



Interpretaciones sobre la cercanía estatal en las áreas socio-asistenciales de dos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sentidos, relaciones y prácticas de los funcionarios políticos, los burócratas de la calle y los sectores asistidos entre 2007 y 2015

*State Proximity Interpretations in the Socioassistance Areas of Two Municipalities of the Metropolitan Region of Buenos Aires. Meanings, Relationships and Practices of Political Officials, Street Bureaucrats and Assisted Sectors between 2007 and 2015*

**Martin Hornes\* - Agustín Salerno\*\***

**Palabras clave:**

Proximidad  
Desarrollo Social  
Funcionarios  
Sectores Populares

**Resumen**

En este artículo analizamos discursos y representaciones de los distintos actores sociales, que circulan en diferentes niveles de los ministerios de Desarrollo Social de CABA y de la Municipalidad de Avellaneda, entre 2007 y 2015, con el objetivo de

---

\* Dr. en Sociología por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín. Becario postdoctoral del CONICET. Líneas de investigación: sociología y antropología económica, etnografía, antropología de las políticas públicas. Contacto: m\_hornes@hotmail.com

\*\* Maestrando en Ciencia Política por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), Universidad Nacional de San Martín. Becario Doctoral del CONICET. Contacto: agustinsalerno\_89@hotmail.com

observar cómo los involucrados en las políticas de asistencia –ministros, funcionarios, actores locales estatales y sectores asistidos– interpretan la “proximidad” del Estado en las formas de atención sobre la cuestión social.

A partir del trabajo, mostramos que en los últimos años distintas experiencias municipales de Desarrollo Social mantienen una fuerte preocupación por la cercanía con los sectores asistidos, movilizándolo discursos y prácticas específicos en función de las diversas respuestas que ofrecen a esta problemática. Dicha preocupación no solo forma parte de la agenda de quienes ocupan cargos altos y medios de los Estados locales, sino que los sectores asistidos también construyen interpretaciones sobre las formas de asistencia en proximidad.

Anudando agendas de investigación que usualmente suelen presentarse por separado, realizamos una reconstrucción transversal de la proximidad estatal en distintos planos de la vida social y política Argentina, y avanzamos en la noción de la trama social de la proximidad estatal: una reflexión que nos permite seguir analizando como la construcción de cercanía entre gobernantes y gobernados refiere al resultado de la intersección de las múltiples interpretaciones y prácticas que movilizan los diferentes actores sociales y estatales vinculados a la asistencia.

**Keywords:**

State  
Proximity  
Social Development  
Officers  
Popular Sectors

**Abstract**

This article analyzes discourses and representations that circulate in the Ministries of Social Development of CABA and the Municipality of Avellaneda between 2007 and 2015, in order to observe how the different social actors involved in the policies of assistance -Ministers, Officials, State Local Actors and Assisted Sectors- interpret State proximity in the forms of attention to the social question.

In this article we show that in recent years various municipal experiences of Social Development had a deep concern about its proximity to the assisted sectors, mobilizing specific discourses and practices depending on the different responses offered to this problem. This concern is not only part of the agenda of those who occupy high positions and means of local States, they assisted sectors also constructed interpretations of the forms of assistance in proximity.

In this article we investigate research agendas for a transversal reconstruction of the State Proximity in different planes of the social and political life of Argentina. Thus we advance in the notion of the “social fabric” of the State Proximity: a reflection by showing that the so-called State Proximity, refers to the result of the intersection of the multiple interpretations that mobilize different stakeholders linked to assistance.

(...) quería el contacto directo con la gente (...) Refuerza la descentralización para estar cerca del vecino. Pero estar en la problemática, pateábamos, pateamos, pero en aquel momento empezamos a patear la calle para que el que no estaba acostumbrado a pedir una solución lo fuéramos a buscar nosotros. Tenía muy claro que la cercanía con el vecino nos iba a dar la solución con los problemas de desatención que había. <sup>1</sup>

1 M. Eugenia, comunicación personal

El fragmento de entrevista del epígrafe pertenece a una Directora General del ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que, desde el inicio de la gestión de María Eugenia Vidal (2008-2011), cumplía funciones en dicho ministerio. Tales palabras nos aproximan al objetivo de este artículo, en el cual nos proponemos analizar discursos y representaciones que circulan en diferentes niveles de las áreas de Desarrollo Social de CABA y de la Municipalidad de Avellaneda entre los años 2007 y 2015, con el objetivo de observar cómo los distintos actores sociales involucrados en las políticas de asistencia –ministros, funcionarios, actores locales estatales y sectores asistidos– interpretan la “proximidad” del Estado en las formas de atención sobre la cuestión social.

Con “proximidad” nos referimos específicamente a las estrategias de intervención y discursivas que construyen distintos actores con el objetivo de reducir la distancia entre las autoridades estatales y el resto de la ciudadanía. Luego de la crisis social, política y económica que atravesó la Argentina en el año 2001, las críticas a la clase política en general generaron un debilitamiento del principio de distinción y una exacerbación del principio de proximidad (ambos constitutivos del lazo representativo) generando lo que Annunziata denominó una nueva democracia de proximidad.<sup>2</sup> La proximidad supone que el más legítimo es aquel gobernante o aquella política que se “acerca” más a la realidad cotidiana y que reduce la distancia y la diferencia entre “los políticos” y los ciudadanos, instauradas por la elección.<sup>3</sup>

Pese a formar parte de la Región Metropolitana de Buenos Aires y a estar separado solamente por una serie de puentes que los conectan, la ciudad de Buenos Aires y el municipio de Avellaneda mostraron en estos años diferencias significativas respecto de sus índices sociales de pobreza e indigencia, de los partidos de gobierno (Propuesta Republicana –PRO– y Frente Para la Victoria –FPV–, respectivamente) y de los recursos estatales disponibles para afrontar problemas sociales como la pobreza y la indigencia.<sup>4</sup> Sin embargo, en ambos casos la proximidad estatal se pre-

2 Annunziata, 2012.

3 *Idem.*

4 Pese a contar con problemas sociales relevantes (Chorny, García y Paura, 2016), la ciudad de Buenos Aires es el distrito más rico del país y se diferencia de los munici-

sentó como una pretensión de gobierno que, con distintas estrategias y objetivos, caracterizó intervenciones estatales llevadas adelante por los gobiernos municipales de cada distrito.

Tanto la proximidad entre los gobernantes y los ciudadanos como las formas de intervención del Estado en la cuestión social han sido objeto de estudio de las ciencias sociales. Como explican varios trabajos la preocupación por la cercanía entre gobernantes y ciudadanos constituye un eje que atravesó la agenda política en diferentes momentos de nuestra historia.<sup>5</sup>

Sin embargo, este tópico toma centralidad en distintos niveles de gobierno en el contexto de la profunda crisis económica, política y social que vivió la Argentina a principios de siglo, y que tuvo en la crítica a los políticos una bandera fundamental. Como muestra,<sup>6</sup> en esta coyuntura los gobernantes buscaron disimular su condición de políticos reactualizando una histórica agenda política preocupada por la distancia entre representantes y representados. Se presentaron en campaña y en tiempos no electorales como hombres y mujeres “comunes”, buscando parecerse a los ciudadanos en lo que tienen de común, de simple, de cotidiano, mostrando los atributos contrarios a los que Weber atribuía al carisma.<sup>7</sup>

Por su parte, el área de Desarrollo Social ha cobrado interés en diversos estudios recientes de las ciencias sociales que la han abordado desde múltiples perspectivas en diferentes momentos de nuestra historia, para analizar algunos problemas históricos de la sociología política: el vínculo entre Estado y sociedad, la construcción de un problema público, las concepciones sobre la pobreza o los vínculos entre elites y sectores populares, entre otros temas importantes.

