

1. Introducción

La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires fue establecida en 1996 como resultado de la última reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994. A partir de ese momento la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) pasó a ser un distrito equiparado a las provincias y aunque su condición de estado federado es diferente al de aquellas, esa condición implica la facultad de darse sus propias normas e instituciones, su constitución y leyes, sin intervención del gobierno nacional (Paura et al., 2017). El nuevo estatus abrió un conjunto de interrogantes respecto de la dinámica que asumiría la política porteña, históricamente asociada a las decisiones y las designaciones de autoridades del gobierno nacional. En principio, la creación de una administración de gobierno con relativa autonomía, signada por la elección directa del jefe/a de gobierno, implicó la construcción inmediata de un conjunto de instituciones que marcaron nuevas formas de intervención estatal.

En esos años, en un contexto de creciente vulnerabilidad socioeconómica de amplios sectores de la población, la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1994 en el ámbito directo de la Presidencia de la Nación se presentaba como un hito en la institucionalidad estatal indicando el nuevo lugar en el gabinete nacional que se asignaba a la asistencia que debía brindarse a esa población. De esta manera, se daba forma a una autoridad social inédita en la Argentina, cuyas acciones definidas desde una modalidad “gerencial” se centraron en el desarrollo de programas focalizados en determinadas poblaciones, en línea con las recomendaciones y condicionamientos que en la época realizaban los organismos internacionales de crédito que financiaban gran parte de esas iniciativas (Repetto, 2003; Paura y Zibecchi, 2019). También en la agenda de gobierno de la CABA se definió un área de responsabilidad sobre el tratamiento de la pobreza y la indigencia, la Secretaría de Promoción Social (Golbert, 2004). Tal como se había registrado en el Estado nacional, se configuró una autoridad social que, con lineamientos, atribuciones y competencias que cambiarían con las gestiones de gobierno, asumía el gobierno de la asistencia bajo los parámetros del nuevo marco institucional tras la autonomía.

¿A qué nos referimos con la noción de autoridad social? En principio, a la constitución de un área de gobierno que no es sólo una división administrativa, sino un espacio de potestad y decisión. Entendemos que la formación de una autoridad social implica la composición de, por lo menos, dos dimensiones: por un lado, la delimitación de un campo de intervención y el orden que se da a ese campo; por otro, la selección de quienes son designados como responsables de su gobierno. Por supuesto que esas definiciones no se dan en un espacio vacío, sino que se inscriben en los principios macro de cada gestión política que organizan la agenda y las concepciones específicas sobre qué sentido darle a “lo social” (Paura et al., 2017).¹

Desde su autonomía hasta 2019, momento de corte de este estudio, la Ciudad ha tenido seis gestiones, en algunas de las cuales se produjeron cambios en las mismas jefaturas de gobierno: 1. Fernando de la Rúa (1996-1999), que renunció para postularse como Presidente de la Nación y fue sucedido por el vice jefe Enrique Olivera (1999-2000); 2. Aníbal Ibarra (2000-2003); 3. Aníbal Ibarra (2003-2005), destituido y sucedido por el vice jefe Jorge Telerman; 4 y 5. Mauricio Macri (2007-2011 y 2011-2015) y 6. Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019).

Desde nuestra perspectiva, indagar sobre la formación y transformaciones de la autoridad social en la CABA implica considerar sus cambios y las persistencias según las gestiones de gobierno. En este sentido, el análisis dialoga con tres líneas principales de trabajos. Por un lado, con algunos escasos estudios que revisan las líneas de la política social desarrolladas en la ciudad y sus mutaciones institucionales (Golbert, 2004; Bonaldi, 2007; Calegari, F., Crisci, Y. y Bodo, M., 2011; Paura et. al, 2017). En segundo lugar, con aquellas investigaciones que, desde la ciencia política y la sociología política, han puesto el foco en la conformación de los poderes de gobierno (Bril Mascarenhas, 2007; Mauro, 2008; Landau, 2018) y en los orígenes y consolidación del Partido Propuesta Republicana (PRO) que desde 2007 se ha mantenido como la fuerza política más votada de la CABA (Vommaro, et. al., 2015; Salerno, 2018). En tercer orden, intersectamos con un conjunto de trabajos (Ben Plotkin y Zimmermann, 2012; Giorgi, 2015; Perelmiter, 2016; Paura y Zibecchi, 2019; Paura, Zibecchi, y Delgado Williams, 2022) que miran al Estado desde la constitución de sus agencias como una forma de aproximarse a su estudio, buscando comprender la historia de los conflictos, los cambios y la heterogeneidad de intereses que lo atraviesan y definen su accionar.

