional.

En términos institucionales, la reducción presupuestaria operó como una condición preponderante en este periodo en el marco de restringir los recursos con los que contaban los trabajadores sociales para intervenir (Danel et al., 2020). Al mismo tiempo, el cambio de las funciones en las agencias asistenciales del Estado transformó las tareas y los mandatos que se les exigía a los trabajadores sociales y generó procesos de incertidumbre laboral (Salazar, 2018) en relación a las nuevas obligaciones institucionales asignadas.

Tal como hemos mencionado, los condicionantes políticos estructuran de cierta manera los escenarios de intervención de los trabajadores sociales en relación a las configuraciones específicas que institucionalizan los abordajes de las manifestaciones de

la cuestión social, al impacto que tienen las decisiones políticas en las condiciones de vida de la población y a los andamiajes institucionales que direccionan los planteles gubernamentales.

Además de lo fundamentado a lo largo de la tesis, dentro del Trabajo Social el estudio de tales elementos puede ser un lugar propicio para fortalecer y reconocer diferentes proyectos ético-políticos en el marco de los proyectos de poder inscriptos en la sociedad y traducidos institucionalmente en la política. Así, se podrían reconstruir los posicionamientos identificados en la disciplina y situarlos con los procesos sociales macroscópicos que se dan en la realidad de la que es parte.

En este sentido, la tesis abre nuevas preguntas: ¿De qué manera interpretan los trabajadores sociales los condicionantes políticos? ¿Cómo se relacionan los condicionantes políticos con la diversidad de los proyectos éticos-políticos que configuran a la disciplina? ¿Cómo son interpretados los virajes en los ciclos políticos desde el Trabajo Social? ¿Cómo se tradujeron los elementos señalados en los diferentes de escenarios de intervención de los trabajadores sociales? ¿Cuáles son las maneras, si es que existen, en que los trabajadores desafían estos mandatos?

Por otro lado, también se abren otros interrogantes que pueden conectar a esta tesis con el presente, pudiendo trazar elementos que reconstruyan, identifiquen y comprendan la intervención social del Estado en el marco de los ciclos políticos 2015-2019 y 2023-2027. En tal sentido, cabría formularlos de la siguiente forma: ¿Cuáles son las similitudes y diferencias en la intervención social del Estado? ¿Qué influencias teóricas e ideológicas le dan forma a los respectivos marcos de significación social? ¿Qué tipos de objetivos y desafíos enfrenta cada uno de los gobiernos en el marco de los contextos atravesados? ¿De qué manera se articuló la intervención social del Estado con el resto del entramado gubernamental e institucional? ¿Cómo son observadas e identificadas estas cuestiones en los escenarios de intervención profesional? ¿Cuáles son las recurrencias y las discontinuidades en términos de condiciones políticas de intervención?

Así planteados, estos interrogantes dejan entrever las posibilidades que presenta el abordaje de la política institucionalizada para continuar una trayectoria formativa en la especialización de un área temática que puede contribuir a la formación, a la intervención y a la investigación en Trabajo Social.

## Referencias bibliográficas

- Abellán, J. (1992). *El pensamiento político de Max Weber*. Alianza.
- Abellán, J. (2012). *Política. Conceptos políticos fundamentales*. Alianza Editorial.
- Abellán, J. (2014). *Estado y soberanía. Conceptos políticos fundamentales*. Alianza Editorial.
- Aboy Carles, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Homosapiens.
- Acuña, C., Kessler, G. & Repetto, F. (2002). *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Center for Latin American Social Policy.
- Aguilar Villanueva, L. (1984). El programa teórico-político de Max Weber. En F. Galván Díaz & L. Cervantes Jáuregui (Comp.), *Política y des-ilusión (Lecturas sobre Weber)* (pp. 47-76). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Aguilar Villanueva, L. (1989). *Weber: la idea deficiencia social*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Aguilar Villanueva, L. (2015). Prefacio. En A. Morcillo Laiz & E. Weisz (Coord.), *Max Weber en Iberoamérica. Nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción* (pp. 13-18). FCE.
- Alayón, N. (1980). El asistencialismo en la política social y en el Trabajo Social. *Revista Acción Crítica*, 7(10), 1-10.
- Alayón, N. (2019). *Apuntes para la práctica del Trabajo Social*. Editorial Margen.
- Alcántara Sáenz, M. (2016). Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015). *Sistema*, 243, 5-22.
- Alessandro, M. (2009). Clivajes sociales, estrategias de los actores y sistema de partidos: la competencia política en la Ciudad de Buenos Aires (1995-2005). *Revista SAAP*, 3(4), 581-614.
- [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S185319702009000200001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185319702009000200001)
- Alonso, L. (2004). Pierre Bourdieu, el lenguaje y la comunicación: del análisis de los mercados lingüísticos a la degradación mediática. En L. Alonso, E. Criado & J. Moreno Pestaña (Eds.), *Pierre Bourdieu: las herramientas del sociólogo* (pp. 215- 253). Editorial Fundamentos.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005). Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza. En S. Álvarez

- Leguizamón (Comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (pp. 239-274). CLACSO.
- Andrenacci, L. (2001). La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires {Ponencia}. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina.
- Andrenacci, L. (2009). Notas acerca de la política asistencial en América Latina. *Revista Cátedra Paralela*, (6), 7-30. <https://doi.org/10.35305/cp.vi6.142>
- Annunziata, R. (2013). La figura del “hombre común” en el marco de legitimidad de la proximidad: ¿Un nuevo sujeto político? *Astrolabio*, 10, 127-155. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n10.3597>
- Annunziata, R. (2016). La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon. *Andamios*, 13(30), 39-62. <https://doi.org/10.29092/uacm.v13i30.2>
- Annunziata, R. & Landau, M. (2017). ¿Qué hay de nuevo en el timbreo? *Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/que-hay-de-nuevo-en-timbreo/>
- Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Revista THEOMAI. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*, 35, 22-51. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12452111003>
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del mientras tanto: programas sociales después de la crisis del 2001-2002*. Biblos.
- Arcidiácono, P. & Bermúdez, A. (2018). Del “Ellas Hacen” al “Hacemos futuro”: descolectivización como impronta de los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, 6(5), 65-72. <http://www.publicacionesperiodicas.unm.edu.ar/ojs/index.php/rps/article/view/39/18>
- Arcidiácono, P. & Bermúdez, A. (2020). “Marcas de gestión” de la Alianza Cambiemos en Argentina. *Labvatorio*, 30, 14-39. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/lavboratorio/article/view/5304>
- Arcidiácono, P. & Luci, F. (2021). 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, 82-102. <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/arcidiacono.pdf>
- Aristóteles (1988). *Política*. Gredos.

- Anría, S. & Vommaro, G. (2020). En Argentina, un "giro a la derecha" que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda. *Más poder local*, (40), 6-10. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7228592>
- Arditi, B. (1995). Rastreado lo político. *Revista de estudios políticos*, (87), 333-351.
- Arendt, H. (1990). *Hombres en tiempos de oscuridad*. Gedisa.
- Arendt, H. (1995). *De la historia a la acción*. Paidós.
- Arendt, H. (2006). *Sobre la revolución*. Alianza.
- Argumedo, A. (1993). *Los silencios y las voces en América Latina. Notas sobre el pensamiento nacional y popular*. Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención: aportes para superar el modelo de promoción y asistencia*. Espacio.
- Arias, A. (2013). Lo social situado y el Trabajo Social en Argentina. *X Jornadas de Sociología*. Buenos Aires, Argentina.
- Arias, A. (2019). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. *Conciencia Social*, 2(4), 30-45. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/23940>
- Aron, R. (1979). Introducción. En M. Weber (Aut.), *El político y el científico* (pp. 9-77). Alianza.
- Aronson, P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en humanidades*, (16), 9-26. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18481601>
- Aronson, P. (2008). La visión weberiana del conflicto social. *Conflicto social*, 1(1), 108-131. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/CS/article/view/459>
- Aronson, P. (2016). *La gramática sociológica de Max Weber*. Prometeo.
- Aronson, P. & Weisz, E. (2007). *La vigencia del pensamiento de Max Weber a cien años de "La ética protestante y el espíritu del capitalismo"*. Gorla.
- Artese, M., Cresto, J., Gielis, L. & Barrera, M. (2013). *Cuando la protesta fue legítima: un estudio de las representaciones del conflicto agrario de 2008 a través del diario La Nación*. Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Atria, J., Amenábar, J., Sánchez, J., Castillo, J. C. & Cociña, M. (2017). Investigando a la élite económica: Lecciones y desafíos a partir del caso de Chile. *Cultura-hombre-sociedad*, 27(2), 5-36. <http://dx.doi.org/10.7770/cuhsoc-v27n2-art1244>
- Atria, J. (2021). Los dilemas de la meritocracia. Entrevista con François Dubet. *Revista mexicana de sociología*, 83(2), 475-494. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2021.2.60092>

- Auyero, J. (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas del clientelismo del Peronismo*. Manantial.
- Auyero, J. & Benzecry, C. (2016). La lógica práctica del dominio clientelista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226), 221–246. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30009-5](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30009-5)
- Balbi, F. (2017). Moral e interés. Una perspectiva antropológica. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, (23), 9-30. <https://publicar.cgantropologia.org.ar/index.php/revista/article/view/154>
- Basualdo, E. (2020). *Endeudar y fugar: Un análisis de la historia económica argentina, desde Martínez de Hoz hasta Macri*. Siglo XXI editores.
- Barrera Insua, F. & Pérez, P. (2019). Como comer y descomer: Flexibilización laboral y baja salarial durante el gobierno de Cambiemos. En P. Belloni & F. Cantamutto (Comp.), *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina* (pp. 187-212). Batalla de Ideas.
- Becker, H. (2011). *Manual de escritura para científicos sociales: Cómo empezar y terminar una tesis, un libro o un artículo*. Siglo XXI editores.
- Bembi, M., & Nemiña, P. (2007). *Neoliberalismo y desendeudamiento: la relación Argentina-FMI*. Capital Intelectual.
- Bertomeu, M. J. (2021). Reflexiones republicanas sobre la libertad y la dominación: Conceptos y actores. En M. Marey (Ed.), *Teorías de la república y prácticas republicana* (pp. 35-58). Herder.
- Bertonha, J. F. & Bohoslavsky, E. (2016). Las derechas sudamericanas: trayectorias, miradas y circulación. En J. F. Bertonha & E. Bohoslavsky (Comp.), *Circule por derecha: percepciones, redes y contactos entre las derechas sudamericanas, 1917-1973* (pp. 9-18). Ediciones UNGS.
- Blanco, A. (2007). La temprana recepción de Max Weber en la sociología argentina (1930-1950). *Perfiles Latinoamericanos*, 15(30), 9-38. <https://doi.org/10.18504/pl1530-009-2007>
- Bleichmar, S., Hornstein, L. & Lewkowicz, I. (2003). Conceptualización de catástrofe social: límites y encrucijadas. En D. Waisbrot, M. Wikinski, C. Rolfo, D. Slucki & S. Toporosi (Comp.), *Clínica Psicoanalítica ante las catástrofes sociales: la experiencia argentina* (pp. 35-85). Paidós.



- Bobbio, N. (1996). *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus.
- Bohoslavsky, E. & Morresi, S. (2011). Las derechas argentinas en el siglo XX: ensayo sobre su vínculo con la democracia. *Iberoamérica Global*, 4(2), 17-48.
- Bohoslavsky, E. & Morresi, S. (2016). El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 32. <https://doi.org/10.4000/alhim.5619>.
- Bohoslavsky, E. & Soprano, G. (2010). *Un estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Prometeo.
- Bohoslavsky, J. P. R. & Cantamutto, F. J. (2021). FMI, neoliberalismo y derechos humanos Argentina en el microscopio. *Revista derechos en acción*, 6(18), 40-86. <https://doi.org/10.24215/25251678e478>
- Bolcatto, A. & Souroujon, G. (2020). *Los nuevos rostros de la derecha en América Latina. Desafíos conceptuales y estudios de caso*. Universidad Nacional del Litoral.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Akal.
- Bonazzi, M. (2021). “Bolas y obras”: la construcción de gobernabilidad de Cambiemos en una villa bonaerense {Ponencia}. *12º Congreso Argentino de Antropología Social*. La Plata, Argentina.
- Bonvillani, A. (2012). Hacia la construcción de la categoría subjetividad política: una posible caja de herramientas y algunas líneas de significación emergentes. En C. Piedrahita Echandia, A. Diaz Gómez & Vommaro, P. (Comp.), *Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos* (pp. 191-202). Clacso.
- Bourdieu, P. (1982). La representación política. Elementos para una teoría del campo política. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (36-37), 3-24.
- Bourdieu, P. (1997). La esencia del neoliberalismo. *Revista Colombiana de educación*, (35), 1-5. <https://doi.org/10.17227/01203916.5426>
- Bourdieu, P. (2001a). *El campo político*. Plural.
- Bourdieu, P. (2001b). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Akal.
- Bourdieu, P. (2002). La mano izquierda y la mano derecha del Estado. *Revista Colombiana de Educación*, (42), 1-5. <https://doi.org/10.17227/01203916.5483>
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Editorial Anagrama.