En primer lugar, se destacan un conjunto de investigaciones preocupadas por lo que sucede “arriba” de las instituciones del área de Desarrollo Social. Estos estudios han analizado a nivel nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires las diversas procedencias de quienes ocuparon altos cargos gubernamentales en áreas “sociales” —mundo católico, movimientos so-

---

prios cercanos por contar con índices de pobreza e indigencia mejores que los municipios urbanos del conurbano boanerense.

5 Auyero, 2002; Canelo, 2015; Frederic, 2004; Landau, 2008; Osuna, 2016.

6 Annunziata, 2012.

7 *Idem.*

ciales, candidatos electorales, expertos, *outsiders*, entre otros—;<sup>8</sup> sus estrategias para intervenir en la definición y la implementación de las políticas sociales; los perfiles que se jerarquizaron; la potencialidad política de dicha cartera estatal; entre otras cuestiones relevantes.

En segundo lugar, nuestro artículo sigue la perspectiva iniciada por los trabajos que han indagado el rol de los agentes medios y burócratas estatales en la implementación de las políticas públicas y de asistencia social.<sup>9</sup> En nuestro particular campo de interés, sobresale el trabajo de Luisina Perelmiter.<sup>10</sup> La autora analizó el rol de los agentes estatales en la gestión e implementación de las políticas de asistencia en la Argentina reciente, estudiando las aristas de intervención del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante la gestión de la Dra. Alicia Kirchner (2003-2009).

Por último, encontramos una serie de trabajos que analizaron las formas de organización y de acción colectiva de los sectores populares en contextos de empobrecimiento producto de las políticas neoliberales.<sup>11</sup> Sumaremos a dichos abordajes, estudios que han considerado ampliar tal mirada incorporando las interpretaciones sobre la asistencia social que movilizan los sujetos destinatarios de las políticas estatales.<sup>12</sup>

A lo largo de este artículo indagaremos sobre la noción de la “proximidad estatal” interrogada desde las múltiples interpretaciones que tienen los actores sociales involucrados en las intervenciones estatales del área de Desarrollo Social: funcionarios políticos, burócratas medios y de la calle, y las poblaciones asistidas. Todas las aproximaciones mencionadas resultan fundamentales no solo porque nos aportan un andamiaje conceptual específico para analizar la proximidad estatal en las formas de asistencia a los sectores populares sino, también, porque nos permiten reconstruir la trama social de la intervención estatal. Estado y sociedad, en los diversos niveles de análisis, se construyen mutuamente en un área sensible como el de las políticas sociales asistenciales.

8 Giorgi, 2014; Golbert, 2004; Gomes, 2011; Malimacci y Giorgi, 2012; Osuna, 2016, 2017; Perelmiter, 2016; Salerno 2017, entre otros.

9 Auyero, 2013; Frederic, 2004; Dubois, 2014 y 2010; Vommaro, 2011.

10 Perelmiter, 2016.

11 Merklen, 2010; Auyero, 2001; Auyero, J., Isla, A., Kessler, G., Lvovich, D., Merklen, D., Semán, P., Svampa, M., 2003, entre otros.

12 Medan, 2013; Mancini, 2013.

Buscamos integrar agendas de investigación que, en la literatura sobre la historia reciente, suelen presentarse de forma separada. El trabajo cualitativo enfocado en analizar las trayectorias y los atributos de quienes ocupan cargos altos y medios del Estado es complementado con una etnografía social elaborada en un barrio del conurbano bonaerense con el objetivo de realizar un aporte que nos permita seguir pensando la complejidad del proceso de construcción de proximidad estatal.

Este artículo expone algunos de los hallazgos de nuestras tesis de maestría (2018) y doctorado (2018). El material que sustentará nuestro análisis proviene fundamentalmente de entrevistas en profundidad realizadas a altos funcionarios ministeriales, expertos y mandos técnicos vinculados a las políticas sociales. Además, nuestro trabajo se nutre de una etnografía centrada en los procesos de implementación de un programa social en la escala municipal, la cual nos permite profundizar aún más en las interpretaciones de los actores locales estatales y las poblaciones asistidas acerca de la distancia entre gobernantes y ciudadanos.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En un primer apartado, nos aproximaremos a las formas en que las principales autoridades de la CABA en materia de cuestión social en la Argentina reciente (2007-2015) concibieron la proximidad estatal. En un segundo apartado, observamos cómo dichas concepciones impregnaron las interpretaciones y las rutinas cotidianas del trabajo asistencial en mandos medios y actores locales estatales vinculados a la asistencia, en CABA y un Municipio del Gran Buenos Aires. En un tercer apartado, indagamos algunas de las interpretaciones que las poblaciones asistidas tuvieron sobre la acción del Estado en el territorio. Para finalizar, incorporaremos algunas reflexiones sobre las interpretaciones y las prácticas que los distintos actores sociales y estatales construyeron en torno a la proximidad del Estado en el área de las políticas asistenciales.

## **Funcionarios y políticos de Desarrollo Social (CABA) en tiempos de proximidad democrática**

La autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la crisis política, económica y social que vivió la Argentina en 2001 aparecen como antecedentes fundamentales para pensar los discursos y valores que se jerarquizaron en el ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires (MDS-CABA)

entre 2007 y 2015. El macrismo no solo surgió como una propuesta municipal, sino que también se presentó como un tipo de respuesta a esos años de crítica a la clase política en general que en la ciudad de Buenos Aires se venía expresando de una manera particular desde la sanción de la autonomía local.<sup>13, 14</sup>

La búsqueda de cercanía se presentó como una estrategia que implementó el PRO desde sus inicios a través de intervenciones concretas como los timbreos y las reuniones con vecinos. Esa pretensión gubernamental fue particularmente retomada por las ministras de Desarrollo Social de CABA entre 2007 y 2015, y sus equipos de gestión ministerial.<sup>15</sup> Las ministras del área en estos años, María Eugenia Vidal (2008-2011) y Carolina Stanley (2011-2015), construyeron en CABA un perfil no solo ligado al modelo gerencial de las políticas sociales,<sup>16</sup> sino también a una propuesta de trabajo que valorizaba la cercanía con la gente, la calidez y la sensibilidad en relación a las necesidades de las poblaciones vulnerables.

Los funcionarios políticos<sup>17</sup> del MDS-CABA recurrieron a la noción de cercanía para diferenciarse de los “políticos tradicionales” y para construir legitimidad hacia adentro de un área donde la sensibilidad y el territorio formaban parte de la memoria institucional. En un ministerio donde se

13 Belloti, Vommaro y Morresi, 2015; Landau, 2008.

14 Denominamos macrismo a la fuerza que lidera Mauricio Macri desde principios de los años 2000. El primer partido con el que se presentó a elecciones en CABA en 2003 fue Compromiso para el Cambio. En 2005, luego de una alianza con la fuerza de Lopez Murphy, RE-CREAR, se creó el PRO, partido que con el que fue jefe de gobierno de CABA en 2007 y 2011.

15 Luego del provisorio paso de Esteban Bullrich por el máximo cargo del MDS-CABA, debido al embarazo de María Eugenia Vidal, esta última asumió a mediados de 2008 y cumplió funciones hasta el año 2011, cuando Carolina Stanley se posicionó al frente del ministerio luego de la reelección de Macri como jefe de gobierno porteño.

