

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



Serie Teoría social crítica

LAS TRAMAS DEL PODER EN AMÉRICA LATINA ÉLITES Y PRIVILEGIOS

*Inés Nercesian
Francisco Robles-Rivera
Miguel Serna
[Eds.]*

IIS
EDICIONES
Instituto de
Investigaciones Sociales

 **CLACSO**

**LAS TRAMAS DEL PODER
EN AMÉRICA LATINA
ÉLITES Y PRIVILEGIOS**

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares.

Las tramas del poder en América Latina : élites y privilegios / Jorge Atria ... [et al.]
; Editado por

Inés Nercesian ; Francisco Robles-Rivera ; Miguel Serna. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos

Aires : CLACSO ; Ciudad de México : Ediciones IIS, 2023.

Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-541-0

1. América Latina. 2. Estado. 3. Desigualdad Económica. I. Atria, Jorge II. Nercesian, Inés, ed. III. Robles-Rivera, Francisco, ed. IV. Serna, Miguel, ed.

CDD 301

Desigualdades / Élite / Estado / Desarrollo / Empresas / Políticas Públicas / Poder / Privilegios / Capital Financiero / América Latina

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

**LAS TRAMAS DEL PODER
EN AMÉRICA LATINA**

ÉLITES Y PRIVILEGIOS

**Inés Nercesian
Francisco Robles-Rivera
Miguel Serna
(Eds.)**

**Grupo de trabajo
Élites empresariales, Estado y dominación**





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



Colección Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro
Rodolfo Gómez - Coordinador

Equipo Editorial IIS

Director - Koen Voorend
Coordinación Editorial - Gabriela Fonseca Argüello

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva
María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones
Pablo Vommaro - Director de Investigación

Equipo Editorial CLACSO

Lucas Sablich - Coordinador Editorial
Solange Victory y **Marcela Alemandi** - Producción Editorial

Área de investigación

Natalia Gianatelli - Coordinadora de Investigación

Cecilia Gofman, Marta Paredes, Rodolfo Gómez, Sofía Torres, Teresa Arteaga y Ulises Rubinschik - Equipo de Gestión Académica



Librería
Latinoamericana
y Caribeña de
Ciencias Sociales

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana

Las tramas del poder en América Latina: élites y privilegios (Buenos Aires: CLACSO, Agosto de 2023).

ISBN 978-987-813-541-0



CC BY-NC-ND 4.0

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.

Financiado por el Proyecto Anillo Converging Horizons: Production, Mediation, Reception and Effects of Representations of Marginality,

PIA-ANID/ANILLOS SOC180045.

ÍNDICE

Inés Nercesian, Francisco Robles-Rivera, Miguel Serna

Introducción | 13

Las élites económicas, captura de privilegios y estructuras de poder | 29

Jorge Atria

Concentración económica y migración tributaria: una aproximación sociológica al exilio fiscal en América Latina | 37

Harald Waxenecker, Petr Ocelik

Linaje, empresas offshore y Estado: una aproximación a la élite de poder en Guatemala en el siglo XXI | 53

Julián Cárdenas

La unión de las redes de las élites empresariales y su impacto en la desigualdad de ingreso | 83

Alejandra Salas Porras

El activismo social de los centros de pensamiento mexicanos alineados con las élites empresariales | 101

Andrea Ávila Serrano

Think tanks y producción de hegemonía sobre política económica: el caso de Fedesarrollo en la Colombia contemporánea | 127

Juan Geymonat

Extranjerización y rezago del capital nacional: nuevas coordenadas para pensar las élites económicas en Uruguay | 149

**Las élites empresariales y la política:
actores e influencia política**

| 171

Miguel Serna, Eduardo Bottinelli

La irrupción de los empresarios en la política latinoamericana: un estudio comparado | 173

Anahi Macaroff

De banquero a presidente. Las élites económicas ecuatorianas y sus mecanismos de incidencia política | 201

Jonas Wolff

Después de la tormenta: la élite económica boliviana entre la negociación pragmática y el conflicto político latente | 229

Agustín Salerno

Los cuadros sociales de la nueva derecha argentina en un análisis multinivel (2015-2019) | 151

Paula Canelo

Mujeres de la élite: justificaciones de la desigualdad en la élite femenina de Cambiemos (Argentina, 2015-2019) | 269