En el cruce de estos estudios, revisamos aquellos sobre el área asistencial del Estado nacional (Giorgi, 2015; Osuna, 2016; Perelmiter, 2016; Vommaro, 2011) que muestran hitos como la importancia que asumió la figura de Eva Perón al interior de la tradición peronista o el lugar de los expertos en políticas sociales de los años 90. Pocos trabajos analizaron procesos de construcción de agencias estatales en los niveles subnacionales (Grassi, 2006; Masson, 2004; Salerno, 2018, 2020) y en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, si bien algunos estudios socio históricos de largo aliento han atendido la cuestión social y las mutaciones del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Landau, 2018), muy pocos estudios analizaron la cartera socio-asistencial de manera específica (Golbert, 2004; Salerno, 2018). Así, la pregunta que planteamos en este artículo sobre cómo fue el proceso de construcción de una autoridad social en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde su autonomía hasta 2019 no ha sido foco de estudios recientes.

Con este interrogante, en el presente artículo damos cuenta de la formación, las transformaciones y las continuidades de la autoridad social en la CABA en ese período. Analizamos históricamente dos ejes. Por un lado, rastreamos los cambios institucionales. Consideramos que la estructura orgánica, con la creación, jerarquización y los desplazamientos de ciertas áreas, indica las acciones que el Estado se propone asumir y las problemáticas a las que da relevancia y pretende abordar a través de sus agencias (Paura et al., 2017) delimitando un marco legítimo de justificación de las acciones. En segundo lugar, estudiamos el vínculo entre la alta política y la conducción de la Secretaría/Ministerio responsable de la asistencia en CABA, prestando especial atención a la construcción de perfiles de gestión en el máximo cargo del área.

Para llevar adelante nuestro objetivo, trabajamos con dos estrategias. Por un lado, recopilamos, clasificamos y analizamos los decretos que hacen referencia a las creaciones y transformaciones de las agencias vinculadas con el gobierno de las problemáticas socio-asistenciales, observando los organigramas de cada una de las gestiones de gobierno comprendidas entre 1997 y 2019 y su vínculo con las coyunturas históricas en las cuales se sancionaron. Por otro lado, analizamos las trayectorias sociales, políticas, educativas y profesionales de los catorce individuos que ocuparon el máximo cargo del área socio-asistencial, estudiando el vínculo entre esas trayectorias y la definición de “épocas de gestión” en el área. Utilizamos 10 entrevistas a trabajadores y funcionarios del ministe-

rio, estos últimos, durante la gestión del PRO y distintas fuentes secundarias (prensa local y nacional, páginas del GCBA, linkedin, entre otras).

Lo formal y lo informal, comprendido en este caso como el cruce entre los diseños institucionales, las relaciones informales de ascenso a altos cargos públicos y las coyunturas históricas, aparecen como dos dimensiones clave para comprender cómo los distintos gobiernos construyeron una autoridad estatal para gobernar “la cuestión social”² de la Ciudad de Buenos Aires.

El artículo está organizado en cinco secciones además de esta introducción. La sección 2 aborda la constitución y las transformaciones del área de Desarrollo Social a partir de la autonomía de la Ciudad y hasta 2007. El apartado 3 se centra en los perfiles de quienes ocuparon las máximas jerarquías en esa agencia en el mismo período. Los puntos 3 y 4 retoman estas dos dimensiones pero durante las gestiones del PRO, incluyendo los gobiernos de Mauricio Macri y de Horacio Rodríguez Larreta. Finalmente, compartimos algunas consideraciones con la idea de comprender el proceso de formación de una autoridad social en CABA luego de su reciente autonomía.

2. Lo social es lo asistencial. El nacimiento de una nueva institucionalidad en la ciudad autónoma

La victoria de Mauricio Macri en las elecciones porteñas de 2007 le permitieron al PRO construir un nuevo orden político anclado en su capacidad para imponerse, aunque con variaciones en la composición de las alianzas que lideraría, en todas las elecciones ejecutivas y legislativas del período en estudio. Esa hegemonía PRO contrastó con lo que había ocurrido durante los gobiernos inmediatamente posteriores a la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, atravesados por tres procesos que marcaron la inestabilidad política local que fueron, a su vez, el marco de las primeras transformaciones del área social.