16 El modelo gerencial de las políticas sociales se construyó en el Estado nacional (y en otras instituciones como centros de *expertise*, organismos internacionales, ONGs y universidades) durante la gestión de Amadeo en los años noventa y se caracterizaba por la focalización y la descentralización de las políticas de asistencia (Perelmiter, 2016).

17 Cuando hablamos de funcionarios nos referimos a quienes ocuparon cargos de Ministros, Subsecretarios y Directores Generales del MDS-CABA. En todos los casos, hacemos referencia a cargos políticos.



construyeron buena parte de las relaciones entre las elites políticas y los sectores populares, el PRO jerarquizó atributos, perfiles y discursos a partir de un diagnóstico político más general que buscaba dar respuesta a la distancia entre los políticos y los ciudadanos.

Ahora bien, la forma de construir cercanía asume particularidades distintas en función de los partidos, las coyunturas políticas, los territorios de intervención, las áreas estatales, entre otras variables relevantes. En el MDS-CABA, el PRO buscó complementar una mirada tecnocrática de la gestión social (ligada a la articulación con las Organizaciones No Gubernamentales –ONGs– expertas, a la valorización discursiva de las estadísticas y de los procesos de evaluación y monitoreo), junto con una propuesta de cercanía anclada en una perspectiva individual de la implementación de la política social. Los discursos de los funcionarios PRO del área de Desarrollo Social rechazaban y denunciaban la incorporación de colectivos y movimientos sociales en la gestión de políticas sociales.<sup>18</sup>

La transparencia<sup>19</sup> aparecía recurrentemente en los discursos y se presentaba como un valor que en el MDS-CABA estaba muy ligado no solo a las herramientas de la gerencia social, sino también a un tipo de relación cercana, directa y singularizante entre Estado e individuos. Esto contrastaba con la experiencia de gestión de Alicia Kirchner al frente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: como bien explica Perelmiter,<sup>20</sup> entre 2003 y 2009 el kirchnerismo propuso a nivel nacional una revalorización de la militancia, en su pretensión de construir cercanía (colectiva y política) con los sectores más desfavorecidos por las políticas neoliberales:

“Eso fue un hito súper importante en la vida del ministerio, un logro de María Eugenia increíble, porque hasta entonces se entregaban alimentos a través de, obviamente, de punteros políticos, de intermediarios, que siempre generan algún valor, y obviamente, el que genera algún

18 Logiudice, 2012.

19 Las entrevistas fueron realizadas entre 2016 y 2017, en pleno auge de las denuncias por corrupción al kirchnerismo y del resurgimiento de la corrupción como problema público. En este marco, el discurso de la transparencia aparece como una característica clave de diferenciación.

20 Perelmiter, 2016.

valor para sí de alguna manera le quita algún derecho o algún beneficio a las personas que la necesitan. Así que la implementación de *ticket social*<sup>21</sup> desde el operativo fue un desafío enorme porque era muchísima gente, miles de personas, que tenían que re empadronarse de alguna manera y que tenían que generar un vínculo directo con el Estado. Entonces poder llegar a esas personas a las que nosotros no estábamos llegando de manera directa sino a través de intermediarios fue un gran desafío.”<sup>22</sup>

Los destinatarios de las políticas sociales eran concebidos por los funcionarios PRO del MDS-CABA de manera individual, desde un registro que denunciaba la intermediación y la existencia de organizaciones sociales como un defecto de la implementación de políticas públicas. La intermediación de las organizaciones sociales (entre las cuales no se consideraba las ONGs PRO) era vista como obstáculos para una gestión directa y transparente desde una lógica que reivindicaba un vínculo directo entre el Estado y los individuos:

“Le robó al peronismo la territorialidad y de estar en el barrio, no sé si con el concepto de territorio sino con la idea de estar, de cercanía. Lo que no hacen como el peronismo es fortalecer la organización barrial, están más cerca pero de manera individual.”<sup>23</sup>

21 Ticket Social es un programa que funciona desde 2008 en CABA y que reemplazó al Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias, que distribuía módulos alimentarios o cajas de alimentos en forma mensual. El programa ofrece una tarjeta magnética a hogares en situación de inseguridad alimentaria en la cual se acredita mensualmente un monto de dinero para la compra de alimentos, elementos de higiene y limpieza en los supermercados y comercios adheridos al programa.

22 Directora general, comunicación personal, 11 de julio, 2017.

23 Trabajadora del MDS-CABA, comunicación personal, 3 de julio, 2017 .

Además de la interpelación individual directa, la búsqueda de cercanía aparecía íntimamente relacionada a la crítica que realizaban estos funcionarios a los “políticos tradicionales”. En un ministerio caracterizado por la importancia femenina en los cargos de poder,<sup>24</sup> la figura del político tradicional se asociaba a los “hombres de rosca”<sup>25</sup> que parecían preocupados por los acuerdos políticos y alejados de los problemas de la gente.

Como en otras experiencias históricas,<sup>26</sup> la construcción de un perfil “social”, vinculado a una concepción tradicional de género y a una valoración del trabajo en áreas de gestión social como algo opuesto al trabajo político, le permitió a las ministras legitimar sus prácticas y sus posiciones de poder. La gestión, al igual que lo social, aparecía separada de la política.<sup>27</sup> La crítica a esta última se reactualizaba en una denuncia a los políticos tradicionales que eran presentados como *hombres*, profesionales de la política, regidos por intereses personales y alejados de las necesidades de la gente en un área particularmente preocupada por la proximidad:<sup>28</sup>

“A mí muchas veces me pasa que me pregunta gente: ¿María Eugenia es así como vos la ves en televisión? Es así,

24 Desde la autonomía hasta la llegada del macrismo, un 40% de los individuos que ocuparon el máximo cargo del área fueron mujeres. Desde 2007, salvo el interinato de Esteban Bullrich por seis meses debido al embarazo de Vidal, tres mujeres ocuparon el máximo cargo de la cartera en 11 años de gestión (María Eugenia Vidal, 2008-2011; Carolina Stanley, 2011-2015; Guadalupe Tagliaferri, 2015-actualidad). En 2015 Horacio Rodríguez Larreta asume el máximo cargo ejecutivo de la ciudad y designa a Guadalupe Tagliaferri como ministra de Desarrollo Humano y Hábitat, nueva denominación del MDS-CABA.

25 Con esta noción se hace referencia a los acuerdos y las estrategias que se tejen al interior de la fuerza y hacia afuera. Mariana Gené (2014) analiza este tipo de profesionalización política en su estudio sobre el ministerio del Interior argentino.