Gabriel Vommaro, Mariana Gené ¿Cuándo las élites económicas eligen la vía partidaria? Reflexiones a partir del caso argentino	287
Paulo Roberto Neves Costa, Marta Pontes de Campos Empresarios, Covid-19 y el Gobierno de Bolsonaro	307
Élites económicas y desigualdades múltiples	329
Elisa Reis Felix Lopez Percepciones de la pobreza, la desigualdad y el papel del Estado entre las élites brasileñas: clivajes sectoriales y variación temporal	331
Alice Krozer “Ojos que no ven”. Afluencia relativa y percepciones de élite en México	363
Florencia Luci, Victoria Gessaghi Empresarios, políticos y desigualdad: disputas por la distribución de la riqueza social en el marco de la pandemia por Covid-19	387
Alejandra Colom Hacia arriba, a los lados (y hacia adentro): una propuesta metodológica para el estudio de élites	409
Luis Miguel Donatello Poder económico, religión y política en América Latina. Categorías dirigentes establecidas, emergentes y reconvertidas	429
Matías Landau ¿Empresarios o ricos? Categorías en pugna por el sentido del aporte solidario y extraordinario en Argentina	445
Francisco Durand Epílogo: ¿dónde estamos en materia de élites?	467
Sobre las autoras y autores	481

LOS CUADROS SOCIALES DE LA NUEVA DERECHA ARGENTINA EN UN ANÁLISIS MULTINIVEL (2015-2019)

Agustín Salerno

INTRODUCCIÓN

Las elecciones del 2015 en Argentina representaron un quiebre para el Partido Propuesta Republicana (PRO), un partido ubicado a la derecha del espectro político (Vommaro y Morresi, 2015) que gobernaba desde el 2007 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La conformación durante ese año de la alianza Cambiemos junto a la Unión Cívica Radical (UCR), partido centenario de la Argentina, y la Coalición Cívica (CC), un partido con presencia fundamentalmente parlamentaria, lo ubicó en un lugar central del escenario político nacional. Las victorias de esta alianza en el país, en las nueve provincias (contando la ciudad de Buenos Aires) y en una importante cantidad de municipios (entre los que se destacan 64 intendencias de las 135 ubicadas en la provincia de Buenos Aires [PBA]) representaron para esta fuerza el desafío de gobernar territorios diferentes con equipos de gestión que le permitieran desembarcar en Estados de distintos niveles de gobierno.

A su vez, la victoria de Cambiemos se produjo en un contexto regional marcado por un voto castigo en contra de los oficialismos desgastados por las acciones de gobierno (Luna y Rovira Kaltwasser, 2021). Además, en el 2015 la ausencia de un giro ideológico de los votantes fue leída por Cambiemos a partir de la elaboración de una campaña electoral anclada en una promesa de mejora moral y de estilo, pero que se comprometía a respetar un conjunto de legados valorados por la sociedad y vinculados a ciertas mejoras en las condiciones de vida de la ciudadanía. En el marco de la imprecisión programática que mostraba esta derecha, cabe preguntarse qué características asumió el gobierno de Desarrollo Social, área clave en la relación con los movimientos sociales y en la intervención del Estado en las condiciones de vida de los sectores populares, en el marco de una coalición necesitada de paz social para poder implementar su programa en una coyuntura caracterizada por la valoración social de algunas políticas herederas del giro a la izquierda.

Se analiza el modo en que la nueva derecha argentina gestionó los ministerios de Desarrollo Social de tres niveles de gobierno distintos: la nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹ El análisis de estos territorios, con retos diferentes en términos de actores, problemas sociales y recursos disponibles para gobernar,² permite comprender los lineamientos comunes con los que esta nueva derecha gestionó la cuestión social, pero también la heterogeneidad programática que construyó en el marco de los desafíos que enfrentaba.³

1 Mientras que Mauricio Macri se impuso en todo el país en el 2015, Horacio Rodríguez Larreta fue electo jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires y María Eugenia Vidal se posicionó como la primera mujer gobernadora de la provincia de Buenos Aires. Estas tres personas eran representantes del PRO y ex funcionarios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA).

2 En términos nominales, los presupuestos son significativamente diferentes en cada nivel de gobierno: si se considera el designado en el año 2018 para cada ministerio se observa que, respecto al presupuesto nacional, el de CABA representa el 6,20 % y el de PBA el 9,28 %.

3 Además de las diferencias poblacionales entre el nivel nacional, PBA y CABA (40,7 millones; 15,6 millones y 2,9 millones, según el censo del 2010), CABA es la ciudad más rica del país y PBA la que más produce en términos agrarios e industriales. Sin embargo, esta última presenta problemas sociales relevantes que se expresa, entre

Se realizó un análisis multinivel a partir de una base de datos con 151 trayectorias y 45 entrevistas a personas funcionarios y trabajadoras estatales. Esta propuesta combina dos preocupaciones fundamentales: por un lado, estudiar las trayectorias de las personas funcionarios a la luz de un análisis comportamental, con el fin de comprender la activación (o no) de esas redes y experiencias previas en el desempeño de sus cargos, y, por otro, incorporar una perspectiva multinivel que analice el conjunto diverso de estrategias desplegadas por la nueva derecha argentina para gobernar territorios con desafíos distintos.