- Brenta, N. L. (2021). Los acuerdos entre la Argentina y el FMI, 1956-2021. *Voces en el fénix*, 11(83), 26-33. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/los-acuerdos-entre-la-argentina-y-el-fmi-1956-2021/>
- Breuer, S. (2015). La dominación legítima. En A. Morcillo Laiz & E. Wiesz (Ed.), *Weber en Iberoamérica. Nuevas interpretaciones, estudios empíricos y Recepción* (229-249). Fondo de Cultura Económica.
- Brown, W. (2021). *En las ruinas del neoliberalismo: El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*. Traficantes de sueños.
- Busso, M. & Pérez, P. E. (2019). El velo meritocrático: inequidades en la inserción laboral de jóvenes durante el gobierno de Cambiemos. *RevIISE-Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 13(13), 133-145. <https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/304>
- Calliot-Théline, C. (2012). De una modernidad política a la otra. Los análisis weberianos de la política frente a la prueba de la mundialización. En M. Lowy (Coord), *Max Weber y las paradojas de la modernidad* (pp. 113-136). Nueva Visión.
- Camou, A. (2001). De cómo las ideas tienen consecuencias. *Nueva Sociedad*, 170, 69-73.
- Camou, A. & Mateo, S. (2007). ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de Sociología*, 4, 129-142. <https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn04a06>
- Campana Alabarce, M. (2011). La invención de la comunidad: el programa sanitarista para el Trabajo Social en la Argentina desarrollista. *Revista Tendencias & Retos*, (6), 127-143. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4929355>
- Campana Alabarce, M. (2014). Desarrollo humano, producción social de la pobreza y gobierno de la pobreza. *Revista Trabajo Social*, 16, 79-89. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/47059>
- Campana Alabarce, M. (2019) ¿Pobreza cero? El deterioro del sistema público estatal de protecciones sociales en la Argentina de Cambiemos. E. En Iglesias & J. Lucca (Comp.), *La Argentina de Cambiemos* (209-224). UNR Editora.
- Canelo, P. (2001). *¿Dónde está el enemigo?: la rearticulación menemista de los clivajes políticos y la disolución del antagonismo social*. Argentina, 1989-1995. CLACSO.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*. Prometeo.
- Canelo, P. (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Siglo Veintiuno.

- Canelo, P. & Castellani, A. (2017). *Informe de Investigación N°1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Observatorio de las Elites Argentinas.
- Canelo, P. & Lascurain, M. C. (2017). *¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal. Informe de Investigación n.º 3*. Informes del Observatorio de las Elites.
- Canelo, P., Lascurain, M. C. & Salerno, A. (2020). La "nueva derecha" en la provincia de Buenos Aires. Perfil sociológico del gabinete inicial de la gobernadora María Eugenia Vidal (2015). *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, (57), 95-115.  
<http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/361>
- Carballeda, A. J. M. (1995). Política social, subjetividad. y poder: La acción social de la fundación Eva Perón. *Margen*, (7-8), 1-11.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2882688>
- Carballeda, A. J. M. (2010). La cuestión social como cuestión nacional, una mirada genealógica. *Revista Palabra. Palabra que obra*, 11(11), 12-23.  
<https://doi.org/10.32997/2346-2884-vol.11-num.11-2010-112>
- Carballeda, A. J. M. (2002). *La intervención en lo social: exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Paidós.
- Carballeda, A. J. M. (2019). El lugar del Otro en la exacerbación del neoliberalismo. *Margen*, (94), 1-2. <https://www.margen.org/suscri/margen68/carballeda.pdf>
- Carballeda, A. J. M. (2022). *La subjetividad como terreno de disputa*. Margen.
- Carbó, T. (2002). Investigador y objeto: una extraña/da intimidad. *Iztapalapa*, 53(23), 15-32. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/434>
- Carlón, M. (2016). Apropiación contemporánea de la teoría comunicacional de Eliseo Verón. En E. Vizer & C. Vidales (Coords.), *Comunicación, campo(s) teorías y problemas. Una perspectiva Internacional* (pp. 125-153). Editorial Comunicación Social.
- Castel, R. (1995). De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. *Archipiélago*, 21(2).
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Paidós.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.

- Castel, R. & Haroche, C. (2003). *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo: conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Homo Sapiens.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva sociedad*, (276), 48-61.
- Castro García, C., Comelli, M., Ciccolella, M., Mariano, N., Godfrid, J., & Schwartz, A. (2009). El campo en conflicto. Disputas y sentidos en torno a la Resolución N 125. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*. Buenos Aires, Argentina.
- Chiara, M. & Di Virgilio, M. M. (2017). Conceptualizando la gestión social. En M. Chiara & M. Di Virgilio (Org.), *Gestión de la política social, conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Instituto del Conurbano / Universidad de General Sarmiento.
- Cholvis, J. F. (2020). La Constitución argentina y los tiempos del FMI-De Aramburu a Macri. *Revista Científica Arbitrada de la Fundación MenteClara*, 137(5). <https://doi.org/10.32351/rca.v5.137>
- Cohen, S. (1987). *Folk Devils and Moral Panics*. Routledge.
- Collado-Campaña, F., Jiménez-Díaz, J. & Entrena-Durán, F. (2016). El liderazgo político en las democracias representativas: propuesta de análisis desde el constructivismo estructuralista. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(228), 57-90. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30040-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30040-X)
- Corral, D. & Foresti, J. (2018). Las coaliciones legislativas durante el gobierno de Cambiemos. Un estudio exploratorio. *Ensamblés*, 5(9), 17-40.
- Cortés, R. & Kessler, G. (2013). Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). *Revista de Indias*, 73(257), 239-264. <https://doi.org/10.3989/revindias.2013.010>
- Cortés, R. & Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990. *Estudios del trabajo*, 1(1), 21-46.
- Dahl, R. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Jorge Zahar.
- Danani, C. (2013). Estatidades en disputa. recrear la protección social, refundar el estado. la reforma previsional en la argentina, 2004-2011. En C. Midiglia, V. Villarespe Reyes & Ziccardi, A. (Coord.), *Persistencia de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (pp. 89-112). CLACSO.

- Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, 12, 1–25. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/12771.pdf>
- Danani, C. (2017) La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara & M. Di Virgilio (Org.), *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas* (pp. 25-52). Universidad de General Sarmiento.
- Danani, C., Chiara, M. & Filc, J. (1996). *El fondo de reparación histórica del conurbano bonaerense: Una aproximación macroinstitucional*. Universidad de General Sarmiento.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010). Reformas y contrarreformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo. *Reflexión política*, 12(24), 18-29. <https://doi.org/10.29375/01240781.1263>
- Danel, P., Velurtas, M. & Favero-Avico, A. (2020). Gubernamentalidad neoliberal: miradas desde las intervenciones del Trabajo Social en el Gran La Plata. *Prospectiva*, (30), 221-238. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i30.8876>
- de Büren, M.P. (2020). Elementos para una genealogía del movimiento neoliberal en Argentina: intelectuales, políticos y empresarios. *Revista Temas Sociológicos*, 27, 59-89. <https://doi.org/10.29344/07196458.27.2250>
- De La Garza, E. (2001). La epistemología crítica y el concepto de configuración. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(1), 109-127.
- De Marinis, P. (2008). Max Weber: la disputada herencia de un clásico de la sociología. Entrevistas a Wolfgang Schluchter y Dirk Käsler. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 121, 169-204. <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/1237>
- De Sena, A. (2014). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada. *Pensamiento plural*, (8), 37-63. <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/pensamentoplural/article/view/68>
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión.
- Dosek, T. (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y gobierno*, 22(2), 347-390. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/684>

- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo Veintiuno.
- Dubet, F. (2019). *Lo que nos une: Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*. Siglo XXI editores.
- Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes: De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Siglo XXI editores.
- Dukuen, J. & Kriger, M. (2016). Solidaridad, esquemas morales y disposiciones políticas en jóvenes de clases altas: Hallazgos de una investigación en una escuela del conurbano bonaerense (2014-2015). *Astrolabio*, (16), 311-339. <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n16.12000>
- Dussel, E. (2012). *Para una política de la liberación*. Gorla.
- Duso, G. (2016). *La representación política: génesis y crisis de un concepto*. Universidad Nacional de General San Martín.
- De Luca, M. (1998). Los ejecutivos. En H. Orlandi (Ed.), *Las instituciones políticas de gobierno* (pp. 133–174). Eudeba.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Manantial.
- Falappa, F. & Andrenacci, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Faur, E. (2015). El maternalismo en su laberinto. Políticas sociales y cuidado infantil en Argentina. *Latinoamericana de Estudios de Familia*, 7, 45-61. <https://doi.org/10.17151/rlef.2015.7.4>
- Fariás, M. L. (2021). La managerialización de las relaciones estatales en Argentina (2015-2019): ¿Cambiamos logró cambiarnos? *Innovar*, 31(79), 47-59. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91895>
- Fernández Soto, S. (2001). La intervención social del Estado en los noventa. Un análisis de la implementación del Plan Vida en la ciudad de Tandil (Provincia de Buenos Aires) {Ponencia}. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Argentina.
- Fernández Soto, S. (2013). Políticas sociales y proyectos de sociedad: Crisis, neoliberalismo y reconfiguración neodesarrollista en Argentina en el siglo XXI. *Revista Políticas Públicas*, 17(2), 368–388. <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2546/3873>

- Ferrari-Mango, C. (2019). La transformación de la política social en contextos de reconstrucción neoliberal. Del Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo al Hacemos Futuro [Ponencia]. *XIII Jornadas de Sociología*. Buenos Aires, Argentina.
- Ferrari-Mango, C. y Campana, J. (2018). *Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”*. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural / FLACSO.
- Ferrari Mango, C. (2020). La política social desde el modelo inclusivo al neoliberalismo tardío: del programa “Argentina Trabaja” al “Hacemos Futuro”. *Equidad y Desarrollo*, 1(36), 9-30. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss36.1>
- Ferullo, H. (2006). El concepto de pobreza en Amartya Sen. *Cultura económica*, (66), 10-16. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/13580>
- Foucault, M. (1968). *Las palabras y las Cosas. Una arqueología de las Ciencias humanas*. Siglo Veintiuno Editores.
- Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. Siglo Veintiuno Editores.
- Foucault, M. (2004). *El orden del discurso*. Fabula Tusquets Editores.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 83-99.
- Fraser, N. (2017). Trump o el fin del neoliberalismo progresista. *Envío*, 36, 34-37.
- Franzé, J. (2004). *¿Qué es la política?: Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt*. Libros de la Catarata.
- Franzé, J. (2011). Si Dios ha muerto ¿todo está permitido? Strauss, Weber y Schmitt revisitados. *Revista de estudios políticos (nueva época)*, (13), 151-179. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/40314>
- Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos: Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo Libros.
- Frederic, S. & Masson, L. (2006). Hacer política en la Provincia de Buenos Aires: Representación y profesión política en los '90. *Anuario de Estudios en Antropología Social*.
- Frenkel, A. & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia internacional*, (96), 177-207. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>
- Gago, V. (2020). Lecturas sobre feminismo y neoliberalismo. *Nueva sociedad*, (290), 34-44.

- Gallo, A. (2008). El discurso político de la centroderecha argentina o la anulación de la alteridad izquierda-derecha. *Revista SAAP*, 3(2), 287-312. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v3-n2/Gallo.pdf>
- Gallo, A. & Bartoletti, J. (2012). Partidos de gobierno en la era posneoliberal: paradigmas antagónicos y límites para una agenda de izquierda en América del Sur. Los casos del Frente Amplio, Alianza País y el Frente para la Victoria. *Oficina Nacional de Procesos Electorales*, 11(12), 36-69.
- Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad: El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Fundación CECE.
- Gamallo, G. (2019). Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018). *Estudios Sociales del Estado*, 5(10), 16-59. <https://doi.org/10.35305/ese.v5i10.189>
- Gamallo, L. (2012). Entre paros y cacerolazos: Apuntes sobre la conflictividad social en la Argentina reciente. *Anuari del conflicto social*, 877-908.
- García Cívico, J. (2006). *La tensión entre mérito e igualdad: el mérito como factor de exclusión* {Tesis de doctorado} Universitat de Valencia.
- García Delgado, D. (2016). La modernización del Estado: el poder vuelve al poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(6), 13-17.
- García Delgado, D. (2018). Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. En D. García Delgado, C. Ruíz del Ferrer & B. de Anchorena (Comp.), *Elites y captura del Estado: control y regulación del neoliberalismo tardío* (pp. 27-46). FLACSO.
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas*. Gedisa.
- Gené, M. (2014). Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista de sociología e política*, 22, 97-119. <https://doi.org/10.1590/1678-987314225207>
- Gené, M. (2018). Politización y controversias: los CEOS en el gobierno de Cambiemos. *Ensamblés*, 5(9), 41-62.
- Gene, M. & Vommaro, G. (2023). *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Siglo Veintiuno.
- Gerchunoff, P. & Antúnez, D. (2002). De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo. *Nueva historia argentina*, 8, 1943-1955.
- Gessaghi, V., Landau, M. & Luci, F. (2020). Clase alta, empresa y función pública en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(2), 403-428. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/58149/51378>



- Giavedoni, J. (2018). El neoliberalismo y sus modos de regulación social. Crisis, empresa y competencia. *Revista Perspectivas Sociales*, 20(2), 31-62. <https://perspectivassociales.uanl.mx/index.php/pers/article/view/74>
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado*. Taurus.
- Gil Villegas, F. (2013). *Max Weber y la guerra académica de los cien años. La polémica en torno a "La ética protestante y el espíritu del capitalismo" (1905-2012)*. FCE.
- Giordano, V. (2014). ¿Qué hay de nuevo en las "nuevas derechas"? *Nueva Sociedad*, (254), 46-56.
- Giorgi, G. (2011). Las formas estatales de la política sociales en la Argentina (1946-1999) {Ponencia}. *XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Catamarca, Argentina.
- Giorgi, G. (2014). Ministros y ministerios de la Nación argentina: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). *Apuntes*, XLI(74), 103–139. <https://doi.org/10.21678/apuntes.74.704>
- Giorgi, G. (2015). En los pliegues de la planificación del onganiato: el comunitarismo como política estatal (1966-1970). *Anuario IEHS*, (30), 159-175. <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/anuario-ies/article/view/2035/1886>
- Giorgi, G. (2018). Redes de expertise y gestión social: Reclutamiento, circulación y salida de altos funcionarios de Gobierno nacional {Ponencia}. *X Jornadas de Sociología*, Ensenada, Argentina.
- Giorgi, G. (2020). El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. *Trabajo y Sociedad*, 34, 23–47. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1514-68712020000100021&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1514-68712020000100021&script=sci_abstract&tlng=es)
- Giorgi, G. y Mallimaci, F. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Revista Cultura y Religión*, VI(1), 113-144. <https://doi.org/10.61303/07184727.v6i1.51>
- Girola, L. (2011). Historicidad y temporalidad de los conceptos sociológicos. *Sociológica*, 26(73), 13-46. <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/104/95>
- Gomes, G. (2016). *La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile, 1960-1970*. UNLP.