26 Ferraudi Curto, 2014; Masson, 2004.

27 *La Nación* (2011, 14 de mayo). “Macri-Vidal, la fórmula de PRO”, recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1373290-macri-vidal-la-formula-de-pro> *La Nación* (2011, 14 de mayo). “Soy tan macrista como cualquier dirigente de PRO”, recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1373258-soy-tan-macrista-como-cualquier-dirigente-de-pro>

28 *La Nación* (2011, 5 de junio). “Se ha maltratado mucho la palabra progresismo”, recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1378496-se-ha-maltratado-mucho-la-palabra-progresismo>

siempre. Es así cuando se enoja, lo mismo que uno ve cuando ella hace declaraciones públicas, es lo mismo. Es siempre esa persona. Y lo que transmite es lo que ella siente y es lo que ella cree y es lo que ella hace. Eso parece simple, parece no ser suficiente pero en realidad es súper potente. En un esquema en el que es una política más dominada por los hombres y por entretelones y lecturas entrelíneas y manejos y des manejos y estrategias, me parece que ella viene a romper eso con algo que parece difícil que explique por lo simple que es pero me parece que esa simpleza lo hace contundente.”<sup>29</sup>

A partir de la construcción de esta perspectiva, el PRO sostuvo en Desarrollo Social un perfil femenino que en las voces de varios funcionarios parecía ser una condición necesaria para ocupar el máximo cargo del área. “Fueron tres mujeres ministras. Y las veces que hubo que hacer cambios nunca escuché el nombre de un hombre, como alternativa. Siempre las alternativas eran entre una mujer u otra mujer.”<sup>30</sup>

El macrismo repitió aquí una tendencia histórica del área a nivel nacional que privilegia el acceso a cargos públicos del género femenino.<sup>31</sup> En el caso del PRO, lo femenino se asociaba no solo a las tareas de asistencia sino, también, a un perfil cercano que construyeron estas funcionarias en la búsqueda de un vínculo político próximo en relación con los destinatarios de las políticas sociales:

“Te vuelvo a repetir, yo creo que el hombre muchas veces es mucho más duro para algunas cosas, creo que venimos de una formación cultural donde por ahí las etapas se fueron modificando, en una época las mujeres eran más para estar en la casa, el hombre solamente trabajaba, yo creo que eso se fue modificando gracias a un montón de derechos y gracias también a un montón de personalida-

29 Directora general, comunicación personal, 11 de julio, 2017.

30 *Idem*.

31 Giorgi, 2014; Krompotic, 2002.

des mujeres que demostraron que están a la misma altura que un hombre. Yo creo que ellas demostraron además un plus de una sencillez y de una calidad humana que se ponen en el lugar del otro y que son uno más. No importa el título, no se ponen en el lugar de ministro, ministra, es una persona más. Vos te sentás a hablar con María Eugenia y es una persona más.”<sup>32</sup>

Desarrollo Social fue habitado por el PRO a partir de la reproducción de una vieja fórmula del área que actualizaba la relación entre lo femenino y las tareas de cuidado y supervivencia.<sup>33</sup> Se construyeron en estos años diferencias de género en política y la “pata social” del gobierno fue feminizada al tiempo que se buscó separarla de lo político. Paradójicamente, la potencia política de Vidal de la que nos habla una de las entrevistadas tenía que ver con la fuerza de ese imaginario tradicional a partir del cual el PRO construyó una nueva forma de hacer política en el marco de una democracia de proximidad.

La cercanía que construyó el PRO en el MDS-CABA definió algunas particularidades de su gestión: singularización de la política social, separación entre gestión “social” y política, y feminización de la primera. Como veremos en el apartado siguiente, con estas prácticas y concepciones los funcionarios se propusieron interpelar no solo a los destinatarios de las políticas sociales, sino también a los trabajadores del ministerio a partir de dispositivos institucionales específicos como el Operativo Frío.

## Funcionarios, burócratas y actores locales estatales: la proximidad permanente

*El Operativo Frío: la proximidad de los cargos políticos en el MDS-CABA.*

“Mi mirada con respecto a lo que era Guadalupe que yo decía, bueno, Guadalupe es más copada porque yo la veía en

<sup>32</sup> Director general, comunicación personal, 13 de diciembre, 2016.

<sup>33</sup> Para ampliar bibliografía sobre este tema: Grassi, 1989; Bohoslavsky y Soprano, 2010; Giorgi, 2014.

los operativos, hablando con la gente, negociando, cara a cara con la gente. Aparte Guadalupe está tatuada, tiene tatuaje por todos lados, daba más chévere (...)"<sup>34</sup>

La cercanía no solo aparecía en relación a los destinatarios de las políticas sociales, sino que se observaba en la construcción de dinámicas de gestión y organización al interior del ministerio. Decidimos interrogar la importancia de la proximidad en el entramado de sentido que circula al interior de la cartera que forma parte de una memoria histórica más larga y que opera de manera diversa en distintos niveles del aparato estatal donde conviven funcionarios políticos, trabajadores administrativos y burócratas de la calle.<sup>35</sup> En una dependencia particularmente preocupada por construir cercanía directa la búsqueda de subvertir las jerarquías ministeriales apareció como una práctica concreta.<sup>36</sup>

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, se destacó como dispositivo específico del MDS-CABA el Operativo Frío, donde pudimos observar algunas características particulares de la impronta cercana que construyó la gestión PRO hacia afuera y al interior del ministerio. Dicho operativo consistía en la recorrida con equipos móviles del Programa Buenos Aires Presente (BAP) de 19 a 3 de la mañana durante el invierno, asistiendo a las personas que se encontraban en situación de calle, entregándoles en los lugares donde se ubicaban kits de frío personales, frazadas, infusiones, viandas secas y viandas calientes. A su vez, se ofrecía trasladar a la población asistida hacia los distintos dispositivos ubicados en diferentes sectores de la Ciudad.

Entre el 1 de junio y el 30 de agosto se aumentaba el número de camas, paradores y móviles. Además, en caso de que la temperatura estuviera por debajo de los 5 grados centígrados se montaba un esquema especial que contaba con una oficina móvil y una cocina de campaña en el Parque

34 Trabajador del MDS-CABA, comunicación personal, 5 de julio, 2017.

35 Lipsky, 2010.

36 Tomamos la idea de “subversión de jerarquías ministeriales” de Perelmiter (2016) para referirnos a las prácticas y los dispositivos institucionales que lleva adelante una gestión para que la autoridad circule de una manera diferente a la que se observa en las jerarquías formales (organigramas).

Rivadavia desde donde se derivaban móviles.<sup>37</sup> Durante estos meses el ministerio se movilizaba y se vinculaba con el Operativo Frío:

“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 persona o director del BAP, todos salen y hacen el mismo trabajo. Y eso de alguna manera te mantiene conectado con la gente que laborás aunque tu trabajo sea sacar licitaciones. Me parece que está bueno porque hace que hagas mejor tu trabajo que lo que vos elegís desde el escritorio sepas a quién llega y cómo llega y por qué es importante la calidad de eso que estás comprando y por qué tiene sentido la cantidad de lo que te están pidiendo, de alguna manera te conecta con la realidad para la que tenés que laburar. En general las áreas de presupuesto y administración no tienen esa gimnasia y para mí fue súper interesante. Y de hecho es lo que me sacó de ahí y me puso a trabajar en territorio digamos. Por eso hoy soy directora de niñez y no estoy más en las áreas en las que trabajaba al principio que tenían que ver más con la organización.”<sup>38</sup>

Durante las entrevistas surgió en varios funcionarios la necesidad de destacar la importancia del Operativo Frío como expresión de la dinámica interna y de ciertas particularidades de gestión que caracterizaron al PRO en Desarrollo Social. Estar cerca y en contacto directo era un valor que los funcionarios no solo buscaron construir con los destinatarios de las políticas sociales, sino que además instalaron en la dinámica interna del ministerio buscando proximidad entre los funcionarios y el resto de los trabajadores estatales.

37 La información recabada tiene como fuentes fundamentales las entrevistas a trabajadores y funcionarios y la página web del ministerio <http://www.buenosaires.gov.ar/noticias/el-plan-prevencion-del-frio-de-la-ciudad-al-detalle> Se destaca la dificultad que tuvimos para encontrar informes oficiales sobre los operativos.

38 Directora general, comunicación personal, 11 de julio, 2017.

Esto no solo operó como un atributo valorado por la gestión PRO para jerarquizar a aquellos funcionarios cercanos y sensibles, sino que también permitió acercar a quienes ocuparon los cargos más altos del ministerio al resto de los trabajadores estatales, consolidándose como un dispositivo legitimador al interior de un área históricamente marcada por el valor de lo territorial. Trabajadores del ministerio entrevistados, incluso algunos identificados con otros espacios políticos, rescataban estos momentos de la gestión y valorizaban aquellos funcionarios que se *embarraban* y que participaban de este tipo de dispositivos.