Para ello, se estudian dos dimensiones fundamentales: en el primer apartado, se describen las estrategias de reclutamiento en los ministerios de Desarrollo Social en cada nivel de gobierno; en el segundo apartado, se indagan las diversas formas de construir autoridad estatal y asistencial que se buscaron desarrollar en cada territorio. A lo largo de todo el capítulo, se muestra el pragmatismo de esta nueva derecha argentina para habitar un área sensible como Desarrollo Social en diferentes niveles de gobierno en el marco del reciente giro a la izquierda latinoamericana y de los límites que presentaban los movimientos sociales y otros actores políticos en la implementación de las políticas de la cartera.

EL RECLUTAMIENTO POLÍTICO DE LA CARTERA ASISTENCIAL: FUNCIONARIOS PORTEÑOS, CANDIDATOS Y MANAGERS

En principio, es importante aclarar que la construcción de tres gabinetes (nivel nacional, PBA y CABA) se da en un espacio geográfico reducido, pues los edificios del Gobierno nacional se encuentran en la ciudad de Buenos Aires y la capital de PBA, la ciudad de La Plata se ubica a tan solo 60 kms de CABA, distrito de origen del PRO y su bastión político.

otras variables, en los índices de pobreza (31,9 %) e indigencia (6,2 %) (EPH-INDEC, Partidos del GBA, 1° semestre del 2018), que casi triplican los observado en la ciudad de Buenos Aires (11,2 % y 2,2 %, EPH-INDEC, 1° semestre del 2018) y superan los del nivel nacional (27,3 % y 4,9 %, respectivamente, EPH-INDEC, total 31 aglomerados urbanos, 1° semestre del 2018).

La posibilidad relativamente fácil para distintos funcionarios de CABA de migrar hacia esos otros niveles de gobierno se complementó con una tendencia histórica que muestra la sobrerrepresentación de las élites políticas porteñas⁴ en las élites nacionales.⁵ Este vínculo histórico se vio potenciado a partir de la llegada de Macri al Gobierno nacional, ya que convocó a un conjunto importante de exfuncionarios porteños que lo habían acompañado entre el 2007 y el 2015 (Canelo y Castellani, 2017).

En el caso del área socioasistencial, los ministerios de Nación, PBA y CABA mostraron una clara hegemonía del ala PRO dentro de la alianza Cambiemos (con nula representación de funcionarios radicales o de la Coalición Cívica), aunque se observan distintos tipos de reclutamiento en función de los diferentes factores. Se incluyen entre estos últimos, por un lado, los condicionamientos políticos y sociales, a saber, las coaliciones político-sociales conformadas en cada nivel y los desafíos de gobierno que allí enfrentaban; por otro lado, un conjunto de decisiones a cargo de los liderazgos nacionales y subnacionales para llevar adelante sus programas de gobierno, incluyendo las propuestas específicas de gestión y las redes sociales diversas que Cambiemos activó en cada territorio.

A nivel nacional, se presentaron tres espacios como los principales trampolines a la gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN): el sector empresarial (19 %), el sector de las ONG ligadas al mundo empresarial (19 %) y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (39 %), destacándose entre estos últimos el que había participado de la cartera de desarrollo social porteña (MDS-CABA). En un armado como el que realizó Mauricio Macri en todo el país, donde los CEO ocuparon el 33 % de los cargos públicos (Canelo y Castellani, 2017), personas provenientes del sector empresarial y de sus ONG afines ocuparon lugares relevantes en el Ministerio de

4 Son denominados porteños quienes viven o nacieron en la ciudad de Buenos Aires.

5 Entre 1880 y 1994 CABA era la capital federal y su intendente era elegido directamente por el presidente de la nación. Luego de la reforma constitucional de 1994, en el año 1997 la ciudadanía de la naciente Ciudad Autónoma de Buenos Aires designó a su primer jefe de gobierno.

Desarrollo Social. El macrismo consolidó allí un diagnóstico que criticaba los años kirchneristas⁶ por la fiabilidad de las estadísticas sociales y el exceso de mediaciones entre el Estado y las poblaciones más vulnerables, a través de la acción de los movimientos sociales. El sector empresarial y del “voluntariado” buscó “ordenar” la gestión del ministerio al construir iniciativas que buscaban favorecer la desintermediación de la relación entre el Estado y los sectores populares.