- Gorelik, A. (2015). Ensayo introductorio. Terra incognita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En G. Kessler (Ed.), *Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires* (pp. 21–69). Edhasa / UNIPE.
- Graciarena, J. (1984). El Estado latinoamericano en perspectiva: figuras, crisis, prospectiva. *Pensamiento iberoamericano*, (5), 39-74.
- Grandinetti, J. R. (2021). Procesos de politización e involucramiento político de militantes en partidos opositores durante el kirchnerismo. Los casos de la militancia juvenil del PRO y la UCR en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Postdata*, 26(2), 345-368. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1851-96012021000200345](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-96012021000200345)
- Grassi, E., Hintze, S. & Neufeld, M. R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*. Editorial Espacio.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*. Editorial Espacio.
- Gronzona, A. (2012). “Tradición” y “traducción”: Un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Gros, A. (2015). Alfred Schutz en español: una tarea pendiente. Introducción del traductor. En A. Schutz (Aut.), *Problemas de sociología del lenguaje* (pp. 45-68). Gorla
- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Catedra.
- Haidar, V. (2020). La «Vía PRO» como «tercera vía»: un análisis desde la perspectiva de la historia reciente. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, 58(1), 207-230. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/EstudiosSociales/article/view/7155/12789>
- Hennis, W. (1983). El problema central de Max Weber. *Revista de estudios políticos*, (33), 49-100.
- Heredia, M. (2011). La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal. En A. Pucciarelli (Comp.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal* (pp. 179-220). Siglo Veintiuno.
- Heredia, M. (2012). La ciencia global en el Gabinete Nacional: el singular ascenso del Ministerio de Economía. *PolHis*, 9(10), 291-300.
- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se construyó la confianza en los expertos)*. Siglo XXI.

- Hinkelammert, F. (1988). Democracia y nueva derecha en América Latina. *Nueva Sociedad*, 49, 104-115.
- Hintze, S. (2018). Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015: el punto de vista de los sujetos. *Otra Economía*, 11(20), 136-155. [https://www.revistaotraeconomia.org/index\\_php/otraeconomia/article/view/14737](https://www.revistaotraeconomia.org/index_php/otraeconomia/article/view/14737)
- Hopp, M. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 2, 113-142. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/535>
- Iamamoto, M. (1997). *El servicio social en la contemporaneidad. Trabajo y formación profesional*. Cortez Editora.
- Iglesias, I. y Lucca, J. (2019). *La Argentina de Cambiemos*. UNR Editora.
- Jelin, E. (2019). *La lucha por el pasado: cómo construimos la memoria social*. Siglo XXI editores.
- Jiménez-Díaz, J. (2023). *Miradas y meditaciones de la polis. Introducción a la Teoría Política*. Tirant lo Blanch.
- Jiménez Díaz, J. & Collado Campaña, F. (2017). El pensamiento político de Max Weber: ¿una guía para la acción pública? {Ponencia}. *III Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*, Santiago de Compostela, España.
- Kalberg, S. (2011). La influencia pasada y presente de las visiones del mundo: Max Weber y el descuido de un concepto sociológico. *Sociológica*, 26(74), 207-246. <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/99>
- Krmpotic, C. (2016). Las formas históricas de la protección social. El pasaje de la hospitalidad a la asistencia social. *Catedra paralela*, 13, 13-34. <https://doi.org/10.35305/cp.vi13.34>
- Laclau, E. & Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Fondo de cultura económica.
- Laguado Duca, A. (2010). Cuestión social, desarrollo y hegemonía en la Argentina de los años sesenta. El caso de Onganía. *Universitas humanística*, 70, 101-118. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2115>
- Laiz, Á. M., & Weisz, E. (2015). *Max Weber en Iberoamérica: nuevas interpretaciones, estudios empíricos y recepción*. Fondo de Cultura Económica.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.

- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Amorrortu.
- Lefort, C. (1988). *¿Permanece lo teológico-político?* Hachette.
- Liras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y gobierno*, 17(2), 205-241. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/174>
- Lera, C. I. (2017). Mérito y desigualdad. Algunas cuestiones para pensar las intervenciones profesionales en el neoliberalismo contemporáneo. *Debate Público*, 7(13), 21-29. <https://doi.org/10.62174/DPdp.8552>
- Lewkowicz, I. (2004). *Pensar sin Estado: la subjetividad en la era de la fluidez*. Paidós.
- Luci, F. (2016). *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas del país*. Paidós.
- Lichtensztein, S. (2012). El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: Sus relaciones con el poder financiero. *Economía Unam*, 9(25), 14-28. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2012000100002](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2012000100002)
- Lipset, S. & Rokkan, S. (2000), Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos de ciencia política* (pp. 231-273). Ariel.
- Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En J. Subirats & Q. Brugué (Coords.), *Lecturas de gestión pública*. Ministerio de Administración Pública.
- Logiudice, A. (2010). La política social asistencial 2001-2009: entre la economía social y la gerencia neoliberal {Ponencia}. *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata, Argentina.
- Logiudice, A. G. (2018). Pasado y presente de la asistencia: claves para una relectura del neoliberalismo. *Entramados y Perspectivas*, 8(8), 90-124. <https://doi.org/10.62174/eyp.2967>
- Logiudice, A. & Bressano, C. (2011). Nuevas intervenciones públicas en la Argentina reciente: el caso de la asistencia social. *Debate Público*, 1(2), 50-62. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/debatepublico/article/view/8799/7444>
- López, E. (2000). *La construcción de la vivienda como proceso de construcción de la ciudadanía. Una posibilidad histórica*. {Tesis de maestría}. Pontificia Universidad Católica do Sao Paulo Brasil

- López, E. (2022). Modelos de gestión y movimientos sociales. En M. Bonicatto (Comp.), *Políticas sociales en tiempo real: reflexiones desde la gestión* (pp. 112-125). Facultad de Trabajo Social.
- López Segrega, F. (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de una nueva derecha*. CLACSO.
- Löwy, M. (2007). El concepto de afinidad electiva en Max Weber. En P. Aronson & E. Wiesz (Comp.), *La vigencia del pensamiento de Max Webber a cien años de la ética protestante y el espíritu del capitalismo* (pp. 89-104). Editorial Gorla.
- Lowy, M. (2012) Introducción. En M. Lowy (Coord.), *Max Weber y las paradojas de la modernidad* (pp. 7-10). Nueva Visión.
- Lupu, N. (2015). Nacionalización e institucionalización de partidos en la Argentina del siglo XX. En M. Torcal (Coord.), *Sistemas de partidos en América Latina: Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 183-202). Anthrope/Siglo XXI.
- Marcalle, M. (2019). *Elites estatales y micropolítica burocrática en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina 2015-2019* {Tesis de Maestría}. Universidad de San Andrés.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.
- Marradi, A. Archenti, N. & Piovani, J. (2018). *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Siglo XXI Editores.
- Martín-Barbero, J. (2001). De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política. *Nueva sociedad*, 175, 170-185.
- Martínez Herrero, I., Cruz Santos, C. & Ioakimidis, V. (2014). Reconceptualizando el trabajo social en Europa del sur: el retorno de la política “en tiempos de malestares”. *Servicios sociales y política social*, 106, 11-24.
- Mauro, S. (2014). Representación política y movilización social en la argentina postneoliberal (2003-2013). *Revista de Ciencia Política*, 52, 171-193. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2014.33103>.
- Mauro, S. (2015). La transformación del sistema político argentino y sus nuevos actores. La construcción propuesta republicana como partido político nacional (2003-2013). *Analecta polit*, 5, 407-430. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2454>
- Mauro, S. & Brusco, P. (2016). Nuevos actores del sistema político argentino y la disputa subnacional. Las estrategias electorales del PRO en la Provincia de Buenos Aires (2005-2015). *Pasado abierto*, 3, 43-64.

- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative research design: an interactive approach*. SagePublications.
- McGee Deutsch, S. (2005). *Las derechas. La extrema derecha en la Argentina, el Brasil y Chile. 1890-1939*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- McRuer, R. (2021). *Teoría Creep. Signos culturales de lo queer y de la discapacidad*. Kaotica Libros.
- Meccia, E. (2017). No me discuta. Migración reciente en Argentina y medios de comunicación desde el análisis sociológico-lingüístico del discurso. *Relmecs*, 7(1), 1-24. <https://doi.org/10.24215/18537863e022>
- Merklen, D. (2010). *Pobres Ciudadanos*. Editorial Gorla.
- Merton, R. (1999). La estructura burocrática y la personalidad. En J. Shafritz & A. Hyde (Comp.), *Clásicos de la administración pública* (pp. 225-238). Fondo de Cultura Económica.
- Meza, R. B. (2002). La teoría de las elites en Pareto, Mosca y Michels. *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (52), 386-407. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/494>
- Moreno, J. L. (2009). *Éramos tan pobres...: de la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*. Sudamericana.
- Morgenfeld, L. (2017). Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump. *Realidad Económica*, 1-14.
- Morresi, S. (2007). ¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años noventa. En G. Nardacchione, G. Vommaro & E. Rinesi (Comps.), *Los lentes de Víctor Hugo* (pp. 117-150). Ediciones UNGS.
- Morresi, S. (2008). *La nueva derecha argentina: la democracia sin política*. Ediciones UNGS.
- Morresi, S. (2015). Acá somos todos democráticos. El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en la Argentina. En G. Vommaro & S. Morresi (Org.), *“Hagamos equipo”*. *PRO y la construcción de la nueva derecha argentina* (pp. 163-201). UNGS.
- Morresi, S. (2016). La reingeniería del Estado y la transformación social de la nueva derecha. *BORDES*, (1), 15-21. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/bordes/article/view/382/348>
- Morresi, S. (2017). ¿Cómo fue posible? Apuntes sobre la prehistoria y el presente del partido PRO. En Arredondo, M. & Boron, A. (Comp.), *Clases medias argentinas. Modelo para armar* (pp. 67-85). Luxemburg.

- Morresi, S. (2023). Derechas políticas y democracia liberal: convivencia, compromiso y tensión. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, (64). <https://doi.org/10.14409/es.2023.64.e0066>
- Morresi, S. & Vommaro, G. (2023). *Saber lo que se hace*. Prometeo.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Muñoz, G. (2020). Intervención social en la encrucijada neoliberal: transformación social en clave de resistencia. En B. Castro Serrano, N. Arellano-Escudero & A. Cea (Eds.), *Materiales (De)Construcción. Crítica, neoliberalismo e intervención social* (pp. 31-59). Nadar Ediciones.
- Murillo, S. (2008). Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En A. Cimadamore & A. Cattani (Comp.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 41-77). CLACSO.
- Murillo, S. (2012). *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde proyectos emancipatorios de América Latina*. Ediciones Luxemburg.
- Narvaja de Arnoux, E. (2021). El análisis del discurso en Latinoamérica: objetos, perspectivas y debates. *Revista Signos. Estudios de Lingüística*, 54(107), 711-735. <https://revistasignos.cl/index.php/signos/article/view/822/>
- Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis*, 10(28), 193-219. <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1225/1858>
- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-147. <https://doi.org/10.18294/rppp.2012.614>
- Natalucci, A. & Mate, E. (2020). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones: Revisitando la Ley de Emergencia Social (Argentina, 2016). *Cartografías del Sur*, (12). <https://doi.org/10.35428/cds.vi12.209>
- Natalucci, A. & Mouján, L. (2022). ¿Un giro a la derecha? Movilización y política en la Argentina contemporánea (2015-2019). *Polis. Revista Latinoamericana*, 21(61), 59-79. <http://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2022-n61-1706>
- Natanson, J. (2018a). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Siglo Veintiuno.
- Natanson, J. (2018b). Mauricio Macri en su ratonera: el fin de la utopía gradualista. *Nueva sociedad*, (276), 24-33.

- Nazareno, M. (2019). Neoliberalismo profundo. Apuntes sobre el “proyecto hegemónico” de la nueva derecha argentina. En M. Nazareno, S. Segura & G. Vázquez (Eds.), *Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 23-44). Brujas.
- Nazareno, M., Segura, S. & G. Vázquez (2019), *Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Brujas.
- Nemiña, P. (2011). Presentación: Historia de las relaciones entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional. *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos SA Segreti*, (11), 13-16.  
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuarioceh/article/view/23017/22776>
- Nemiña, P. & Larralde, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *América Latina en la historia económica*, 25(1), 275-313. <https://doi.org/10.18232/alhe.v25i1.858>
- Nemiña, P. & Echandi, J. (2020). De la red al piso de protección social: la trayectoria de la política social en los Organismos Multilaterales. *Conjuntura Austral*, 11(55), 51-62.
- Nosetto, L. (2015). Max Weber y el concepto de lo político. Entre la ética guerrera y la necesidad de la culpa. *Estudios políticos*, (46), 170-196.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-51672015000100010](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672015000100010)
- Nosetto, L. (2020). Revisión teórica de la opinión pública: Delimitación, historización, analítica. *De Prácticas y discursos*, 9(14), 1-30. <https://doi.org/10.30972/dpd.9144799>
- Nougués, T. & Salerno, A. (2022). El Estado micro-emprendedor. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la gestión de Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación. *Astrolabio*, (28), 91-100.  
<https://doi.org/10.55441/1668.7515.n28.28225>
- Nun, J. (2008). Epílogo. En J. Nun & Grimson, A. (Comp.), *Territorios, identidades y federalismo* (pp. 179-183). Edhasa.
- O'Donnell, G. (1989). Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos políticos*, 56(1).
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (42), 5-30.
- Olavarría Gambi, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de la política pública*. Universidad de Chile.