Durante el Operativo Frío todos, incluidos los funcionarios, salían a la calle. Como observamos en la cita que inicia este apartado, en las entrevistas se observaba que la cercanía era percibida como igualdad permitiendo que incluso militantes opositores pudieran sentir empatía por quienes participaban de las prácticas institucionales a la par del resto de los trabajadores estatales.

En este caso, la participación de quienes ocupaban altos cargos públicos en el Operativo permitía poner en suspenso las jerarquías ministeriales al tiempo que las afirmaba. Decidimos analizar la circulación de la autoridad ministerial no solo a partir del análisis del organigrama, sino también indagando las relaciones, prácticas y discursos informales que circulan en la vida cotidiana de la cartera. La jerarquización de determinados perfiles en el MDS-CABA estuvo marcada por la capacidad de los agentes para producir prácticas y discursos próximos respecto del resto de los trabajadores y de los destinatarios de las políticas sociales.

Si bien el Operativo Frío resulta ejemplar para pensar cómo las máximas autoridades ponen en suspenso ciertas lógicas políticas y resignifican la asistencia, en los párrafos que siguen hacemos una apuesta por la incorporación de la mirada de la antropología de las políticas públicas.<sup>39, 40</sup>

39 Mudanó, 2013; Agudo Sanchíz, 2009; Shore y Wright, 1997.

40 Franzé Mudanó (2013) señala que, el ejercicio reflexivo sobre las políticas públicas debería dotarnos de herramientas que nos permitan trascender el modelo burocrático y estatocéntrico que las define “como entidades objetivas’, resultado de decisiones racionales adoptadas por alguna ‘autoridad’ competente, -gobiernos, cuadros técnicos, expertos, instituciones delegadas...- que organizan acciones sobre la base de un conocimiento igualmente racional y experto, con el objetivo de resolver problemas o situaciones específicas ‘existentes’, a fin de producir resultados –esperablemente- ajustados al diagnóstico que les precede” (Mudanó, 2013, p. 11).



Aproximándonos a los entretejidos de la proximidad estatal municipal, realizamos un cambio de registro para sumar un punto de descripción etnográfica que nos permite seguir analizando la complejidad en torno a la implementación de las políticas sociales en la escala local, con el objetivo de desarticular los modelos racionalizadores que proponen las políticas y visibilizar tensiones y conflictos que se suceden en las instancias de implementación de las políticas de la proximidad asistencial.

*El programa “Jóvenes”: la transmisión de la expertise de proximidad.*

Durante el transcurso del mes de agosto del año 2008 y, exactamente un año antes de obtener el título de licenciado en trabajo social, Martín Hornes –uno de los autores de este artículo– logró insertarse laboralmente en un programa de transferencia monetaria municipal denominado “Jóvenes”, perteneciente al Municipio de Avellaneda.<sup>41</sup> El mismo estaba dirigido a adolescentes de entre 12 y 18 años que se encontraran en situación de vulnerabilidad social, con el objetivo de que finalizaran sus estudios secundarios y participaran –a contra turno de la escuela– en talleres de apoyo escolar, capacitación y oficios. A condición de cumplir con estos requisitos previamente especificados, los adolescentes beneficiarios recibirían un estipendio mensual en forma de beca que ascendía a la suma de \$ 150 (para la época, un valor aproximado a los 49 dólares estadounidenses).

A los pocos días de haberse incorporado de forma efectiva al programa Jóvenes, Martín comenzaría a notar que la inquietud por la proximidad estatal también era una preocupación de las autoridades municipales encargadas de la implementación del mismo. Las máximas figuras de la Subsecretaría de Inclusión Social impulsaban desde el corriente año un proceso de expansión de la intervención estatal en la escala local que, primordialmente, se centraba en “la profesionalización” del programa Jóvenes.<sup>42</sup>

41 El trabajo de campo etnográfico que da lugar a esta sección y la siguiente, tuvo lugar entre los años 2008 y 2011, y se caracterizó por un proceso de conversión disciplinar desde el trabajo social a la antropología. Recurrimos al nombre ficticio “Jóvenes” para referirnos al programa social en cuestión, en vistas a conservar la confidencialidad de los informantes que se brindaron a la investigación. Puede encontrarse una problematización del trabajo de campo en: Hornes, 2014.

42 Tomamos prestado el término “profesionalización” de Sabina Frederic (2004), para dar cuenta de la reestructuración del programa “Jóvenes” en el escenario municipal cómo la construcción de un problema moral de la política.

Al cabo de unos primeros días de inserción en su tarea, Martín comenzó a comprender que “la profesionalización” de la cual hablaban las autoridades refería a la necesidad de apartarse de “viejas lógicas políticas que habían viciado al Jóvenes” y, constantemente, insistían sobre la utilización de la palabra “plan”: “no es un plan, es un programa”. Así buscaban apartarse de ciertas representaciones negativas de los directivos sobre los planes sociales que transferían dinero a los beneficiarios, y de todo rasgo denominado como “clientelar” o “punteril” en las lógicas de asistencia y promoción municipal.<sup>43</sup>

Bajo el denominado proceso de “profesionalización” que atravesaba el programa Jóvenes, Martín pudo apreciar como la dirección del programa desplazó a mediadores de la política local/barrial de la implementación de la medida social, promovió la proliferación de técnicos de distintas disciplinas sociales en sus equipos de trabajo, y creó y reubicó distintas sedes en los barrios más vulnerables del distrito. Durante una jornada de capacitación acerca de los criterios de admisión y procedimiento del programa Jóvenes, Martín registraba la siguiente escena etnográfica:

En el *power point* se pueden ver los datos de las nuevas sedes del programa: dirección, cantidad de beneficiarios que asisten de forma diaria, grupos interdisciplinarios que coordinan las tareas, actividades que se realizan, servicios que se brindan, etcétera. Cuando la subsecretaría termina con la exposición de los datos, agrega: “la presencia de ustedes en los barrios es fundamental porque necesitamos borrar una imagen nefasta del programa asociada a los punteros políticos. Pero, además, estar en los territorios es la mejor estrategia para conocer las problemáticas sociales y a los adolescentes más vulnerables”.<sup>44</sup>

43 Sobre distintas investigaciones etnográficas que han abordado la noción de clientelismo, se pueden consultar: Auyero, 2001; Frederic, 2004; Quirós 2006; Vommaro y Quiróz, 2011.

44 Nota de campo, octubre de 2008.

Para borrar las “viejas lógicas políticas” de los mediadores y “conocer los territorios”, las autoridades apuntalaban la noción de la presencia permanente en el territorio, por parte de los trabajadores sociales u otros actores locales estatales involucrados en la gestión diaria del programa. Pero, a su vez, la jornada de capacitación concluía con una revisión exhaustiva de “los procedimientos del programa Jóvenes”. Para otorgarle “objetividad” y “transparencia” a la intervención del programa, los profesionales movilizaban una serie de intervenciones técnicas específicas: entrevistas para listas de espera y de admisión al programa, la realización de un informe social en el domicilio de los postulantes, la aplicación de un complejo índice de vulnerabilidad social construido a partir de la intersección de distintas variables, y otras técnicas referidas a formas de caracterizar y medir la pobreza.<sup>45</sup>

La permanencia y la proximidad estatal propuesta por el Jóvenes, debía reforzarse con la “objetividad” proporcionada por los procedimientos técnicos y la *expertise* de los especialistas, en pos de la “transparencia” deseada. Como solían retratar las autoridades municipales, se trataba de: “(...) dejar de lado las lógicas de los punteros, para que entren al programa aquellos adolescentes que más lo necesiten”.