Sin embargo, el discurso individualizante del macrismo se complementó con la negociación constante de esos movimientos sociales, los cuales se posicionaron como actores imprescindibles de la relación entre el Estado y los sectores destinatarios de la asistencia en la década previa. Desde el 2015, se diluyeron algunas políticas (sobre todo en su poder adquisitivo) y se generaron expansiones marginales en algunas áreas como las pensiones no contributivas; aunque, en términos generales, se mantuvo el statu quo construido a partir del giro a la izquierda y su legado (de políticas y organizativo) (Niedzwiecki y Pribble, 2017).

En la división del trabajo político al interior del ministerio, el grupo proveniente del GCBA se consolidó como el “ala” política encargada de negociar con estos actores, mostrando un compromiso histórico con los objetivos políticos de la alianza y tomando las decisiones más relevantes respecto de las prioridades de la cartera. A diferencia de otros reclutamientos de derecha en América Latina, como el de Temer en Brasil (caracterizado por la preeminencia de individuos provenientes del ámbito legislativo) o el de Pedro Pablo Kuczynski en Perú (distinguido por la llegada de personas con trayectorias mayoritariamente público-privadas o privadas puras) (Nercesian y Cassaglia, 2019), el análisis de esta cartera muestra la importancia de los gobiernos subnacionales como un capital social y político clave de los funcionarios más relevantes.

6 El kirchnerismo es un ciclo político que se abre con la llegada de Néstor Kirchner al gobierno nacional en el 2003 y que incluye las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Estos mandatos representaron el giro a la izquierda en la Argentina posneoliberal.

En la provincia de Buenos Aires, de extensa tradición peronista y con una multiplicidad de municipios en su interior,⁷ la gobernadora María Eugenia Vidal buscó conformar el ministerio de Desarrollo Social a partir del reclutamiento de dos perfiles de funcionarios: exfuncionarios del GCBA, especialmente del MDS-CABA donde ella había sido ministra entre el 2008 y el 2011, y un conjunto de dirigentes con trayectoria en la política bonaerense. Solo ocho personas del gabinete de Vidal disputaron intendencias en distritos diferentes al conurbano y, entre ellos, la mitad ocupaba cargos en el Ministerio de Desarrollo Social. Como se plantea más adelante, estos perfiles territoriales y el modelo de gestión de CABA se presentaron como herramientas fundamentales para construir cercanía en la gestión socioasistencial bonaerense.

Por último, la ciudad de Buenos Aires mostró dos caras en esta coyuntura electoral: si bien buena parte de los funcionarios fueron reclutados del propio ministerio o se mantuvieron en sus cargos, ya que el PRO gobernaba CABA desde el 2007, una importante cantidad de los funcionarios porteños migraron hacia PBA y el nivel nacional en 2015, hacia donde fueron las exministras de Desarrollo Social María Eugenia Vidal (2008-2011) y Carolina Stanley (2011-2015). Allí pasaron a gestionar mayores recursos y afianzaron lealtades con estas funcionarias a las que apostaron al interior de los armados partidarios.

En dicho marco, lo acontecido en CABA fue un reclutamiento similar al de las gestiones previas del PRO en el área socioasistencial, donde se destacaron hombres y mujeres provenientes del peronismo porteño y de ONG liberales (Salerno, 2020) junto a un ascenso en la jerarquía administrativa de quienes ocupaban cargos públicos o

7 La bibliografía coincide en señalar la heterogeneidad estructural como una especificidad de la provincia de Buenos Aires. Además de ser la provincia que más produce y que, al mismo tiempo, presenta problemas sociales graves, en términos urbanos tiene dos espacios bien diferenciados: el conurbano y el interior. El primero reúne a los 24 partidos que rodean la CABA y está integrado por varios de los distritos demográficamente más relevantes de la provincia, mientras que el interior está conformado por municipios pequeños, medianos y grandes distribuidos a lo largo y ancho del territorio provincial.

administrativos altos (como gerentes operativos o coordinadores).⁸ Las victorias previas del PRO en su bastión político le permitieron a esta fuerza formar personal en el área, acorde a su trayectoria en una coyuntura electoral favorable.