- Olejarczyk, R. & Demoy, M. (2017). Habitar la trinchera: potencia y política en el Trabajo Social. *TS. Territorios, Revista de Trabajo Social*, (1), 13-28. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/article/view/25>
- Ollier, M. (2007). El peronismo bonaerense: Inserción nacional y liderazgos. *Revista SAAP*, 3(1), 157–184. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v3-n1/Ollier.pdf>
- Ostiguy, P. (1997). Peronismo y antiperonismo: bases socioculturales de la identidad política en Argentina. *Revista Ciencias Sociales*, 6, 133-215.
- Ottone, E. (2014). Cambio de ciclo político. *Estudios públicos*, 134, 169-195.
- Osuna, M. F. (2012). El proyecto de Bienestar Social del Onganiato: ¿una utopía de derecha? *Cuarto Taller de Discusión de Las derechas en el Cono Sur, siglo XX*. Argentina.
- Osuna, M. F. (2017). *La intervención social del Estado. El Ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Prohistoria.
- Oszlak, O. (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo económico*, 519-543.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, (11), 11-56. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-96012006000100002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100002)
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. CEDES.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de Partido*. Alianza Universidad.
- Paura, V., Zibecchi, C. & Delgado Williams, S. (2022). Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *ConCiencia Social*, 5(10), 27-47. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/37482>
- Pêcheux, M. (1990). Analyse automatique du discours. En D. Malmidier (Comp.), *L'inquiétude du discours*. Editions des Cendres.
- Peón, C. (1993). Apuntes para una teoría weberiana del clientelismo político. En C. Peón, A. Rosler & D. Avaro (Coord.), *Estudios de sociología política M. Weber, E. Durkheim y F. Tönnies* (pp. 95-123). CEAL.
- Perelmiter, L. (2012a). La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio de la pobreza en la Argentina reciente. *PolHis*, 5(9), 309–318.

- Perelmiter, L. (2012b). Saber asistir: Técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. En S. Morresi y G. Vommaro (Comp.), *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina* (pp. 135–170). Prometeo.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. UNSAM Edita.
- Perelmiter, L. (2017). Descifrar mundos estatales. Sobre la circulación de autoridad en las burocracias públicas. En G. Vommaro & M. Gené (Eds.), *La vida social del mundo político: Investigaciones recientes en sociología política* (pp. 63–86). Ediciones UNGS.
- Perelmiter, L. & Marcalle, M. (2021). Élités estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos. *Revista Mexicana de Sociología*, 83(1), 185-213. <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60027/53121>
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (2), 531-565.
- Polanyi, K. (2007). La gran transformación: crítica al liberalismo económico. Quipe Editorial.
- Pucciarelli, A. (2006). *Los años de Alfonsín*. Siglo XXI.
- Pucciarelli, A. (2017). El conflicto por la “125” y la configuración de dos proyectos prehegemónicos. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Comp.), *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 351-378). Siglo Veintiuno Editores.
- Pucciarelli, A. & Castellani, A. (2017). Introducción. El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida. En A. Pucciarelli & A. Castellani (Comp.), *Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 15-31). Siglo Veintiuno Editores.
- Quiroga, H. (2012). Repensar la legitimidad democrática. La opinión pública en debate. En E. Cheresky (Comp), *¿Qué democracia en América Latina?* (pp. 55-82). Prometeo.
- Rabotnikof, N. (1999). Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (10), 25-39. <https://isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/573>
- Rabotnikof, N. (2009). *De la democracia desencantada al desencanto democrático*. Instituto Federal Electoral.
- Repetto, F. (2003). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. En Las trayectorias de Argentina y Chile*. Prometeo Libros.

Repetto, F., Potenza Dal Masetto, F. & Vilas, M. J. (2006). *Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Retamozo, M. (2014). ¿Cómo hacer un proyecto de tesis doctoral en Ciencias Sociales?. *Ciencia, docencia y tecnología*, (48), 173-202. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-17162014000100007](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17162014000100007)

Rey, M. (2001). Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración. *Encrucijadas*, (6), 1-13.

Ricci, G. E. (2021). La vuelta del FMI a la Argentina en 2018 desde una perspectiva neogramsciana. *CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina*, (133), 7–28. <https://doi.org/10.35305/cc.vi133.107>

Rinesi, E. (2022). La manifestación como cosa pública. *BORDES*, (23), 59-63. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/bordes/article/view/1166>

Rodríguez, L. G. (2017). “Cambiemos”: la política educativa del macrismo. *Questión/cuestión*, 1(53), 89-108. <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/3699>

Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. David McKay Company.

Romero, J. L. (1970). *El pensamiento político de la derecha latinoamericana*. Paidós.

Rosanvallon, P. (2006). Democracia y desconfianza. *Revista Estudios Políticos*, 134, 219-237.

Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Manantial.

Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, legitimidad*. Manantial.

Rozas Pagaza, M. (2012). La intervención profesional un campo problemático tensionado por las transformaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad contemporánea. *O social em questao*, (24), 43-53. [https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/osq24\\_pagaza\\_4.pdf](https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/osq24_pagaza_4.pdf)

Rozas Pagaza, M. (2018). La Cuestión Social: su complejidad y dimensiones. *Revista ConCienciaSocial*, 2(3), 45-56. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/21587>

- Ruiz del Ferrier, C. & Gradin, A. (2018). El tiempo de las elites de poder en la posdemocracia. Diagnóstico, debates y propuestas posfundacionales. En D. García Delgado, C. Ruíz del Ferrer & B. de Anchorena (Comp.), *Elites y captura del Estado: control y regulación del neoliberalismo tardío* (pp. 91-114). FLACSO.
- Ruiz Encina, C. & Boccardo Bosoni, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. El desconcerto NodoXXI.
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 2(43), 173-205.
- Sala, L. & Agüero, M. (2023). A 40 años de la transición democrática, ¿qué sabemos de las políticas sociales de la dictadura (1976-1983)? Una propuesta de reconstrucción. *TS. Territorios – Revista de Trabajo Social*, 7(7), 37-55. <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ts/article/view/1561>
- Salazar, L. (2018). El Trabajo Social y sus avatares. Primeras implicancias de la intervención social ante el cambio de gobierno nacional en Argentina. *Sociedade em Debate*, 24(1), 176-192.
- Salerno, A. (2017). Evitismo liberal: voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007-2015). *Papeles de Trabajo*, 11(20), 167-188. <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/article/view/722/658>
- Salerno, A. (2019). Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). *Sociohistórica*, 44, 1-19. <https://doi.org/10.24215/18521606e083>
- Salerno, A. (2020). El vínculo entre lo socio-asistencial y la estrategia electoral de Cambiemos de la campaña de María Eugenia Vidal a los perfiles y discursos ponderados en el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (2015-2019). *Polhis*, 13(25), 269-296.
- Salerno, A. (2022). Sociohistoria de la asistencia en Argentina: desafíos de gestión, legitimidad gubernamental y modos de intervención estatal (1823-2019). *Revista Pilquen*, 25(3), 1–22. <https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/4326>
- Salvia, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En C. Barba Solano & N. Cohen (Coord.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 107-137). CLACSO.

- Salvador Benítez, L. (2008). Desarrollo, educación y pobreza en México. *Papeles de población*, 14(55), 237-257.  
[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252008000100010](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000100010)
- Sandel, M. J. (2019). *La tiranía del mérito: ¿Qué ha sido del bien común?*. Debate.
- Sartori, G. (1990). The Sociology of Parties: A Critical Review. En P. Mair (Ed.), *The West European Party System* (pp. 150-182). Oxford University Press.
- Sartori, G. (2003). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis (Vol. 107)*. St. Martin's Press.
- Sartre, J. P. (1995). *Crítica de la razón dialéctica (Tomo I, Libro I)*. Losada.
- Sawicki, F. (2011). Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas. *Revista de Sociología*, (25), 37-53. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2011.27497>
- Scribano, A. (2010). Primero hay que saber sufrir...!!! Hacia una sociología de la “espera” como mecanismo de soportabilidad social. En A. Scribano & P. Lisdero (Comp.), *Sensibilidades en juego: miradas múltiples desde los estudios sociales de los cuerpos y las emociones* (pp. 169-192). CEA-CONICET.
- Schmitt, C. (1984). *El concepto de lo político*. Folios.
- Scherlis, G. (2008). Machine Politics and Democracy: The Deinstitutionalization of the Argentine Party System. *Government and Opposition*, 43(4).
- Schluchter, W. (2008). *Acción, orden y cultura: estudios para un programa de investigación en conexión con Max Weber*. Prometeo Libros.
- Schuliaquer, I. (2017). *La negociación de las escenas mediáticas. Los gobiernos de izquierda y los grandes grupos mediáticos nacionales en América del Sur* {Tesis de doctorado}. Université Paris Sorbonne Cité y Universidad de Buenos Aires.
- Schutz, A. (1993). *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Paidós.
- Schutz, A. (2015). *Problemas de sociología del lenguaje*. Gorla.
- Sidicaro, R. (2013). 29 años de democracia argentina, en las claves conceptuales de Max Weber y Pierre Bourdieu. *Entramados y Perspectivas*, (3), 137-161.  
<https://doi.org/10.62174/eyp.153>
- Sidicaro, R. (2022). *Las sociologías de Marx, Durkheim y Weber: Cómo pensaron las crisis de su tiempo y por qué sus ideas siguen siendo actuales*. Siglo XXI Editores.
- Sigal, S. & Verón, E. (2014). *Perón o muerte: los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Eudeba.

- Segura, R. (2015). La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio. En G. Kessler (Ed.), *Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires* (pp. 129–158). Edhasa / UNIPE.
- Sojo, A. (2005). Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política. En I. Arriagada (Ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Cepal.
- Soldano, D. & Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-79). Prometeo.
- Soldano, D. & Costa, M. I. (2015). El conurbano bonaerense como un territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales. En G. Kessler (Ed.), *Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires* (pp. 433-463). Edhasa / UNIPE.
- Soler, L., Giordano, V. & Saferstein, E. (2018). Las derechas y sus raros peinados nuevos. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 30, 171-191.
- Soprano Manzo, G. F. (2007). Del Estado en singular al Estado en plural: contribución para una historia social de las agencias estatales en Argentina. *Cuestiones en sociología*, (4), 19-48.
- Souroujon, G. (2021). El aborto: la manzana de la discordia de la nueva derecha. Los argumentos liberales y conservadores de los diputados de Propuesta Republicana (PRO) en el debate del proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo en Argentina en 2018. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 66(243), 141-162. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.243.69643>
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Caja negra.
- Tagina, M. L. (2011). Elecciones de 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales. En M. Alcántara Sáez & M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: Política y Elecciones del Bicentenario (2009-2010)* (pp. 123–146). Centro de Estudios políticos y constitucionales.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Universidad.
- Tarrow, S. (2013). *The language of contention: revolutions in words, 1688-2012*. Universidad Cambridge.
- Taylor, S. J. & Bogdan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.

- Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Centro Editor de América Latina.
- Toboso Martin, M. (2018). Diversidad funcional: hacia un nuevo paradigma en los estudios y en las políticas sobre discapacidad. *Política y Sociedad*, 55(3), 783-804.
- Toftum, B. N. & Triador, D. (2020). El camino de la deuda: Retorno del “nuevo FMI”. *Margenes. Revista de economía política*, (6), 81-96.
- Torre, J. C. (2017). Los huérfanos de la política de partidos revisited. *Revista SAAP*, 11(2), 10-30. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702017000200004](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702017000200004)
- Travi, B. (2024). Análisis crítico de los fundamentos del Trabajo Social y conceptos clave desarrollados por Mary Ellen Richmond y la vigencia actual de su pensamiento {Ponencia}. *I Seminario de Investigaciones doctorales en Trabajo Social. Producción de conocimiento y transformación social*. Chile.
- Van Dijk, T. (1994). Discurso, poder y cognición social. *Conferencias. Cuadernos*, 2(2) 1-94).
- Van Dijk, T. (2003). *Racismo y discurso de las elites*. Gedisa.
- Van Dijk, T (2012). *Discurso y contexto*. Gedisa.
- Varesi, G. (2016). Tiempos de restauración: Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad económica* (302), 6-34.
- Varesi, G. (2018). Relaciones de fuerza bajo la presidencia Macri. *Realidad económica*, 47(320), 9-44.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1997). *La construcción de representaciones sociales: el discurso político y la prensa escrita*. Gedisa.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2005). La representación discursiva de los conflictos sociales en la prensa escrita. *Estudios Sociológicos*, 67, 95-137. <https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/342/342>
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2007). El aporte de la epistemología del sujeto conocido al estudio cualitativo de las situaciones de pobreza, de la identidad y de las representaciones sociales. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 8(3), 1-22.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2011). Nuevas formas de conocer, de representar y de incluir: el paso de la ocupación al diálogo. *Discurso y Sociedad*, 5(1), 132-159.