Tanto en el Operativo Frío de CABA como en la profesionalización del programa Jóvenes en el Municipio de Avellaneda, la construcción de legitimidad en las prácticas cotidianas de distintos niveles estatales estuvo ligada a la búsqueda de proximidad entre autoridades, burócratas de la calle y los actores sociales a nivel territorial,<sup>46</sup> la cual se complementó con distintas herramientas vinculadas a la construcción de objetividad en la intervención social. Como veremos a continuación, la búsqueda de proximidad impacta en las *performances* de los sectores populares y en sus formas de vincularse con los agentes estatales en el territorio.

## Próximos (y no tanto) al Estado: las interpretaciones de los sectores populares

En las páginas que siguen exploraremos una escena etnográfica significativa de la “proximidad estatal”. La escena en cuestión vuelve a resituar la experiencia de Martín como actor local estatal involucrado en las instan-

45 Hornes, 2017.

46 Lipsky, 2010.

cias de implementación del programa Jóvenes, desempeñándose como Trabajador Social. El desarrollo de esta escena nos permitirá describir la proximidad desde la mirada de los asistidos y observar cómo los denominados “titulares de derecho” entienden la función de la asistencia, el alcance de las políticas y el rol de los actores locales estatales.

Los actores asistidos construyen múltiples interpretaciones sobre la “proximidad estatal”. En algunas ocasiones, estas últimas tienen que ver con las relaciones de empatía que establecen con los actores locales estatales vinculados a las múltiples formas de asistencia social. Otras tantas se relacionan con la necesidad de los sectores vulnerables de acceder a ciertos recursos materiales y simbólicos y, por lo tanto, con el desempeño de una serie de papeles sociales que deben movilizar para resultar nominados por los técnicos de los programas sociales.<sup>47</sup>

Nelson vivía con sus padres, Dora y “Yogui”, y sus tres hermanos: Juan, próximo a los 22 años, Toto de 12 años y Camila de 7 años. Para ese entonces, Dora se encontraba trabajando como empleada doméstica en casas de familia. “Yogui” trabajaba de pintor temporario y solía desempeñarse en una empresa privada que realizaba trabajos de pintura en altura, por lo que se trataba de actividades bien remuneradas pero de baja frecuencia.

Visité a Dora los últimos días de diciembre de 2009. Nos ubicamos en la cocina de su casa y apenas nos sentamos a conversar comentamos sobre algunas cosas comunes: primero el tiempo, luego la situación del barrio y cómo se encontraba la familia, etcétera. Dora siempre fue muy amable conmigo, pero ella misma se definía como una persona “con pocas pulgas”, en alusión a su carácter y a la sinceridad que la caracterizaba. Dejé pasar algunos minutos y al notarla con cierta intranquilidad mencioné: “Me dijo Nelson que querías conversar conmigo. Hace varios días me viene comentando que me esperabas (...)”. Tras mis palabras Dora agrego un gracioso comentario: “Viniste con tiempo, ¿no?”.

Al cabo de unos minutos, los comentarios de Dora no me generarían ninguna gracia. Comenzó definiendo en dos líneas breves el motivo de nuestro encuentro: “Es que a vos te van a llorar la carta siempre. Te pintan una que no es, te chamuyan cualquiera. Y yo me sentía en la obligación de decírtelo (...)”. Sus palabras me dejaron atónito y, si bien podía

<sup>47</sup> Hornes, 2017.

imaginarme el tenor de los comentarios que se sucederían, decidí hacerme el desentendido para que ella pudiera explayarse: “¿Querés contarme un poco más a que te referís?”.

Mi invitación a explayarse resultó en una catarata de palabras por parte de Dora. Por unos segundos me quede callado, inmutado y escuchándola: “Dale Tincho... como decían los viejos de antes: a llorar la carta. Te lo digo porque es lo que se dice por el barrio, la gente del barrio lo sabe. La gente sabe lo que tiene que hacer cuando vos vas a la casa”. Dora parecía desbordada, no paraba de hablar un segundo, movía las manos para todos lados y sus ojos parecían fuera de órbita. En ningún momento elevaba el tono de voz pero mostraba una exacerbada necesidad de decir todo lo que pensaba. Un poco confundido por la situación, solo me surgía indagar sobre alguno de los distintos términos que ella utilizaba: “¿A qué te referís?”, pregunté:

“Llorar la carta es decir que no tienen nada, que está todo mal, que hay poco trabajo y no pueden mandar al chico al colegio, que no reciben otros planes... eso es llorar la carta. Te lloran todos los lamentos. Algunos dicen: ‘anda a hacerle la historia al pibe del Jóvenes y listo’.”<sup>48</sup>

Comparto con Dora la inquietud de que me “sorprenden algunos de los términos” que utiliza. A su vez agrego que, parte de “nuestro esfuerzo” en la aplicación del programa, pasa por “(...) ser muy claros en las formas de acceso y en todo el proceso de selección”. Según Dora, esto va más allá de “(...) todos los papelitos que vos llenes (...)”, haciendo clara referencia a los informes que realizamos los técnicos del programa:

“Todos saben un poco lo de las entrevistas. Te esperan en la casa, te pintan todo color de rosa, todo fantástico. Pero pasan otras cosas, yo no te voy a andar con detalles de quienes son, aunque estoy segura de que vos los conoces bien también. Son los mismos que te van a pedir por la

---

48 Dora, comunicación personal, 22 de diciembre, 2009.

cooperativa para no trabajar o te piden para que entre el chico en el programa. Después no les importa o ni saben si los pibes van o no van. Y los que no hacen la canción (...) siguen esperando.”<sup>49</sup>

Por primera vez logré darme cuenta de que en nuestra conversación también está en discusión otro tema: durante el mes de marzo se habían realizado “altas” en el programa y su hijo Toto no había sido considerando como posible incorporación. Sospechando esta situación, trato de ser sutil para no generar más resquemores. Entonces, decido preguntarle sobre el tema de forma solapada: “¿Hay alguna decisión que hayamos tomado en este último tiempo que te haya molestado?”. Dora vuelve a abrir sus ojos, toma aire y empieza a hablar de nuevo aceleradamente: “No, no te equivoques. Tampoco hago todo esto para reclamar (...).”, exclama. Trato de intervenir después de estas palabras, sin embargo, la conversación ahora toma otro giro:

“Hay dos cosas que te tienen que quedar muy claras. A mí me gusta ganar la plata trabajando y pienso que las cosas son para los que las necesitan. Que te quiero decir con esto: yo trabajo desde los 12 años, a mí me enseñaron que vos te tenés que sacrificar y eso es lo que yo hago por mi marido y mis hijos, todos los santos días. Por eso a mí nunca me va a faltar nada y nunca me vas a ver pedir nada. Pero hay gente que sí necesita y da bronca cuando ves quienes se aprovechan.”<sup>50</sup>

A pesar de que mantiene cierta cara de enojo, me señala con el dedo y agrega: “Te vuelvo a repetir: yo te lo tenía que decir, no soy descarada como otros (...)”. Al preguntarle quienes son los descarados, Dora me respondió:

49 *Ídem.*

50 Dora, comunicación personal, 22 de diciembre, 2009.

“Vos sabes bien... los que te llevan a la casa, te hablan así y asa, te cuentan los chismes de la familia. No se trata de que yo no sepa hacer eso. ¡Yo sé cómo hacerlo, lo que hay que decir y los gestos y las formas... todo! ¿Pensás que no los sé? Pero yo soy diferente.”<sup>51</sup>

Aunque me quedé con ganas de preguntarle qué pensaba sobre otras tantas cosas, estaba exhausto de la intensidad que había tenido el intercambio. Dora lo notó y cerró el encuentro mencionando: “(...) yo te pregunte si tenías tiempo (...)”.