En primer lugar, en 1999, la elección del entonces primer Jefe de Gobierno, Fernando De la Rúa, representante de la Unión Cívica Radical, como presidente de los argentinos implicó el pasaje de varios funcionarios al nivel nacional y la asunción de la jefatura de gobierno por parte del entonces vice-jefe Enrique Olivera. En segundo lugar, la ciudad de Buenos Aires fue uno de los epicentros de las protestas sociales producidas en el contexto crítico de 2001 durante las cuales la consigna “que se vayan todos” expresaba el alto nivel de rechazo a la clase política en general de distintos sectores sociales y políticos. Un último factor de inestabilidad fue la destitución del jefe de gobierno Aníbal Ibarra³ luego del incendio de un espacio de espectáculos musicales que provocó la muerte de casi doscientas personas, que habilitó la asunción del vice-jefe Jorge Telerman. Este último llevó adelante un cambio institucional de relevancia en 2005 mediante la reestructuración del gabinete y la implementación de una ley de creación de ministerios que significó una jerarquización de las áreas existentes y contribuyó con cierta estabilización.

En esos años de inestabilidad política se fue construyendo una cartera socio-asistencial que expresaba la intención de las autoridades de responder a las demandas de distintos sectores movilizados. El gobierno de Fernando de la Rúa, a través del Decreto N°12/96, conformó la estructura organizativa del Poder Ejecutivo creando la Secretaría

de Promoción social abocada a “diseñar e implementar políticas de promoción y desarrollo social” así como administrar “programas de asistencia a la comunidad” a través de dos subsecretarías. La primera, de Acción Social, anunciaba la responsabilidad de *programar, ejecutar y controlar las acciones de carácter asistencial dirigidas a sectores en situación de carencia o riesgo y las de cobertura ante situaciones de catástrofe o emergencia social* (Decreto N° 1361/00) e incluía la Dirección de la Familia y el Menor, la Dirección de Asistencia Comunitaria y la de Atención a la Tercera Edad. A su vez, la segunda subsecretaría, de Promoción y Desarrollo Comunitario, que tenía como objetivo “diseñar e implementar políticas de promoción y desarrollo social que comprendan o satisfagan demandas de carácter general o sectorial”, agrupaba la Dirección de Políticas Sociales, de la Mujer, de la Juventud y de Deportes.

Esa organización mostraba un correlato con la forma en que se distribuía la responsabilidad de la asistencia estatal en otros ámbitos jurisdiccionales en esos años. Junto con el principio de intervención focalizada predominaba un criterio de reconocimiento de colectivos definidos a partir de una fuerte segmentación, etaria en algunos casos (mayores de 65 años, niños), territorial, étnica, por estratificación social y comenzaba una mayor atención a la dimensión de género orientada por un cambio argumentativo en clave de equidad y una creciente constatación de la “feminización de la pobreza” (Paura y Zibecchi, 2019). No obstante, un aspecto que diferenció los programas desarrollados desde la Ciudad con respecto a los de alcance nacional es que no se recurrió a créditos externos para su financiamiento (Golbert, 2004).

Gráfico 1. Secretaría de Promoción Social del GCBA (1997-2001). Estructura



Fuente: Elaboración propia según Decretos N° 12/96 y 1361/00.4

Esta estructura organizativa se sostuvo durante todo el gobierno de De la Rúa y de su sucesor Olivera. Ya en 2000, durante la gestión de Aníbal Ibarra, y asociados a la

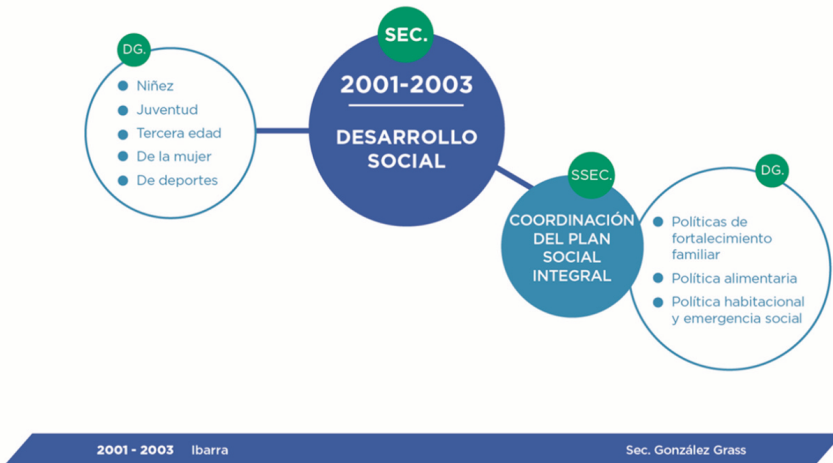
crisis económica e institucional que se comenzaba a vislumbrar en el país, comenzaron a introducirse cambios en el organigrama de la Ciudad de Buenos Aires. Se eliminaron áreas, se crearon otras y en algunos casos se realizaron modificaciones en los nombres de las agencias. En principio, fue suprimida la Subsecretaría de Promoción y Desarrollo Comunitario y una sola subsecretaría concentró seis direcciones generales. Tanto el problema del hambre como el del déficit habitacional tuvieron un lugar explícito y desagregado en el nuevo organigrama de gobierno: la eliminación de la Dirección General de Asistencia Comunitaria dio lugar a la creación de una Dirección de Política Alimentaria y otra de Emergencias Habitacionales.