- Vasilachis de Gialdino, I. (2018). Propuesta epistemológica, respuesta metodológica y desafíos analítico. En A. Reyes Suarez, J. Piovani & E. Potaschner (Coord.), *La investigación social y su práctica: aportes latinoamericanos a los debates metodológicos de las ciencias sociales* (pp. 27-59). Editorial Teseo.
- Vernik, E. (2008). Max Weber, ¿“sociólogo”? Consideraciones sobre la noción weberiana de régimen de vida (Lebensführung) {Ponencia}. *III Jornadas de Sociología*, La Plata, Argentina.
- Vernik, E. (2020). Constitución del trabajo, régimen de vida y profesión. Tres intraducibles claves en la obra de Max Weber. *Revista de la Carrera de Sociología*, (10) (10), 218-246. <https://doi.org/10.62174/eyp.5617>
- Vicente, M. (2016). América Latina según el signo liberal-conservadurismo argentino: entre la modernización, el panamericanismo y la Doctrina de Seguridad Nacional (1959-1973). En J. F. Bertonha & E. Bohoslavsky (Comp.), *Circule por derecha: percepciones, redes y contactos entre las derechas sudamericanas, 1917-1973* (pp. 247-266). Ediciones UNGS.
- Viguera, A. & Ramírez, A. J. (2016). La protesta social en la Argentina entre los setenta y los noventa. Actores, repertorios y horizontes. *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 1(81), 58-69.
- Vilas, C. (1979). Política social, Trabajo Social y la cuestión del Estado. *Acción Crítica*, (6), 6-13.
- Vilas, C. (2005). Pensar el Estado {Conferencia}. *Homenaje a la trayectoria académica e intelectual del Dr. Carlos Vilas*. Buenos Aires, Argentina.
- Vommaro, G. (2008a) “Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral”. En E. Rinesi, G. Vommaro & M. Muraca (Comp.), *Si éste no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vommaro, G. (2008b). *Mejor que decir es mostrar: medios y política en la democracia argentina*. Universidad Nacional de Sarmiento.
- Vommaro, G. (2011). 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*, XIV(19), 45–73.
- Vommaro, G. (2015). Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO. En G. Vommaro & S.



- Morresi (Org.), “*Hagamos equipo*” *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (pp. 111-161). UNGS.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo Veintiuno Editores.
- Vommaro, G. (2018). ¿Cuan progre puede ser el macrismo? *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/cuan-progre-puede-macrismo-2/>
- Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Colombia internacional*, (99), 91-120. <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.04>
- Vommaro, G. & Daniel, C. (2013). ¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta. *Voces del fénix*, 23(4), 24-31. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/cuantos-son-los-pobres-contribuciones-a-la-historia-de-su-definicion-estadistica-en-la-argentina-de-los-anos-ochenta/>
- Vommaro, G. & Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política*, 37(2), 231-254. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200231>
- Vommaro, G. & Morresi, S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2), 375-417. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-19702014000200002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702014000200002)
- Vommaro, G., Morresi, S. & Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta.
- Voria, M. A. & Míguez, M. E. (2019). Controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad de mujeres destinatarias de programas sociales: virajes de gestión en torno al programa Hacemos Futuro. *STUDIA POLITICÆ*, 47, 129-167. <https://doi.org/10.22529/sp.2019.47.06>
- Wacquant, L. (2012). Tres pasos hacia una antropología histórica del neoliberalismo real. *Revista Herramienta*, 49(1).
- Wanschelbaum, C. (2023). Derecha y Educación: Deslegitimación y colonización de la educación pública durante el gobierno de Macri. *Revista Irice*, (44), 52-71. <https://doi.org/10.35305/revistairice.vi44.1585>
- Weber, M. (1982). *Ensayos sobre la metodología sociología*. Amorrutu Editores.
- Weber, M. (1984). *Los tipos de dominación*. NB Editorial.
- Weber, M. (1991). *Escritos políticos*. Alianza.
- Weber, M. (1996). *El político y el científico*. Alianza Editorial.

- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2006). *Conceptos sociológicos fundamentales*. Alianza Editorial.
- Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Austral.
- Weber, M. (2012a). Los fundamentos económicos del imperialismo. En M. Lowy (Coord.), *Max Weber y las paradojas de la modernidad* (pp. 143-156). Nueva Visión.
- Weber, M. (2012b). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Terramar.
- Weber, M. (2012c). *Ensayo sobre la metodología sociológica*. Amorrortu Editores.
- Wodak, R. (2000). ¿La sociolingüística necesita una teoría social? Nuevas perspectivas en el análisis crítico del discurso. *Revista Iberoamericana de Discurso y Sociedad*, 2(3) 123-147.
- Wodak, R. & Meyer, M. (2015). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Sage.
- Zanotti, G., Schorr, M., & Cassini, L. (2021). Nuevo ciclo neoliberal y desindustrialización en la Argentina: el gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Cuadernos de Economía Crítica*, 7(13), 65-96.
- Zamanillo-Peral, T., y Martín-Estalayo, M. (2011). La responsabilidad política del Trabajo Social. *Trabajo Social Global*, 2(3), 97-115. <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v2i3.921>
- Zemelman, H. (1992). *Los horizontes de la razón: uso crítico de la teoría (Vol. 2)*. Anthropos editorial.
- Zizek, S. (2001). *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI Editores.
- Zuccaro, A., & Santin, M. (2018). Nuevas formas de participación en la actualidad: las ONG como estrategia PRO. *Escenarios*, (27). <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/8090>
- Zuccaro, A. (2020a). Movilizar por derecha: la acción conjunta del 17A. *Question/Cuestión*, 2(67). <https://doi.org/10.24215/16696581e413>
- Zuccaro, A. E. (2020b). El poder de la virtualidad: Democracia, partidos políticos y proximidad. *De Practicas y discursos*, 9(14), 1-15. <https://doi.org/10.30972/dpd.9144802>
- Zuccaro, A. (2021). El “discurso oficial” del Ministerio de Desarrollo Social durante el gobierno de Cambiemos. *Crítica y Resistencias: Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, (12), 50-68. <https://www.criticayresistencias.com.ar/revista/article/view/181>
- Zuccaro, A. y Laya, F. G. (2022). La intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos en Argentina. El caso del Programa Hacemos Futuro. *Forum. Revista*

*Departamento de Ciencia Política*, (21), 143–165.  
<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.87812>

Zuccaro, A. (2023a). Una mirada multinivel sobre el ministerio de desarrollo social en la Provincia de Buenos Aires y la República de Argentina (2015-2019). *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21(41), 114-144. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2023.70086>

Zuccaro, A. (2023b). PRO/Cambiemos y su meta social: de la “pobreza cero” a la asistencialización de la incertidumbre {Ponencia}. *IV Foro Latinoamericano en Trabajo Social*. Argentina.

Zuccaro, A. (2023c). La intervención social del Estado en el programa neoliberal. Una lectura a partir de Friedrich Hayek. *Perspectivas: notas sobre intervención y acción social*, (41), 91-121. <https://doi.org/10.29344/07171714.41.3441>

Zuccaro, A. (2024a). Análisis del discurso: reflexiones, aportes y elementos desde la perspectiva comprensiva. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social: ReLMIS*, 14(27), 8-20. [http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/analisis\\_discurso\\_perspectiva\\_comprensiva](http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/analisis_discurso_perspectiva_comprensiva)

Zuccaro, A. (2024b). Los condicionantes políticos de la intervención profesional. Aportes, elementos y reflexiones sobre la política, el Estado y el Trabajo Social. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social*, (38). <https://doi.org/10.25100/prts.v0i38.13515>

Zuccaro, A. E. (2024c). Legitimidad pública en el gobierno de Cambiemos: proximidad como presentación obligatoria y objetividad estadística como diferenciación política. *Dixit*, 38, e3775. <https://doi.org/10.22235/d.v38.3775>

Zuccaro, A. (en prensa). Derechas políticas y asistencia estatal. Reflexiones a partir del gobierno de “La Libertad Avanza” en Argentina. *Temas y Debates*.

## Fuentes documentales utilizadas

“12 definiciones de Hernán Lacunza”. (21 de agosto de 2019). *Página12*.  
<https://www.pagina12.com.ar/213391-12-definiciones-de-hernan-lacunza>

¿Quién le teme a Ayn Rand? (23 de septiembre de 2007). *La Nación*.  
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/quien-le-teme-a-ayn-rand-nid946337/>

“Acuerdo Stand-by revisado del FMI”. (26 de octubre de 2018). *IMF*.  
<https://www.imf.org/es/Countries/ARG/argentina-update>

“Cacerolazo 18A: multitudinarias protestas contra el Gobierno en todo el país” (18 de abril de 2013). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/cacerolazo-18a-nid1573998/>

“Conferencia de la Vicepresidenta y el ministro de Trabajo al finalizar la reunión de Gabinete”. (22 de diciembre de 2015). *Casa Rosada*.  
<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/35124-conferencia-de-la-vicepresidenta-y-el-ministro-de-trabajo-al-finalizar-la-reunion-de-gabinete>

“Conferencia de prensa de los ministros Triaca, Cabrera y Lemus luego de la reunión que mantuvieron con los líderes de la CGT”. (2 de septiembre de 2016). *Casa Rosada*.  
<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/37196-conferencia-de-prensa-de-los-ministros-triaca-cabrera-y-lemus-luego-de-la-reunion-que-mantuvieron-con-los-lideres-de-la-cgt>

“Conferencia de prensa del Ministro de Hacienda y Finanzas”. (15 de diciembre de 2015). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/35084-conferencia-de-prensa-del-ministro-de-hacienda-y-finanzas>

“Conferencia de prensa del ministro de Hacienda y Finanzas, Alfonso Prat Gay, y del titular de la AFIP, Alberto Abad, desde el Palacio de Hacienda”. (30 de diciembre de 2015). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/35177-conferencia-de-prensa-del-ministro-de-hacienda-y-finanzas-alfonso-prat-gay-y-del-titular-de-la-afip-alberto-abad-desde-el-palacio-de-hacienda>

“Conferencia de prensa del Presidente de la Nación, acompañado por la Vicepresidenta y la Ministra de Desarrollo Social”. (21 de diciembre de 2015). *Casa Rosada*.  
<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/35117-conferencia-de-prensa-del-presidente-de-la-nacion-acompanado-por-la-vicepresidenta-y-la-ministra-de-desarrollo-social>

“Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri tras anuncio de obras para la provincia de Buenos Aires”. (12 de abril de 2016). *Casa Rosada*.

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/40615-conferencia-de-prensa-del-presidente-mauricio-macri-tras-anuncio-de-obras-para-la-provincia-de-buenos-aires>  
“Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri en Casa Rosada”. (3 de mayo de 2016). *Casa Rosada*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/36166-conferencia-de-prensa-del-presidente-mauricio-macri-en-casa-rosada>

“Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri y del jefe de Gabinete, Marcos Peña, en Chapadmalal”. (19 de febrero de 2018). *Casa Rosada*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/42018-conferencia-de-prensa-del-presidente-mauricio-macri-y-del-jefe-de-gabinete-marcos-pena-en-chapadmalal>

“Cuánto dinero llegó al país desde que gobierna Macri”. (24 de enero de 2018). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/economia/cuanto-dinero-llego-al-pais-desde-que-gobierna-macri.phtml>

“Declaración a la prensa del Presidente Mauricio Macri, desde Casa Rosada”. (27 de septiembre de 2018). *Casa Rosada*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/43742-declaracion-a-la-prensa-del-presidente-mauricio-macri-desde-casa-rosada>

“Declaración del Director Gerente interino del FMI sobre Argentina”. (5 de julio de 2019). *IMF*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/07/05/argentina-statement-by-the-acting-managing-director>

“Dujovne presentó el proyecto de Reforma Tributaria”. (31 de octubre de 2017). *Argentina.gob.ar*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/dujovne-presento-el-proyecto-de-reforma-tributaria>

“El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un Acuerdo Stand-By por USD 50.000 millones para Argentina”. (20 de junio de 2018). *IFM*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>

“El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Argentina correspondiente a 2017”. (29 de diciembre de 2017). *IFM*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/12/29/pr17524-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation-with-argentina>

“El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la primera revisión en el marco del Acuerdo Stand-By de Argentina, aprueba desembolso de USD 5.700 millones”. (26 de octubre de

2018). *IMF*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/10/26/pr18395-argentina-imf-executive-board-completes-first-review-under-argentina-stand-arrangement>

“El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la segunda revisión en el marco del Acuerdo Stand-By a favor de Argentina, aprueba desembolso de USD 7.600 millones”. (19 de diciembre de 2018). *IMF*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/12/19/pr18485-argentina-imf-executive-board-completes-second-review-under-stand-by-arrangement>

“El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la tercera revisión en el marco del Acuerdo Stand-By a favor de Argentina, aprueba desembolso de USD 10.800 millones”. (5 de abril de 2019). *IMF*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/04/05/pr19107-argentina-imf-executive-board-completes-third-review-under-argentina-stand-by-arrangement>

“El FMI anuncia un acuerdo a nivel del personal técnico con Argentina para un Acuerdo Stand-By de tres años por USD 50.000 millones”. (7 de junio de 2018). *IMF*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/07/pr18216-argentina-imf-reaches-staff-level-agreement-with-argentina>

“El FMI y las autoridades de Argentina llegan a un acuerdo a nivel del personal técnico sobre el primer examen en el marco del Acuerdo Stand-By”. (26 de septiembre de 2018). *IMF*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/09/26/pr18362-argentina-imf-and-argentina-authorities-reach-staff-level-agreement>