La escena que transcribimos aquí arriba, y que tiene a Dora como principal protagonista, aporta una serie de elementos para repensar la “proximidad estatal”. En primer lugar, señala las cualidades que adquiere la proximidad a nivel territorial. Si bien la proximidad no resulta una categoría etnográfica introducida por los sectores populares, algunas de las palabras de Dora develan facetas de la proximidad estatal. Una afirmación como “llorar la carta” resume las experiencias de los beneficiarios en relación a los discursos y las prácticas rutinizadas que despliegan en los encuentros con los actores locales estatales. *La gente sabe lo que tiene que hacer cuando vos vas a la casa*, revela cómo los asistidos construyen una serie de *performances* esperadas por los técnicos y las autoridades estatales vinculadas a la asignación y distribución de los recursos en materia de asistencia.

En segundo lugar, podemos observar cómo, incesantemente, los actores locales estatales intentaban recuperar el discurso de la proximidad que impulsaban las autoridades del programa Jóvenes. Ante los reclamos de Dora, observamos que Martín no hacía más que responder recurriendo a los argumentos esgrimidos desde la triada propuesta por la proximidad estatal del municipio de Avellaneda: presencia permanente, objetividad técnica y transparencia. Sin embargo, tales referencias resultaban insuficientes porque para Dora la proximidad desborda los límites de la burocracia estatal de “llenar papelitos”. Dora –al igual que muchas de las personas asistidas– sabe que las formas de la asistencia se definen en la proximidad

---

51 *Ídem*.

territorial y en la relación cara a cara con los agentes locales estatales, recurriendo a presentaciones y el desempeño de papeles sociales específicos, movilizand o estrategias identitarias, recursos disponibles, capitales sociales, etcétera.<sup>52</sup>

Por último, las palabras de Dora reponen también una pregunta sobre la dimensión moral en el vínculo entre el Estado y la ciudadanía. Cuando Dora se detiene y distingue entre “quienes hacen la canción y quienes no”, abre una pregunta sobre los desafíos de la proximidad estatal. Como ya lo hemos señalado en otro trabajo,<sup>53</sup> las decisiones sobre la inclusión social muchas se encuentran alejadas de las categorías y los procedimientos técnicos. Las palabras de Dora revelan que, más allá de cualquier visión estatal más o menos próxima, en el plano de la asistencia circula un capital moral específico:<sup>54</sup> un conjunto de juicios y evaluaciones morales (valores, virtudes, obligaciones y responsabilidades) que conectan a los diferentes actores involucrados y, a partir de las cuales, se producen jerarquías que permiten considerar o considerarse “correctamente” nominado por la asistencia estatal o un “titular de derecho legítimo”.

## Conclusiones: la proximidad estatal interrogada

A lo largo del artículo pudimos observar en dos casos municipales la importancia que asume la proximidad estatal en los distintos actores que intervienen en la implementación de las políticas asistenciales. Recorrimos distintos niveles de la burocracia estatal y realizamos un aporte empírico que nos permite seguir reflexionando acerca de cómo las interpretaciones de la proximidad estatal “performan” prácticas de los diferentes actores estatales y sociales involucrados en las políticas sociales.

Cuando nos detuvimos a observar a los funcionarios políticos del Ministerio de Desarrollo Social de CABA encontramos que la proximidad, al igual que en la estructura partidaria del PRO,<sup>55</sup> forma parte de la cultura política de sus dirigentes y asume particularidades específicas en el área de Desarrollo Social: formación de cuadros técnicos de gestión en la

52 Tebet Marinis, 2014.

53 Hornes, 2017.

54 Wilkis, 2017.

55 Vommaro, 2017.



proximidad, separación entre gestión social y política, individuación de la política social, jerarquización del género femenino en la asistencia y la construcción de un perfil sensible a los sufrimientos de los sectores más vulnerables.

En un ministerio donde estos valores y prácticas formaron parte de la dinámica cotidiana, el máximo cargo del área fue ocupado, salvo en el provisorio paso de Bullrich por el ministerio, por un conjunto de mujeres (María Eugenia Vidal y Carolina Stanley), formadas en las fundaciones de Larreta, que respondían al perfil técnico y al mismo tiempo femenino y cercano que el PRO jerarquizó en el MDS-CABA.

Al descender a los sectores medios de la burocracia estatal –coordinadores de programas y agentes locales estatales– pudimos notar que la proximidad forma parte de una forma de agenciamiento particular donde se destacan perfiles profesionales que buscan complementar lo técnico y lo territorial, en detrimento de lo político partidario. En este sentido, las estrategias de proximidad llevadas adelante por actores medios del Estado municipal forma parte de la historia del área, aunque presenta nuevos desafíos en un contexto de crítica a la clase política y a la intervención del Estado en el territorio.

La participación de los altos funcionarios en algunos momentos de la implementación de las políticas sociales, la jerarquización de perfiles profesionales cercanos, y la tensión registrada entre los objetivos políticos y los técnicos, “performan” las prácticas y los discursos de los trabajadores del Estado que mantiene un contacto permanente con los sectores asistidos.

Por último, nos detuvimos a observar cómo los sectores populares interpretan la proximidad. En los discursos de los grupos sociales asistidos, la proximidad refiere a las relaciones que mantienen con los agentes locales estatales en los territorios y a las contiendas frente a otros actores del barrio. La proximidad es una variable que se entrelaza con culturas políticas y cuestiones técnicas, dando lugar a ciertas representaciones y prácticas que se construyen en los territorios más marginados. En todos los casos, la proximidad estatal también revela las tensiones particulares que se presentan en los barrios populares donde los asistidos recurren a *performances* sociales para aproximarse a la posibilidad de ser nominados por el Estado y, por ende, diferenciarse de otros actores y ser reconocidos como sujetos legítimos de asistencia.

A lo largo de este trabajo observamos como en el área de Desarrollo Social la cercanía entre autoridades estatales y ciudadanos presenta ciertas particularidades que se inscriben en la historia de un área particularmente preocupada por el vínculo con el territorio. Apostamos a una reconstrucción transversal de la proximidad estatal en distintos planos de la vida social y política Argentina buscando identificar disputas de sentido y prácticas que se construyen en torno a esta problemática.

Recurrimos a la integración de distintos métodos y técnicas de investigación –el uso de fuentes, entrevista en profundidad, observación participante, reconstrucción etnográfica y entrevista antropológica– para otorgar cierta continuidad a investigaciones que suelen presentarse en agendas de investigación separadas. Esperamos con este artículo poder aportar a la construcción de nuevas claves de interpretación teóricas y aproximaciones metodológicas en lo que refiere a los estudios sociales de la proximidad estatal.

*Fecha de recepción: 4 septiembre 2018*

*Fecha de aprobación: 5 septiembre 2019*

## Bibliografía

Agudo Sanchíz, A. (2009). Conocimiento, lenguaje, poder e intermediación. Perspectivas contemporáneas en la antropología de las políticas públicas. *Estudios Sociológicos*, XXVII (79), 63-110.

Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El presupuesto Participativo en Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 57-70.