Hacia fines de 2001 la Secretaría dejó de llamarse de Promoción Social y adquirió la denominación de Desarrollo Social (Decreto N°1981/01), para reunir bajo su órbita las políticas para la niñez,⁵ la juventud y la Tercera Edad. La noción de “desarrollo social” marcaba un desplazamiento semántico propio de la época⁶ mientras que, por otro lado, la línea de dependencia directa de estas áreas dentro de la Secretaría puede leerse como una jerarquización del tratamiento de estas poblaciones.

Otra innovación del período fue la relevancia dada a la discapacidad como problemática, cuyo abordaje fue asignado a la Comisión para la Plena Participación e Inclusión de las Personas con Discapacidad (COPIDIS Ley 447).

Probablemente el cambio más significativo de esta etapa fue la creación de la Coordinación del Plan Social Integral, que reemplazó a la Subsecretaría de Acción Social, a través de la cual se buscaba concentrar el abordaje de problemáticas de mayor urgencia. En su estructura se incluyeron las Direcciones Generales de Fortalecimiento Familiar, de Política Alimentaria y de Política Habitacional y Emergencia Social (Decreto N° 430/02). (Gráfico 2)

Gráfico 2. Secretaría de Desarrollo Social del GCBA (2001-2003). Estructura



Fuente: Elaboración propia según Decreto N° 1981/01. GCBA.

Ya en 2003 la situación crítica generalizada se expresó en nuevos cambios en el organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social. La creación de la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria no sólo significó la eliminación de la Coordinación del Plan Social Integral que quedó subsumida en la nueva agencia sino que fue una declaración explícita de la intención de *diseñar, coordinar, ejecutar y monitorear políticas sociales tendientes a garantizar el desarrollo social de los grupos vulnerables de la población, entendiendo a estos como aquellos que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza y/o de la indigencia o en situación de NBI*” (Decreto 2696/03). (Gráfico 3)

Gráfico 3. Secretaría de Desarrollo Social del GCBA (2003-2006). Estructura



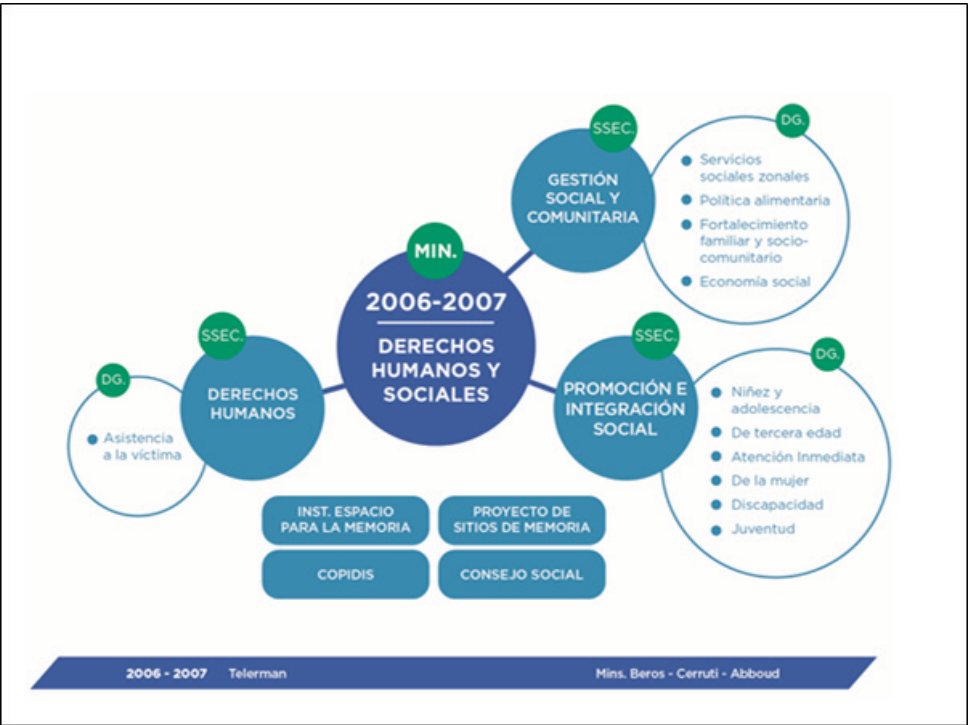
Fuente: Elaboración propia según Decretos N° 1981/01, 430/02 y 2696/03. GCBA.