“El frente de Macri y Murphy tiene nombre: Propuesta Republicana”. (24 de agosto de 2005). *Clarín*. [https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/frente-macri-murphy-nombre-propuesta-republicana\\_0\\_r1WMWJukAKx.html](https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/frente-macri-murphy-nombre-propuesta-republicana_0_r1WMWJukAKx.html)

“El presidente Mauricio Macri, en el coloquio de IDEA” (13 de octubre de 2017). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/41005-el-presidente-mauricio-macri-en-el-coloquio-de-idea>

“El presidente Mauricio Macri en la apertura de una jornada de trabajo sobre políticas contra el narcotráfico”. (11 de junio de 2018). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/42948-el-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-de-una-jornada-de-trabajo-sobre-politicas-contr-el-narcotrafico>

“El presidente Mauricio Macri en un acto con emprendedores en el CCK”. (11 de abril de 2017). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/40627-el-presidente-mauricio-macri-en-un-acto-con-emprendedores-en-el-cck-2>

“El presidente Mauricio Macri sobre los índices de pobreza”. (28 de marzo de 2018). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/42378-el-presidente-mauricio-macri-sobre-los-indices-de-pobreza>

“El presidente Mauricio Macri y su par de Chile, Sebastián Piñera, en el conversatorio ‘Oportunidades y desafíos para América Latina’”. (18 de julio de 2019). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/45839-el-presidente-mauricio-macri-y-su-par-de-chile-sebastian-pinera-en-el-conversatorio-oportunidades-y-desafios-para-america-latina>

“En la ciudad ‘da vergüenza’”. (22 de mayo de 2008). *Ámbito*. <https://www.ambito.com/politica/en-la-ciudad-da-verguenza-n3499687>

“Entrevista de interés - Jorge Triaca, ministro de Trabajo”. (18 de junio de 2017). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/39835-entrevista-de-interes-jorge-triaca-ministro-de-trabajo>

“Extensa reunión de Hernán Lacunza con empresarios de Saladillo”. (22 de noviembre de 2018). *Convergencias*. <http://convergencias.com.ar/extensa-reunion-de-hernan-lacunza-con-empresarios-de-saladillo/>

“La directora gerente del FMI, Christine Lagarde, da la bienvenida a los planes de política económica del Gobierno Argentino”. (13 de junio de 2018). *IFM*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/13/pr18234-argentina-imf-welcomes-argentina-governments-economic-policy-plans>

“La Directora Gerente del FMI, Christine Lagarde, se reúne con el Excmo. Sr. Mauricio Macri, Presidente de Argentina”. (9 de junio de 2018). *IFM*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/09/pr18229-argentina-imf-managing-director-christine-lagarde-meets-argentina-president-mauricio-macri>

“La marcha del 13S, el hecho político del año”. (27 de diciembre de 2012). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/la-marcha-del-13s-el-hecho-politico-del-ano-20121227-0033.phtml>

“La recuperación económica de Argentina: Ocho respuestas para explicar el plan”. (13 de julio de 2018). *IFM*. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2018/07/13/9593>

“López Medrano anticipó su visita en FM Sur” (7 de diciembre de 2018). *El sol Noticias*. <https://elsolnoticias.com.ar/lopez-medrano-anticipo-su-visita-en-fm-sur/>

“Los piqueteros rompieron la tregua con una protesta”. (14 de febrero de 2019). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-piqueteros-rompieron-la-tregua-con-una-protesta-nid2219918/>

“Macri insiste con su apoyo al campo y exige eliminar las retenciones móviles” (8 de mayo de 2008). *Infobae*. <https://www.infobae.com/2008/05/08/379118-macri-insiste-su-apoyo-al-campo-y-exige-eliminar-lasretenciones-moviles/>

“Macri pidió marchar "con una sola bandera" (7 de noviembre 2012). *Pagina12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-207336-2012-11-07.html>

“Mensaje del presidente Mauricio Macri en la apertura del 136° período de sesiones ordinarias del Congreso” (1 de marzo de 2018). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/42114-mensaje-del-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-136-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

“Palabras del presidente Mauricio Macri en el acto de anuncio del paquete de proyectos de ley para emprendedores y empresas de triple impacto” (18 de agosto de 2016). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/37056-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-el-acto-de-anuncio-del-paquete-de-proyectos-de-ley-para-emprendedores-y-empresas-de-triple-impacto>

“Palabras del presidente Mauricio Macri en la cena de CIPPEC” (11 de abril de 2016). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/40617-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-cena-de-cippec>

“Palabras del presidente Mauricio Macri en la Fundación Libertad” (5 de mayo de 2016). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/36188-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-fundacion-libertad>

“Palabras del presidente Mauricio Macri en la inauguración de la planta de Havanna” (1 de diciembre de 2016). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/38015-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-inauguracion-de-la-planta-de-havanna>

“Palabras del presidente Mauricio Macri en la reunión de gabinete ampliado, CCK” (4 de julio de 2017). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/40601-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-reunion-de-gabinete-ampliado-ckk>

“Palabras del presidente Mauricio Macri en la reunión de gabinete ampliado, CCK” (13 de diciembre de 2018). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/44415-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-reunion-de-gabinete-ampliado-ckk-2>

“Palabras del presidente Macri en la reunión de la Fundación Círculo de Montevideo, en Buenos Aires” (11 de mayo de 2017). *Casa Rosada*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/40676-palabras-del-presidente-macri-en-la-reunion-de-la-fundacion-circulo-de-montevideo-en-buenos-aires>



“Palabras del Presidente Mauricio Macri presentando el proyecto de Ley de Primer Empleo” (25 de abril de 2016). *Casa Rosada*.

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/36097-palabras-del-presidente-mauricio-macri-presentando-el-proyecto-de-ley-de-primer-empleo>

“Palabras del presidente Mauricio Macri y la gobernadora María Eugenia Vidal en el CCK” (20 de abril de 2016). *Casa Rosada*.

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/36061-palabras-del-presidente-mauricio-macri-y-la-gobernadora-maria-eugenia-vidal-en-el-cck>

“Para Finocchiaro en La Matanza la gente “siente el Síndrome de Estocolmo” (27 de septiembre de 2019). *La capital*. <https://www.lacapitalmdp.com/para-finocchiaro-en-la-matanza-la-gente-siente-el-sindrome-de-estocolmo/>

“Participación del presidente Mauricio Macri en el cierre del seminario Democracia y Desarrollo, en el MALBA” (22 de agosto de 2019). *Casa Rosada*.

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/conferencias/46094-participacion-del-presidente-mauricio-macri-en-el-cierre-del-seminario-democracia-y-desarrollo-en-el-malba>

“Quien es Carolina Stanley, la superministra de Salud y Desarrollo Social que reniega del mote de ‘Evita cheta’” (3 de septiembre de 2018). *Diario Popular*.

<https://www.diariopopular.com.ar/politica/quien-es-carolina-stanley-la-superministra-salud-y-desarrollo-social-que-reniega-del-mote-evita-cheta-n366215>

“Reconocimiento del presidente Mauricio Macri al equipo de ‘El Estado en tu barrio’” (30 de enero de 2017). *Casa Rosada*.

<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/40554-reconocimiento-del-presidente-mauricio-macri-al-equipo-de-el-estado-en-tu-barrio>

“Un diputado de Cambiemos presentó un proyecto para quitarles los planes sociales a quienes corten calles” (14 de febrero de 2019). *Infobae*.

<https://www.infobae.com/sociedad/2019/02/14/un-diputado-de-cambiemos-presento-un-proyecto-para-quitarles-los-planes-sociales-a-quienes-corten-calles/>

A24com (5 de septiembre de 2018). *4D | Cuatro días – Luis Majul – Entrevista a Carolina Stanley* {Archivo de video}. Youtube.

<https://www.youtube.com/watch?v=r8n6SzyqQqY>

A24com (8 de noviembre de 2018). *A Stanley no le molesta que el Movimiento Evita vuelva con CFK* {Archivo de video}. Youtube.

<https://www.youtube.com/watch?v=ONBiFc3lhgA>

Alejandro Gómez: "El programa prioritario que vamos a trabajar es el de los teatros" (21 de marzo de 2016). *Metropolis*. <https://metropolis.com.ar/alejandro-gomez-el-programa-prioritario-que-vamos-a-trabajar-es-el-de-los-teatros/>

Alejandro Rozitchner (10 de julio de 2006). *Una visión pobrista*. <https://100volando.blogspot.com/2006/07/una-visin-pobrista.html>

Alejandro Rozitchner: "Con Macri, el sujeto nacional deja de ser la masa, y pasa a ser la persona" (27 de mayo de 2016). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/alejandro-rozitchner-con-macri-el-sujeto-nacional-deja-de-ser-la-masa-y-pasa-a-ser-la-persona-nid1903209/>

Alejandro Rozitchner: "Sarlo es un buen ejemplo de una intelectualidad muy lejana a la realidad" (7 de agosto de 2018). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/alejandro-rozitchner-sarlo-es-un-buen-ejemplo-de-una-intelectualidad-muy-lejana-a-la-realidad.phtml>

Alejandro Rozitchner: "No me sorprendieron las denuncias de abuso sexual en La Cábora". (2 de enero de 2019). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/alejandro-rozitchner-no-me-sorprendieron-denuncias-abuso-nid2207359/>

América TV (2 de julio de 2019). *Carolina Stanley mano a mano con Fantino (01/07/19)* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Zkc5X0o1Igc>

América TV (15 de marzo de 2019). *Carolina Stanley: estábamos camino a ser Venezuela* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=J0Zl0xZN7Ic>

América TV (10 de julio de 2019). *Carolina Stanley: "Lo que hizo Grabois es un uso político"* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=DqDf4EDdq98>

ANSES (17 de enero de 2019). *Seminario Internacional Asignación Universal por Hijo-CABA Oct.2018*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=yBVAKHP5HO8>

Buenos Aires Provincia (2019). *Proceso de transformación del servicio alimentario escolar (SAE)*. Provincia de Buenos Aires.

Bullrich: "En la Argentina hay gente que pasa necesidades, pero no hambre" (11 de septiembre de 2019). *Ámbito*. <https://www.ambito.com/politica/patricia-bullrich/bullrich-en-la-argentina-hay-gente-que-pasa-necesidades-pero-no-hambre-n5053847>

C5N (31 de mayo de 2016). *C5N - Protesta de Barrios de Pie: habla Santiago López Medrano*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=FDtFpjLGqC8>

Canal 10 Río Negro (20 de abril de 2016). *Estudio: bloque con Carolina Stanley* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=1nSFev-RS5g>

Carolina Stanley: “No hacemos política social por un voto” (14 de julio 2019). *El Litoral*. <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2019/07/14/politica/POLI09.html>

Carrasco, S. (17 de marzo de 2019). “En La Matanza naturalizaron la pobreza porque les ayuda a ganar elecciones”. *LetraP*. <https://www.letrap.com.ar/nota/2019-3-17-9-58-0--en-la-matanza-naturalizaron-la-pobreza-porque-les-ayuda-a-ganar-elecciones>

Casa Rosada (12 de octubre de 2017). *El Jefe de Gabinete Marcos Peña participó del 53° coloquio empresarial de IDEA*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=vsPBHxLOldc>

CELT TV (19 de septiembre de 2018). *2018 09 19 Visita del Ministro 2 Santiago López Medrano* {Archivo de Video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=DDzXIF6jPds>

Club político argentino (16 de noviembre de 2017). *Diálogo y negociación para el fortalecimiento de la república. Declaración de la Comisión Directiva del Club Político Argentino*. <http://clubpoliticoargentino.org/dialogo-y-negociacion-para-el-fortalecimiento-de-la-republica-declaracion-de-la-comision-directiva-del-club-politico-argentino-noviembre-de-2017/>

Crónica TV (20 de julio 2018). *Mercado Sin Pulgas: entrevista a Santiago López Medrano*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=anPqJeWyQh0>

Crónica TV (31 de julio de 2019). *"En la provincia se reconoce nuestra gestión"* {Archivo de video}. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=FZzfC4D\\_9Sk](https://www.youtube.com/watch?v=FZzfC4D_9Sk)

DAIA Argentina (14 de marzo 2018). *Carolina Stanley en el Desayuno Historias de Vida de la DAIA* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=2RuJKSEZRNA>

Del Rio, J. (26 de noviembre de 2016). Jorge Triaca: "Las paritarias hay que negociarlas con la inflación de 2017". *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/empleos/jorge-triaca-las-paritarias-hay-que-negociarlas-con-la-inflacion-de-2017-nid1960279/>

Devoto, M. (2014). *La vía PRO: una aproximación a lo que somos*. <https://cpcambio.com.ar/wp-content/uploads/2015/01/LaViaPro.pdf>

Devoto, M. (2015). *19 motivos: ensayando el cambio político*. Editorial Planeta.

Dinatale, M. (24 de junio de 2018). Jorge Triaca: "Hay sectores del sindicalismo que buscan tensión social y la inestabilidad del gobierno". *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2018/06/24/jorge-triaca-hay-sectores-del-sindicalismo-que-buscan-tension-social-y-la-inestabilidad-del-gobierno/>

Diario Más Noticias (19 de octubre de 2018). *Santiago López Medrano (Ministro de Desarrollo Social de la Prov. BS.AS)*. {Archivo de video}. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=TiZWYI\\_pOIs](https://www.youtube.com/watch?v=TiZWYI_pOIs)

Diario Más Noticias (20 de julio de 2019). *Santiago López Medrano (Ministro de Desarrollo Social de la Prov. BS.AS)*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=rtnzF1QNqrU>

Dirección Provincial de Acceso Justo al Hábitat y Desarrollo Barrial (2018). *Informe: síntesis de gestión 2018*. Provincia de Buenos Aires.