El reclutamiento de esta nueva derecha en cada nivel de gobierno mostró algunas continuidades, como la importancia de los políticos del PRO, de las redes empresariales y de las ONG afines, así como las rupturas significativas en relación con las condiciones de cada territorio y a los objetivos que se propuso la fuerza política en cada escala. Mientras que en CABA operó cierta inercia producto de la experiencia previa de gestión y de una hegemonía con más de 10 años, en PBA se importó el modelo de gestión PRO, implementado en CABA, aunque la gobernadora jerarquizó a un conjunto de personas funcionarias que buscaban competir electoralmente en distintas intendencias del conurbano bonaerense. A escala nacional, la primacía cuantitativa de los CEO y voluntarios quedó supeditada a la conducción de un ala política comprometida con la alianza política desde su experiencia de gestión subnacional en CABA.

Al igual que en otros países de América Latina, como México durante los 2000 con el Programa Oportunidades o Chile durante la presidencia de Piñera con el Ingreso Ético Familiar, en Argentina la competencia electoral y la organización de los sectores populares motivó a los distintos gobiernos de derecha a sostener y expandir marginalmente algunas políticas asistenciales (Fairfield y Garay, 2017). La decisión de disputarle al peronismo algunos distritos claves y de garantizar la paz social y la gobernabilidad, al negociar con actores políticos y sociales relevantes, marcó un tipo particular de reclutamiento que implicó, además, un modo específico de construir autoridad estatal y asistencial en cada una de estas escalas.

⁸ Como se explica en otros trabajos (Salerno, 2017, 2020), desde el 2007 el PRO reclutó para el MDS-CABA a individuos provenientes de fundaciones y del peronismo porteño en un tipo de reclutamiento que se ha denominado “evitismo liberal”.

LA CONSTRUCCIÓN DE AUTORIDAD EN EL ÁREA ASISTENCIAL: CERCANÍA(S) Y OBJETIVIDAD(ES) DEL ESTADO SEGÚN ESCALAS DE GOBIERNO

En este apartado, nos preguntamos por el modo en que los funcionarios de Cambiemos construyeron autoridad en esta área en particular, en sus relaciones entre pares, con los trabajadores estatales y con la ciudadanía en general. Lo que muestra la bibliografía especializada es que, desde la vuelta de la democracia en Argentina (1983), dos grandes modelos de gestión se constituyeron como hitos del MDSN: el de la “gerencia social” y el “territorializado”. El primero se consolidó en el Estado nacional en un contexto de hegemonía neoliberal basando la legitimidad de sus prácticas en el saber experto y en la pretendida “objetividad” de los datos que construían sus referentes, que se formaron en el trabajo conjunto con los organismos internacionales y que participaron en la construcción de posgrados sobre diseño, evaluación y monitoreo de políticas sociales en diferentes universidades (Giorgi, 2015). El segundo modelo se instaló durante los años kirchneristas y estuvo atravesado por la importancia de la figura de Eva Perón al interior de la tradición peronista, destacándose su pretensión territorial.⁹ Como contracara de dos nociones centrales del modelo gerencial, la focalización de las políticas y la valorización del saber técnico, en esta última etapa se buscó implementar políticas con cierto grado de universalidad fundando la legitimidad de sus prácticas en la proximidad entre Estado y ciudadanos (Perelmiter, 2016).

En el caso de esta nueva derecha argentina, los funcionarios de Desarrollo Social construyeron un tipo de autoridad asistencial atento a esta historia reciente jerarquizando distintos tipos de proximidad estatal y de herramientas técnicas en función de los desafíos y las propuestas que priorizaron en cada nivel de gobierno.

9 La gestión de Eva Perón y su Fundación durante el primer peronismo representaron un hito del área. Resignificó el lugar de las mujeres en el espacio público y buscó crear un modelo de ayuda social directa que fue retomado por distintas propuestas que le sucedieron.

En el nivel nacional, la especialización técnica que primó en los años noventa enfocada en el análisis de distintos programas socioasistenciales implementados en diferentes países de la región impulsados por organismos como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo fue reemplazada por la valoración de habilidades manageriales orientadas a la capacidad de instrumentar decisiones estratégicas. Los cambios producidos a nivel global y empresarial desde mediados de los años setenta, donde se destacó la primacía de una gramática del management (Luci, 2016) anclada en la ponderación de nuevos tipos de liderazgo empresarial vinculados a atributos como la seguridad, la confianza en sí mismo, la flexibilidad para adaptarse a los cambios, la proactividad y la capacidad para tomar decisiones estratégicas impactaron en el área socioasistencial. Allí los funcionarios provenientes del mundo empresarial y sus ONG mostraron un menor conocimiento de los programas insignia del área, aunque destacaban su participación previa en proyectos sociales diversos en el marco de un conjunto de concepciones alineadas con esa nueva gramática del management.