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

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.

Auyero, J., Isla, A., Kessler, G., Lvovich, D., Merklen, D., Semán, P., y Svampa, M. (2003). *Desde abajo: la transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.

Bellotti, A., Morresi, S. y Vommaro, G. (2015). *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Canelo, P. (2015). La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina: un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976-1983). *Historia (Santiago)*, 48(2), 405-434.

Chorny, V., García, B. y Paura, V. (2016, septiembre). *La cuestión Social en la CABA 1980-2010. Delimitación analítica y transformaciones situadas*. Ponencia presentada en las Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires.

De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

De Luca, M., Jones, M y Tula, M. I. (2004, noviembre). La ciudad de Buenos Aires: política y gobierno en el último medio siglo. *Seminario de Investigación*

*Urbana “El nuevo milenio y lo urbano”*, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2000/43-numero-7--noviembre/140-3-la-ciudad-de-buenos-airespolitica-y-gobierno-en-su-ultimo-medio-siglo>

Dubois, V. (2014). The Economic Vulgate of Welfare Reform: Elements for a Socioanthropological Critique. *Current Anthropology*, 55 (9), 138-S146.

Dubois, Vincent (2010). The bureaucrat and the poor: Encounters in French Welfare Office. Farnham: Ashgate.

Ferraudi Curto, M. (2014). Las fronteras cambiantes entre lo político y lo social: aportes etnográficos al debate en torno de “el 2001” en Argentina. *Sociohistórica*, (34), recuperado de [https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2014n34a01/pdf\\_17](https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2014n34a01/pdf_17)

Franzé Mudanó, A. (2013). Perspectivas Antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, (22), 9-23.

Frederic, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.

Gené, M., Heredia, M. y Perelmiter, L. (2012). Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional. *Revista Polhis*, 5 (9), 284-290.

Gené, M. (2012). Negociación política y confianza. El Ministerio del Interior y los hombres fuertes del Poder Ejecutivo. *Revista Polhis*, 5 (9), 301-308.

Gené, M. (2014). Al interior de la política. Trayectorias, destrezas y modos de hacer política en el Ministerio del Interior (1983-2007) (tesis de doctorado inédita). Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Francia y Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Gené, M. (2017). Políticos profesionales, pero ¿de qué tipo? Recursos y destrezas de los “armadores políticos” ante sus diferentes públicos. En G. Vommaro y M. Gené (comps.), *La vida Social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política* (pp. 133-160). Buenos Aires: Ediciones UNGS.

Giorgi, G. (2014). 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 inédita). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Golbert, L. (2004). ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: CLACSO.

Gomes, G. (2011). El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970). *Anuario de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 11, 279-302.

Grandinetti, J. (2014). *Meterse en política. Procesos sociopolíticos y politización generacional entre los militantes de Jóvenes PRO*. Ponencia presentada en las VIII Jornadas e Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Hornes, M. (2018). Políticas sociales y significados plurales del dinero: la producción social de las transferencias monetarias (tesis de doctorado inédita). Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Hornes, M. (2017). Paradojas de la inclusión: categorías técnicas y evaluaciones morales en un programa de transferencias monetarias condicionadas. *Revista Prácticas de Oficio IDES*, 2 (18), 1-14.

Hornes, M. (2014). Etnografiar políticas sociales. Reflexiones de una conversión disciplinar. *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay*, 12, 215-228.

Grassi, E. (1989). *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.

Krmpotic, C. (2004). El derecho a la asistencia y la política de protección social en la construcción de un nuevo orden local-global. En Mendicoa, G. (comp.), *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Landau, M. (2008). *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Landau, M. (2015). *Campo político y elencos legislativos en la Ciudad de Buenos Aires (1997-2011): un análisis sobre la renovación legislativa y política local*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional Élités y liderazgo en tiempos de cambio, Salamanca, España.

Landau, M. (2015). No solo de globos vive el PRO. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA*, 87, 74-79. Recuperado en <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/14.-SOCIALES-87-D-LANDAU.pdf>

Landau, M. (2016, septiembre). *Las carreras políticas de los legisladores porteños: profesionales, líderes partidarios y militantes periféricos*. Ponencia presentada en el 10º Congreso Asociación Brasileña de Ciencia Política, Belo Horizonte, Brasil.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.

Logiudice, A (2012). Transformaciones, innovaciones y límites de la Nueva Política Social Asistencial Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires. En P. Boniolo, M. Di Virgilio y P. Otero (eds.), *Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza: Diseños del norte y alternativas del sur* (pp. 301-330). Bs. As: CLACSO.

Mallimaci, F. y Giorgi, G. I. (2016). Santiago de Estrada, entre el Estado y la institución católica: La trayectoria de un dirigente católico desde Onganía a Macri. *Revista de Ciencias Sociales (Quilmes)*, 8 (29), 115-134.

Mancini, I. (2013). *La prevención social del delito en una villa de emergencia: una perspectiva etnográfica sobre las relaciones entre agentes estatales y jóvenes de sectores populares* (tesis de doctorado inédita). Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.

Masson, L. (2004). *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Medan, M. (2013). *El gobierno de la "juventud en riesgo" y los programas de prevención social del delito en el AMBA: entre la seguridad y la inclusión* (tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.

Morresi, S. y Vommaro, G. (org.) (2015). *Hagamos equipo. PRO y la construcción de una nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: UNGS.

Osuna, M. F. (2016). *La intervención social del Estado argentino entre dos dictaduras. Un estudio de los proyectos, las políticas y los actores del Ministerio de Bienestar Social/Acción Social de la Nación (1966-1983)* (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Osuna, M. F. (2017). *La intervención social del Estado. El Ministerio de Bienestar Social ente dos dictaduras (Argentina, 1966 – 1983)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

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

Quirós, J. (2006). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.

Shore, C y Wright, S. (1997). Policy: A new field of anthropology. En C. Shore y S. Wright (eds.), *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power* (pp. 1-29). New York: Routledge.

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

Soprano, G. (2000). El Departamento Nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo en Argentina. 1907-1943. En J. Panettieri (comp.), *Argentina: trabajadores entre dos guerras* (pp. 31-53). Buenos Aires: Eudeba.

Tebet Marinis, M. (2014). Repertórios morais e estratégias individuais de beneficiários e cadastradores do Bolsa Família. *Sociologia & Antropologia*, 4(2), 543-562.

Vommaro, G. y Quirós, J. (2011). Usted vino por su propia decisión. Repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Revista Desacatos*, (36), 65-84.

Vommaro, G. (2011). Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia. En S. Morresi y G. Vommaro (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 79-134). Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Vommaro, G. (2015). Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO. En S. Morresi y G. Vommaro (org.), *"Hagamos*

*equipo" PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (pp. 111-161). Buenos Aires: UNGS.

Vommaro, G. y Armesto, M. (2015). ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Pasado Abierto*, 1(2), 110-132.

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Wilkis, A. (2017). *The Moral Power of Money. Morality and Economy in the poor people life*. Standford: Standord University Press.

## Fuentes Primarias

Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://www.buenosaires.gob.ar/>

*La Nación* (14 de mayo de 2011). Macri-Vidal, la fórmula de PRO. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1373290-macri-vidal-la-formula-de-pro>

*La Nación* (14 de mayo de 2011). Soy tan macrista como cualquier dirigente de PRO. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1373258-soy-tan-macrista-como-cualquier-dirigente-de-pro>

*La Nación* (5 de junio de 2011). Se ha maltratado mucho la palabra progresismo. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1378496-se-ha-maltratado-mucho-la-palabra-progresismo>