Duran Barba: "Cristina es temible" (25 de junio de 2017) *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/duran-barba-cristina-es-temible.phtml>

Duran Barba, J. (23 de febrero de 2019). Cristina, Maduro y el autoritarismo. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/cristina-maduro-y-el-autoritarismo.phtml>

El Seis (25 de septiembre de 2017). *La ministra Carolina Stanley habló en Moreno*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=yMNM-So2Pz4>

El Trece [El Trece]. (13 de septiembre de 2018). *Mira la entrevista de Lanata a la ministra Carolina Stanley* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=k8ubysucAn0>

El Tribuno Salta (14 de agosto de 2016). *Entrevista exclusiva a Carolina Stanley - Parte I*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=R1o8s7jPopU>

Elmarplatense.com (28 de noviembre de 2017). *SANTIAGO LOPEZ MEDRANO 28 NOV 2017*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=PZ2pRhT6OHI>

Esteban Bullrich, en la UIA: "Debemos articular más el mundo empresarial y el sistema educativo" (22 de noviembre de 2016). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2016/11/22/esteban-bullrich-en-la-uia-debemos-articular-mas-el-mundo-empresarial-y-el-sistema-educativo/>

Equipo Pensar (sin fecha). Argentina: la urgencia de un cambio de conciencia. *Fundacion Pensar*. <https://www.fundacionpensar.org.ar/argentina-la-urgencia-de-un-cambio-de-conciencia/>

FPVH (27 de octubre de 2018). *Santiago López Medrano - SOCIEDAD CIVIL EN RED*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=-XLusdL75yE>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (13 de junio de 2016) *Decreto 665/2016*.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (11 de octubre de 2016). *Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires*.

Gobierno de la provincia de Buenos Aires (23 de octubre de 2017). *Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires*.

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2018). *Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires*.

Hayek, F. (s.f.). Los intelectuales y el socialismo. *Red Liberal de América Latina*, 1-17. <https://relial.org/uploads/biblioteca/83e8bd3f49642b88969f359c760cfb64.pdf>

Hayek, F. (1960). *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial.

Hayek, F. (1981). Los fundamentos éticos de una sociedad libre {Conferencia}. *Centro de Estudios Públicos*. Santiago de Chile, Chile.

Hayek, F. (1982). Los principios de un orden social liberal. *Estudios públicos*, 6, 179-202. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1875>

Hayek, F. (1986). Individualismo: el verdadero y el falso. *Estudios públicos*, 22, 1-28. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1693>

Hayek, F. (1989). El atavismo de la justicia social. *Estudios públicos*, 36, 181-193. *Argentina.gob.ar* <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1520>

Hayek, F. (1993a). *Law, legislation and Liberty. Volume I, II y III*. Routledge.

Hayek, F. (1993b). La competencia como proceso de descubrimiento. *Estudios públicos*, 50, 1-11. <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/1340>

Hayek, F. (1997). El uso del conocimiento en la sociedad. *Reis*, (80), 215-226. <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/1325>

Hayek, F. (2000). *Clases de orden en la sociedad*. Eseade.

Hayek, F. (2008). *Camino a la servidumbre: textos y documentos*. Unión Editorial.

Hernan Lacunza: “We are going to send to Congress the ‘Statistics Law bill that seeks to give hierarchy to INDEC” (7 de noviembre de 2019). <https://www.economia.gob.ar/en/hernan-lacunza-we-are-going-to-send-to-congress-the-statistics-law-bill-that-seeks-to-give-hierarchy-to-indec/>

Iglesias Illa, H. (2016). *Cambiamos: Mauricio Macri Presidente. Día a día de la campaña por dentro*. Sudamericana

Infobae (27 de julio 2016). *Santiago López Medrano*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=tjfXbHi1Zzw>

Jaime Durán Barba: "Muchos intelectuales se drogan con naftalina" (30 de septiembre de 2016). *Revista Almagro*. <https://www.almagrovevista.com.ar/muchos-intelectuales-se-drogan-con-naftalina>

Jefatura de Gabinete (2017). *Carta de jefatura de gabinete: bases firmes para la economía argentina*. Presidencia de la Nación.

Jefatura de Gabinete (2018). *Carta de jefatura de gabinete: integridad, transparencia y lucha contra la corrupción*. Presidencia de la Nación.

Jefatura de Gabinete (noviembre de 2017). *Carta de Jefatura #7 - Tres pilares para el desarrollo humano*. Presidencia de la Nación.

Jorge Triaca: "Vamos a defender los derechos de los trabajadores" (15 de mayo de 2016). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/jorge-triaca-ministro-derecho-de-trabajadores-nid1899034/>

La Nación. (22 de agosto de 2018). *Entrevista a Carolina Stanley – Conversaciones* {Archivo de video}. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=C\\_JxqvAN5IY](https://www.youtube.com/watch?v=C_JxqvAN5IY)

La Nación (12 de noviembre de 2018). *Carolina Stanley – Mujeres Líderes*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=CMqaV-RtARI>

La Nación (17 de mayo de 2019). *Las 10 verdades de Carolina Stanley*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=wgqJZkYTtFs>

La Nación (1 de octubre de 2019). *Carolina Stanley: "Hay personas que usan la pobreza para hacer un reclamo partidario"*. {Archivo de video}. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=u3llGPvKQ\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=u3llGPvKQ_U)

Las mesazas de eltrece (16 de julio de 2018). *Carolina Stanley: "Lamentablemente el índice de pobreza está muy alto"* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=pkisOGJmBFI>

La tecla tv (28 de junio de 2017). *Santiago López Medrano presente en el "Desayuno de trabajo"*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=C2I5qt2jO-4>

Lado P QM Noticias (14 de diciembre de 2016). *LADO P - SANTIAGO LÓPEZ MEDRANO - MIN. DE DESARROLLO SOCIAL DE LA PROVINCIA*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=U2Tp2mMOWRw>

Ley Nacional de Emergencia Pública N° 27.345.

Macri: “Nos vamos a subir al tren aunque tengamos que tirar a Kirchner por la ventana” (17 de agosto de 2018). *Clarín*. [https://www.clarin.com/elecciones/Macri-subir-tirar-Kirchner-ventana\\_0\\_H1vBzH0Tvmx.html](https://www.clarin.com/elecciones/Macri-subir-tirar-Kirchner-ventana_0_H1vBzH0Tvmx.html)

Macri, M. (2021). *Primer Tiempo*. Planeta.

Mauricio Macri {@mauriciomacri} (18 de abril de 2013). Aliento la marcha pero no voy a ir porque es una manifestación autoconvocada por la gente. Ustedes son los protagonistas. #18A [Tweet]. *Twitter*. <https://twitter.com/mauriciomacri/status/324929928816627712>

Mauricio Macri {Mauricio Macri} (7 de diciembre de 2013). La fragilidad argentina... {Facebook}. *Facebook*. [https://www.facebook.com/mauriciomacri/photos/a.105382683477/10152112407233478/?type=3&locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/mauriciomacri/photos/a.105382683477/10152112407233478/?type=3&locale=es_LA)

Mercado x expertos (23 de enero de 2017). *Adelantando las Noticias 24 01 - Santiago López Medrano, Mtro. de Des. Social, Prov. de Bs. As.* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=AMlfwvG5T6o>

Marino, J. P. (24 de octubre de 2019). Inversiones en la era Macri: chaparrón de dólares financieros, y garúa de divisas productivas. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/economia/mauricio-macri/inversiones-la-era-macri-chaparron-dolares-financieros-y-garua-divisas-productivas-n5061742>

Ministerio de Desarrollo Social (3 de octubre de 2016). *Carolina Stanley en la Cámara de Diputados*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=qGNUQmrN5iA>

Ministerio de Desarrollo Social (8 de marzo de 2017). *Resolución 2017/410*.

Ministerio de Desarrollo Social (26 de mayo de 2016). *Resolución 2016/592*.

Ministerio de Desarrollo Social (15 de abril de 2016). *Resolución 2016/457*.

Ministerio de Desarrollo Social (24 de agosto de 2016). *Resolución 2016/1078*.

Ministerio de Desarrollo Social (7 de abril de 2017). *Resolución 2017/1*.

Ministerio de Desarrollo Social (26 de julio de 2016). *Resolución 2016/916*.

Ministerio de Economía (12 de junio de 2018). *Carta de intención, Memorandum de Políticas Económicas y Financieras y Memorandum de Entendimiento Técnico entre Argentina y el FMI*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/carta-de-intencion-memorandum-de-politicas-economicas-y-financieras-y-memorandum-de>

Multivisión Federal (2 de julio de 2019). *Carolina Stanley se diferenció de la gestión anterior*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=UoCWncfkofU>

Pablo Avelluto, ministro de Cultura de Macri: “La sociedad no tiene que ser de izquierda o de derecha. Tiene que ser feliz”. (20 de marzo de 2018). *The Clinic*. <https://www.theclinic.cl/2018/03/20/pablo-avelluto-ministro-cultura-macri-la-sociedad-no-izquierda-derecha-feliz/>

Patricia Bullrich cargó contra los movimientos sociales: "Les dejamos demasiado poder, esto va a cambiar" (26 de septiembre de 2019). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/patricia-bullrich-cargo-contramovimientos-sociales-dijo-les-dejamos-demasiado-poder-esto-va-a-cambiar.phtml>

Paulino Rodrigues (18 de julio de 2019). *Santiago López Medrano en La Lupa*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=iYSK23zHI1U>

Peña, M. y Rozitchner, A. (2013). *Estamos: una invitación abierta*. Planeta

Pertot, W. (3 de abril de 2008). Dos visiones de un mismo conflicto. *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-101755-2008-04-03.html>

Presidencia de la Nación (2019). *Memoria Detallada del Estado de la Nación (2018)*.

Radio Brisas (2 de mayo de 2017). *Santiago López Medrano en Plan Luz* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=muHJtjK6TLU>

RDR Provincia (9 de agosto de 2017). *Santiago López Medrano Bloque 2*. {Archivo de video}. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=IAJXfd2t\\_wY](https://www.youtube.com/watch?v=IAJXfd2t_wY)

Revista La Tecla (25 de mayo de 2018). *Santiago López Medrano Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=4sZ67iSCh7E>

Rozitchner, A. (2010). *Ganas de vivir: La filosofía del entusiasmo*. Sudamericana.

Rozitchner, A. (2016). *La evolución de la Argentina*. Mardulce.

Santiago López Medrano (13 de septiembre de 2018). *LA PRIMERA MAÑANA - Entrevista a Santiago López Medrano 21/02/2018*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=cQou1K1Pxzk>

Santiago López Medrano (13 de septiembre de 2018b). *Ministro Santiago López Medrano en #FortaleciendoLoSocial - 26/05*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=3Y3-3smEA4w>



- Santiago López Medrano (5 de noviembre de 2018). *Entrevista en A24 con Charly Fernández* 4/11/2018. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=VYY4xKAqXY8>
- Santiago López Medrano (10 de diciembre de 2018). *Entrevista en Terapia de Noticias - La Nación+* 10/12. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=lWbjInRWo4k>
- Santiago López Medrano (22 de diciembre de 2018). *Entrevista en Cada Noche* 21/12/2019. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=3EXdb8s7lvU>
- Santiago López Medrano (11 de febrero de 2019). *Entrevista en La Noticia Web / febrero 2019*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=9gEL6wHeqoo>
- Santiago López Medrano (22 de mayo de 2019). *Entrevista en Crónica HD / 22 de Mayo de 2019*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=PgP1DCIF4kI>
- Santiago López Medrano (24 de mayo de 2019). *Entrevista en TPA Noticias / 24 de Mayo de 2019*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=gmS658SEpfs>
- Santiago López Medrano (8 de julio de 2019). *Entrevista en Impacto Político - C5N / 7 de Julio de 2019*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=PFHfeyg25Gw>
- Santiago López Medrano (28 de julio de 2019). *Entrevista en Aciertos y Errores - Somos Oeste / 28 de Julio de 2019* {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=uvOD8dEMB00>
- Sen, A. (1979). ¿Igualdad de qué? {Conferencia}. *Universidad de Stanford*. California, Estados Unidos.
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio exterior*, 42(4), 1-13. <http://tinyurl.com/ycrlaoh>
- Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 17(29), 67-72. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11496>
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta ecológica*, (55), 14-20. <https://www.redalyc.org/pdf/539/53905501.pdf>
- Sen, A. (2015). La cultura como base del desarrollo contemporáneo. *Revista Voces*, (25). <http://www.unrc.edu.ar/publicar/25/dos.html>
- Sen, A. (2021). *Nuevo examen sobre la desigualdad*. Traficantes de sueños.

Sentido Común (28 de agosto de 2017). *SENTIDO COMUN 25/08: SANTIAGO LOPEZ MEDRANO (Parte 1)*. {Archivo de video}. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=\\_aJKwQjfkxw](https://www.youtube.com/watch?v=_aJKwQjfkxw)

SIEMPRO (2019). *Guía de programas sociales: Ministerio de Salud y Desarrollo Social*.

Spillman, E. (2018, 29 de julio). Carolina Stanley: “tenemos que trabajar para desterrar la extorsión en la calle, que son los piquetes”. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/tenemos-que-trabajar-para-desterrar-la-extorsion-en-la-calle-que-son-los-piquetes.phtm>

Stanley, C. (2014). El modelo de intervención del acompañamiento familiar. *Observatorio Social*, (44), 8-9.

Stanley, C. (2017). Prólogo. En ANSES (Aut.), *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. ANSES / Ministerio de Desarrollo Social / UNICEF/ UBA / CEDLAS.