Cuando a mí me ofrecen ser el director de economía social yo no vengo del palo de la economía social, yo te podría decir no sé suficiente. Ahora aprendí un montón, y leí un montón y me preocupé por aprender, con mucha sinceridad. Pero sí me siento muy sólido en el vínculo con las personas. Entonces dije che tengo que hacer uso de lo que me siento más sólido para ponerme... Eso y sinceridad por arriba por ahí de alguna falta de expertise. Y lo primero que hice fue sentar a todos los que saben de Economía social y les dije: che, explíquenme de economía social (Funcionario nacional, entrevista propia, 19 de setiembre del 2018, CABA).

Como complemento de esta particular perspectiva gerencial, la crítica a la búsqueda de proximidad estatal de la gestión kirchnerista por falta de transparencia en las relaciones entre Estado y sociedad, no

impidió la elaboración de un conjunto de prácticas y discursos que pretendían desarrollar un tipo particular de cercanía con la ciudadanía hacia adentro y hacia afuera del ministerio. Al interior de la cartera, la autoridad plebeya (Perelmiter, 2016) previa fue reemplazada por una cercanía managerial vinculada a la valoración de liderazgos “horizontales” importados del mundo empresario como contracara del verticalismo asociado a una vieja forma de hacer política. Al igual que otras derechas del continente, como Evópoli en Chile (Alenda, 2020), esta fuerza política y sus cuadros de gestión presentaban sus prácticas y discursos como nuevas formas de hacer política.

En su vínculo con la ciudadanía, el ala política se encargó de negociar con todos los actores, fundamentalmente los movimientos sociales, sujetos de peso en la gestión de las políticas socioasistenciales por su llegada al territorio y por su capacidad de movilización. Como decíamos anteriormente, el macrismo no contó con un equilibrio de fuerzas capaz de deshacer algunos de los legados más importantes que consolidaron el giro a la izquierda de principios de Siglo XXI. Sin embargo, los perfiles más “políticos” jerarquizaron una concepción individualista de la relación entre el área asistencial estatal y la ciudadanía buscando construir una proximidad “individual” con distintos destinatarios de las políticas socioasistenciales. Así, promovieron participaciones en los timbreos¹⁰ y visitas personales a proyectos dependientes del ministerio en la búsqueda más general de reducir distancia de las instituciones representativas (Annunziata, 2012) y construir vínculos de proximidad con los sectores populares.

En los niveles subnacionales analizados, la propuesta consistió en subrayar la necesidad de construir proximidad territorial con actores locales. En la PBA, se importó el modelo de gestión de CABA en contraposición al caos y la falta de planificación que según los entrevistados caracterizaba la gestión peronista, al tiempo que se

10 Los timbreos son las recorridas (planificadas) que los dirigentes y funcionarios políticos realizan por distintos barrios de los distritos que gobiernan donde interactúan con ciudadanos.

generaron distintas articulaciones con los representantes locales de las 135 intendencias y con organizaciones populares de envergadura que habitan el territorio bonaerense.

Creo que ese ida y vuelta, donde hablás con el intendente, donde vas a ver que los programas funcionen en los distintos municipios y en las distintas dependencias que dependan, que obviamente son casi todas que tienen que ver con Desarrollo Social de cada municipio, las 135, para nosotros es muy importante (Funcionario provincial, entrevista propia, 12 de febrero del 2019, La Plata).

Además, un conjunto de candidatos de Cambiemos en distintos municipios del conurbano bonaerense participaron en los momentos de la implementación de las políticas ministeriales, pero también en la inauguración de obras ejecutadas por otras carteras. Estos altos funcionarios, también candidatos, priorizaron la llegada directa a los municipios que disputaban electoralmente.

La gobernadora Vidal decidió profundizar el vínculo entre el área socioasistencial y lo político-electoral, del que ella misma era expresión (Salerno, 2020), colocando a un conjunto de políticos bonaerenses en los cargos de alto rango ministerial desde donde se propusieron destronar al peronismo de distritos importantes de la provincia.

Si vos el territorio no lo caminás, el territorio, como decís vos, el acercamiento a los vecinos no lo tenés, el vecino desconoce de vos. ¿Por qué? Porque sos una persona joven, pensá que Evert [Van Tooren] tiene mí misma edad, es una persona joven, en un municipio liderado hace 40 años por un mismo color político, si vos no caminás, no tenés relación con los vecinos. Y después lo que decíamos al principio, hoy en día te pasa que después de casi 4 años de gestión de María Eugenia Vidal todos los recursos que bajó para Esteban Echeverría, sea cloaca, sea obra de infraestructura,

sea pavimentación, seguridad, si todo eso vos no lo explotás, el vecino sigue desconociendo de vos (Funcionario burocrático alto del MDS-PBA, entrevista propia, 27 de febrero del 2019, La Plata).¹¹

En la ciudad de Buenos Aires, esta misma derecha replicó una forma de construir autoridad estatal que ya venía consolidando desde su primera victoria en 2007. Se valorizó en el área de Desarrollo Social el saber experto en políticas sociales (mucho más afín al que primó en los años 90), aunque esto estuvo supeditado a las prioridades que delimitó el ala política del ministerio conformada por un conjunto de individuos que venía haciendo política para el PRO en CABA desde hacía años y que se mostraba muy preocupado por “estar cerca del vecino”. Se involucraron en distintos momentos de la implementación de las políticas en el territorio reproduciendo hitos ya instalados en el ministerio desde la llegada del PRO como el Operativo Frío (Salerno, 2020).¹²

Supongo que todos te habrán contado, capaz lo más simbólico de la mística de laburo de ella y de Carolina, y de todo el grupo en general, que puede ser el Operativo Frío digamos donde no importa si sos director de administración o director de personal o director del BAP, todos salen y hacen el mismo trabajo (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, 11 de julio del 2017, La Plata).

11 Evert Van Tooren fue Subsecretario Social de Tierras de la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de María Eugenia Vidal y se presentó como candidato a intendente de Esteban Echeverría en 2019, elección en la que fue derrotado. Esteban Echeverría es un distrito del conurbano bonaerense que gobierna el peronismo y que tiene más de 100 mil habitantes.

12 Dicho operativo consistía en la recorrida con equipos móviles del Programa Buenos Aires (BAP) de 19 a 03 horas durante el invierno, asistiendo a las personas que se encontraban en situación de calle. En los inicios de la gestión PRO, los funcionarios políticos de Desarrollo Social participaban en algunos momentos del operativo junto a trabajadores del ministerio.

Así, en la ciudad de Buenos Aires, único nivel de gobierno analizado con un territorio recorrible de punta a punta en cuestión de horas, se priorizó la construcción de cercanía estatal como símbolo del compromiso político que desarrollaron algunos funcionarios con el partido luego de 10 años de gobierno en la ciudad de Buenos Aires. Esto fue complementado con la jerarquización de una mirada tecnocrática que primó en los años noventa en la que se formaron algunos funcionarios que pasaron por el Estado durante el gobierno de Menem.¹³

El análisis muestra un gran pragmatismo en el modo en que esta nueva derecha buscó construir autoridad en estos diferentes niveles de gobierno. Mientras que los expertos de la ciudad de Buenos Aires incorporaron una preocupación por construir perfiles próximos mostrando un compromiso político con el partido, el discurso crítico del desorden peronista en la provincia de Buenos Aires dio lugar a la jerarquización de un conjunto de candidatos que buscaron disputar distritos del conurbano bonaerense a partir de su trabajo en un ministerio que interviene directamente en las condiciones de vida de los sectores populares. Por su parte, funcionarios nacionales que presentaban un discurso individualizante de la política socioasistencial, negociaron con los movimientos sociales medidas importantes, como la Ley de Emergencia Social.¹⁴ En tiempos de empobrecimiento se mostró la vigencia y el poder de las organizaciones sociales en la negociación asistencial nacional, su capacidad de bloqueo social (Vommaro, 2019) y los límites de esa nueva coalición de derecha para cambiar el legado de políticas de las décadas previas.

13 Horacio Rodríguez Larreta, padrino político de las ministras del área, ocupó diferentes cargos públicos desde 1993, destacándose su paso como Subsecretario de Políticas Sociales en 1998. Allí trabajó con parte del equipo que lo acompañaba en la Fundación Sophia, incluida la futura ministra del área María Eugenia Vidal.

14 La ley de Emergencia Social fue sancionada en diciembre del 2016 por el Congreso luego de arduas negociaciones y se proponía destinar 30 mil millones de pesos para la asistencia social hasta el año 2019.