Stanley: "Hay sectores que no entienden que llegamos al gobierno ganando una elección" (2 de abril de 2017). *Telam*. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201704/184446-carolina-stanley-desarrollo-social-declaraciones-clarin.html>

Televisión Pública Noticias (24 de noviembre de 2016). *TV Pública Noticias - Desarrollo social bonaerense: análisis de Santiago López Medrano*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=qSs68M9TA5U>

Todo Noticias (26 de octubre de 2016). *A Dos Voces (26/10/2016) Bloque 1*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=4HJfVQDmRb0>

Todo Noticias (13 de septiembre de 2018). *Hugo Moyano y Carolina Stanley en A DOS VOCES*. {Archivo de video}. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=QrJ\\_LBrTqGo](https://www.youtube.com/watch?v=QrJ_LBrTqGo)

Todo Noticias (14 de diciembre de 2018). *Carolina Stanley: "Queremos un Diciembre en paz" | CÓDIGO POLÍTICO*. {Archivo de video}. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=PurFrjv0F98>

Triaca: "Los que avalan la Ley de Emergencia se fueron sin reconocer la pobreza" (18 de noviembre de 2016). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2016/11/18/triaca-los-que-avalan-la-ley-de-emergencia-se-fueron-sin-reconocer-la-pobreza/>

Urien, P. (11 de junio de 2018). Marcelo Villegas: "Hay que bajar el costo laboral no salarial y lograr un gran acuerdo". *La Nación*.

<https://www.lanacion.com.ar/economia/empleos/marcelo-villegas-hay-que-bajar-el-costo-laboral-no-salarial-y-lograr-un-gran-acuerdo-nid2142719/>

Vidal, M. E. (2021). *Mi camino*. Sudamericana.

## Anexos

### Cuadro 1

#### Resultados electorales por provincia 2005

Distrito	Porcentaje de votos	Candidatos electos <sup>78</sup>	Alianzas
CABA	34,04%	Mauricio Macri, Paula Bertol y Eduardo Lorenzo Borocoto y Ester Schiavoni.	Autonomista, Demócrata, Demócrata Progresista, Federal, Recrear para el Crecimiento, Ser Porteño, Unión del Centro Democrático
PBA	6,99%	Pablo Tonelli, Paola Spátola y Eugenio Burzaco.	Acción por la Republica
Santa Fe	1,63%	0	Recrear para el Crecimiento, Unión del Centro Democrático

Cuadro de elaboración propia.

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-2005#1>

### Cuadro 2

#### Resultados electorales por provincia 2007

Distrito	Porcentaje de votos	Candidatos electos	Alianzas
PBA	9,27%	Jorge Macri.	Celesta y blanca, Nueva Buenos Aires, Para la acción nueva.
CABA	13,44	Federico Pinedo y Cynthia Hotton.	Recrear para el crecimiento, Demócrata y Federal
Córdoba	1,77%	0	Recrear para el crecimiento
Corrientes	5,65%	0	Nueva Propuesta
Misiones	12,77%	0	Frente popular: Movimiento por la dignidad y la independencia, Unir, Unión popular y participación ciudadana.
San Juan	0,96%	0	Recrear para el crecimiento, Movimiento Alternativa Progresista y Federal
Santa Fe	1,42%	0	Recrear para el crecimiento

Cuadro de elaboración propia

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-2007#2>

### Cuadro 3

#### Resultados electorales por provincia 2009

Distrito	Porcentaje de votos	Candidatos electos	Alianzas
PBA	34,14%	Gladys González, Mouilleron, Silvia Majdalani y Soledad Martínez	Federal, Movimiento de Integración y Desarrollo, Nuevo Buenos Aires, Popular Cristiano Bonaerense, Recrear para el Crecimiento, Unión Celeste y Blanco y Unión del Centro Democrático

<sup>78</sup> Solo se mencionan los nombres de quienes pertenezcan al PRO al momento de la elección citada.

CABA	31,19%	Gabriela Michetti, Esteban Bullrich, Paula Bertol, Jorge Triaca y Laura Alonso.	Recrear para el Crecimiento, Demócrata Progresista, Demócrata, Federal, Unión Popular, Movimiento de Integración y Desarrollo
San Luis	52,76%	0	Frente Justicialista “Es posible”: Acción por la República, Demócrata Liberal, Es Posible, Justicialista, Libre en Movimiento, Movimiento de Acción Vecinal, Movimiento de Integración y Desarrollo, Unión y Libertad.
Mendoza	14,36%	0	Frente Unión por San Juan: Convicción Federal, Movimiento de Integración y Desarrollo, Por la Justicia Social, Producción y Trabajo, Recrear para el Crecimiento y Unión Popular
Corrientes	35,71%	0	Alianza Frente de Todos: Acción por la República, De Todos, El Movimiento de las Provincias Unidas, Liberal, Movimiento de Integración y Desarrollo, Nacionalista Constitucional – Unir, Popular, Por la Integridad y Recrear para el Crecimiento

Cuadro de elaboración Propia

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-2009#2>

#### Cuadro 4

##### Resultados electorales por provincia 2011

Distrito	Porcentaje de votos	Candidatos electos	Alianzas
Córdoba	5,48%	0	Alianza Frente Popular con Primero la gente y Movimiento de Integración y Desarrollo
CABA	19,87%	Federico Pinedo, Cornelia Schimidt Lierman y Esteban Bulrich	Demócrata y Demócrata Progresista
Corrientes	5,93%	0	Unión Popular y Autonomista
Santiago del Estero	3,16%	0	Corriente Conservadora
Corrientes	35,71%	0	Autonomista y Unión Popular
Mendoza	16,98%	0	Demócrata y Es posible en “Compromiso Federal”
San Juan	19,32%	0	Convicción Cívica, Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados y Producción y trabajo
Misiones	8,76%	0	Unión Popular
San Luis	59,47%	0	Demócrata Liberal, Es Posible, Movimiento de Acción Vecinal, Movimiento de Integración y Desarrollo, Movimiento del Campo Popular, Unión y Libertad

Cuadro de elaboración propia

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-2009#2>

#### Cuadro 5

##### Resultados electorales por provincia 2013

Distrito	Porcentaje	Cantidad de diputados electos	Alianzas
CABA	34,46%	Laura Alonso, Sergio Bregman, Silvia Majdalani,	De la Ciudad en Acción, Demócrata, Demócrata Progresista, Movimiento de Integración y Desarrollo, Unión por Todos

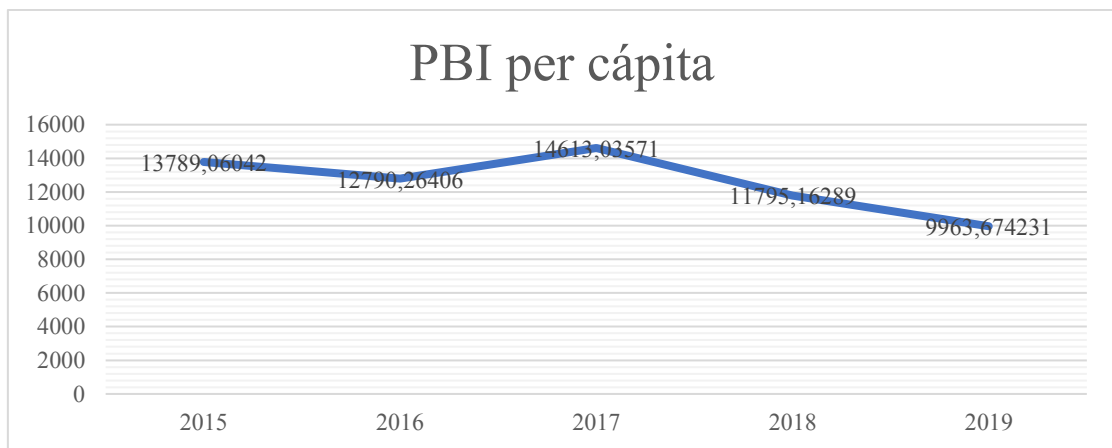
		Federico Sturzenegger y Jorge Triaca.	
Catamarca	40,02%	0	Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, Movilización y Movilización de Acción Vecinal
Córdoba	14,41%	Hector Baldassi.	Unión del Centro Democrático y Unión Popular
Corrientes	47,15%	0	Acción por Corrientes, Coalición Cívica-Ari, Conservador Popular, De Todos, Demócrata Progresista, Movimiento de Integración y Desarrollo, Movimiento Libres del Sur, Popular, Proyecto Corrientes, Socialista, Unión Celeste y Blanco y Unión Cívica Radical
Entre Ríos	23,41%	0	Frente Entrerriano Federal para el Trabajo, la Producción y la Justicia Social y Unión por la Libertad
Jujuy	4,67%	0	Unión popular
La Pampa	19,33%	Carlos Mac Allister.	Movimiento de Integración y Desarrollo
La Rioja	2,68%	0	Pacto Federal
Mendoza	5,14%	0	Partido Demócrata
Misiones	14,66%	0	Movimiento Independiente Justicia y Dignidad, Movimiento Tierra Colorada, Por la Justicia Social, Unión Popular
Neuquén	40,22%	0	la Coalición Cívica Radical, la Colación Cívica-Ari y Nuevo Compromiso Neuquino
San Juan	22,87%	Eduardo Cáceres Domingues	Convicción Federal, Movimiento de Integración y Desarrollo y Producción y Trabajo
San Luis	53,89%	0	Es posible, Demócrata Liberal, Movimiento de Integración y Desarrollo y Unión y Libertad
Salta	20,96%	0	Frente Salteño y Conservador Popular
Santa Fe	27,2%	Miguel Del Sel, Ricardo Spinozzi y Gisela Scaglia.	Acción por la República, Movimiento de Integración y Desarrollo, Unión Celeste y Blanco y Unión del Centro Democrático
Tierra del Fuego	10,27%	0	Federal Fueguino y De la cultura, la educación y el trabajo

Cuadro de elaboración propia

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales/elecciones-2013#1>

## Cuadro 6

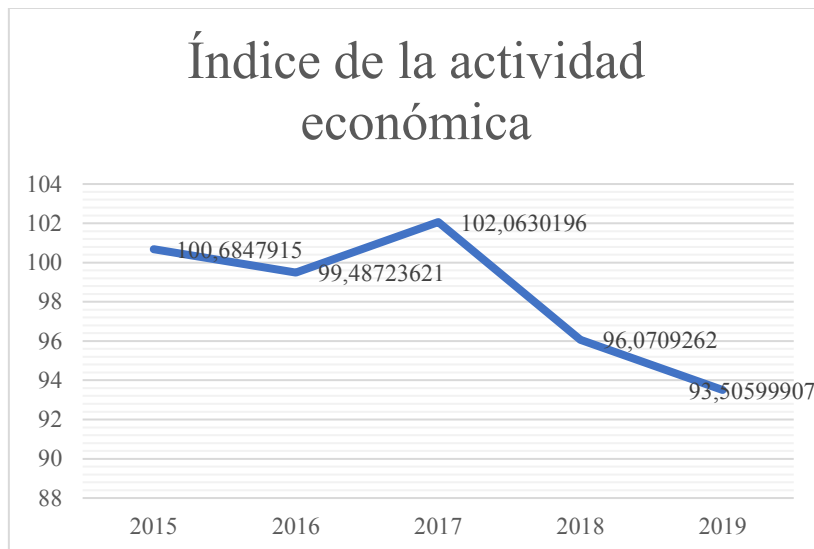
*PBI per cápita 2015-2019*



Cuadro de elaboración propia  
Fuente: Banco Mundial

### Cuadro 7

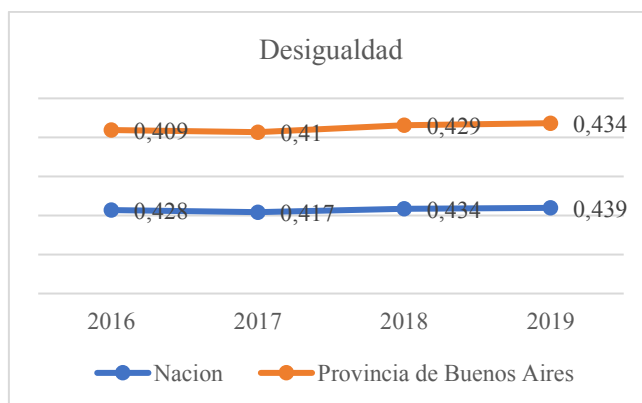
*Índice de la actividad económica en PBA 2015-2019*



Cuadro de elaboración propia  
Fuente: Dirección de Estadística de la Provincia de Buenos Aires

### Cuadro 8

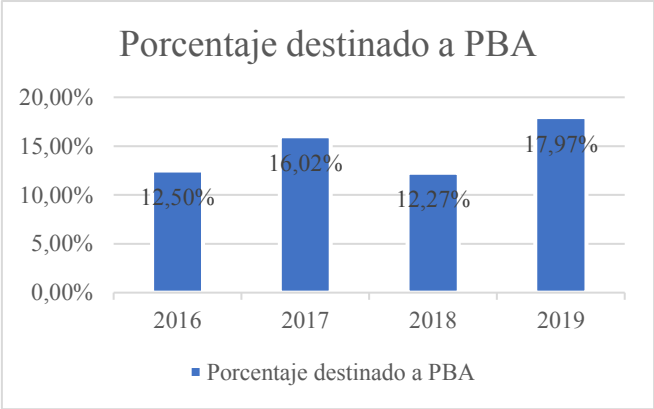
*Índice de desigualdad según Coeficiente de Gini 2016-2019*



Cuadro de elaboración propia  
Fuente: INDEC y Dirección Provincial de Estadística según el Coeficiente de Gini

### Cuadro 9

*Porcentaje del presupuesto nacional destinado a PBA*



Cuadro de elaboración de lo destinado a la obra pública  
Fuente: Presupuesto abierto de la República Argentina