CONCLUSIONES

En este capítulo analizamos las élites políticas socioasistenciales de la nueva derecha argentina en tres niveles de gobierno diferentes: el nivel nacional, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires. En términos generales, observamos que los funcionarios presentaron trayectorias vinculadas a partidos políticos (como el PRO o el peronismo) pero también mostraron redes sociales claves para entender su reclutamiento político y el desempeño en sus cargos, entre las que se destacaron el mundo empresarial y sus ONG afines. En todos los equipos de gestión se constituyeron alas políticas integradas por individuos con experiencia en la gestión porteña. Estos funcionarios mostraron destrezas diferentes en cada nivel de gobierno: capacidad para la negociación con los movimientos sociales, en el nivel nacional; experiencia política en municipios importantes que Cambiemos quiso disputar en 2019, en la provincia de Buenos Aires; y compromiso y arraigo con el proyecto político y el modelo asistencial del PRO, en CABA.

El análisis de la conformación de los equipos ministeriales de un área en distintos niveles de gobierno aportó evidencia sobre, por un lado, la importancia que tuvo la ciudad de Buenos Aires como base de reclutamiento y como experiencia “modelo” de gestión socioasistencial para Cambiemos, y, por otro lado, un conjunto nuevo de relaciones políticas, económicas y sociales que activaron quienes conformaron esos equipos en distintos territorios en función de los desafíos que presentaba cada escala. En todos los casos, las lealtades políticas en el GCBA hasta el 2015 fueron complementadas con nuevas articulaciones que incluyeron dirigentes provinciales, municipales, sociales y empresariales que pasaron a formar parte de los nuevos equipos de gestión de Desarrollo Social de Cambiemos. En todos ellos, el PRO mostró su hegemonía en el área respecto del resto de los socios de la alianza Cambiemos.

Revelamos un conjunto diverso de estrategias desplegadas por la nueva derecha argentina para gobernar territorios distintos, lo que se observó en diferentes estrategias de reclutamiento (candidatos electorales en PBA, CEO en Nación y expertos preocupados

por la cercanía en CABA) y en formas diversas de construir autoridad estatal (preocupados por generar proximidad estatal en los niveles subnacionales y con un discurso más objetivista en el nivel nacional).

Como muestra Luna (2016) para el caso de la derecha chilena (Unión Demócrata Independiente), en América Latina los partidos que se han mostrado como exitosos son aquellos que generaron estrategias segmentadas para establecer vínculos con distintos electorados y con una diversidad de discursos. En línea con su análisis, nuestro capítulo muestra que la nueva derecha argentina no gobernó de la misma manera un área sensible como Desarrollo Social en diferentes territorios. Así, adoptó diferentes vínculos y discursos con el objetivo de garantizar la gobernabilidad en distintas escalas y ampliar su base electoral. Se enfrentó a condiciones caracterizadas por la importancia de las organizaciones sociales en la gestión de las políticas asistenciales luego del giro a la izquierda, por la hegemonía del peronismo en la política bonaerense y por su relativa imprecisión programática.

BIBLIOGRAFÍA

Alenda, Stéphanie (2020). Introducción. En Stéphanie Alenda (ed.), *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio* (pp. 15-39). Santiago de Chile: FCE-UAB.

Annunziata, Rocío (2012). ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales del 2009 y 2011 en Argentina. En Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata (comps.), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina* (pp. 24-55). Buenos Aires: Prometeo.

Canelo, Paula y Castellani, Ana (2017). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación N.º1 del Observatorio de las Elites Argentinas del CITRA (CONICET-UMET). Buenos Aires: CITRA-UMET.

Fairfield, Tasha y Garay, Candelaria (2017). Redistribution under the right in Latin America: Electoral Competition and

Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*, 00(0), 1-36.

Giorgi, Guido (2015). Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes socio-políticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011 (Tesis de doctorado), UBA-EHESS.

Luci, Florencia (2016). *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas del país*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Luna, Juan Pablo y Rovira Kaltwasser, Cristobal (2021). Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 29 (2), 135-155.

Luna, Juan Pablo (2016). Segmented Party-Voter Linkages. The success of Chile's Independent Democratic Union and Uruguay's Broad Front. En Steven Levitsky, James Loxton, Brandon van Dyck y Jorge Domínguez, *Challenges of party-building in Latin America* (pp. 100-130). Nueva York: Cambridge University Press.

Nercesian, Inés y Cassaglia, Roberto (2019). Radiografía de los gabinetes ministeriales en Brasil y Perú (2016-2018). Un análisis comparativo. *Telos*, 2 (21), 372-400.

Niedzwiecky, Sara y Pribble, Jennifer (2017). Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59 (3), 72-97.

Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Salerno, Agustín (2020). La cara social de la nueva derecha argentina. Perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (2015-2019). (Tesis doctoral). IDAES-UNSAM, San Martín.

Salerno, Agustín (2017). Evitismo liberal: voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007-2015). *Papeles de Trabajo: La revista electrónica del IDAES*, 11(20), 167-187.