A su vez, en esta etapa de crisis social y preocupación pública por la demanda de asistencia, la creación de la Dirección de Servicios Zonales, destinada a implementar una desconcentración administrativa en los barrios de la CABA que facilitara la tramitación de programas sociales y el asesoramiento a sus destinatarios, implicó una innovación. En ese contexto, también cobró particular presencia la apertura de áreas vinculadas a los micro emprendimientos productivos y al autoempleo, propuestas que comenzaban a desplegarse como vías de inserción económica de poblaciones desocupadas.

En síntesis, la gestión de Ibarra, marcada por la coyuntura crítica de 2001 y sus efectos, se caracterizó por una mayor concentración de las líneas de intervención, por la decisión de generar respuestas a las nuevas demandas que tomaban forma en ese contexto, entre ellas las vinculadas a la desocupación y la falta de ingresos.

Entre fines de 2005 y 2007, el gobierno de Telerman, que continuó el mandato de Ibarra tras su destitución, introdujo nuevos cambios. El más significativo fue la jerarquización de todas las secretarías a ministerios y la denominación del área socio-asistencial: ya no sería de Desarrollo Social sino de Derechos Humanos y Sociales (Decreto 350/06). Además, se sumaron dos subsecretarías y nuevas direcciones generales. Así, la nueva cartera contaba con una Secretaría de Derechos Humanos, una Secretaría de Promoción e Integración Comunitaria y una Secretaría de Gestión Social y Comunitaria. Por su parte, también la Dirección de Micro emprendimientos sufrió un cambio para transformarse en Dirección de Economía social. Ambas mutaciones pueden entenderse en el clima de época post crisis: desde una perspectiva crítica con las fundamentaciones desplegadas hasta el momento, de “matriz neoliberal”, también desde el Estado nacional las políticas sociales serían cada vez más desarrolladas a partir de argumentos en clave de derechos humanos y sociales y la idea de economía social iría ganando terreno como principio de nuevas experiencias programáticas, desterrando la noción de “microemprendimiento” que había caracterizado el modelo de intervención de la década de 1990 (Paura y Zibecchi, 2019).

Gráfico 4. Ministerio de Derechos Humanos y Sociales. GCBA (2006-2007). Estructura



Fuente: elaboración propia según Decreto 350/06.

Finalmente, interesa resaltar como una innovación en términos de política social la creación del Programa Ciudadanía Porteña, implementado desde una Dirección que re-

emplazó las acciones de la Dirección de Política Alimentaria, es decir, como una ampliación del problema de intervención. Este programa de transferencias de ingresos condicionadas para asegurar un mínimo de ingresos a hogares en situación de pobreza e indigencia fue creado por la legislatura porteña e implementado por el Poder Ejecutivo (Paura et. al, 2017) a tono con otros similares pero con alcance nacional que se estaban desarrollando en el resto de América Latina. (Gráfico 4)

3. Inestabilidad ministerial y perfiles heterogéneos. Entre la reciente autonomía, la crisis demarcatoria de 2001 y la autoridad cuestionada

La inestabilidad política del período repercutió en las conducciones del área socio-asistencial local. Entre 1997 y 2007 -diez años- fueron diez personas las que ocuparon el máximo cargo de Desarrollo Social. Respecto de sus perfiles, un 40% eran mujeres y un 60% hombres. Aunque todavía minoritario, el porcentaje de mujeres ocupando altos cargos públicos fue alto respecto a lo que caracterizó los gabinetes nacionales en distintos momentos de la historia en los que se han venido consolidando abrumadoras mayorías masculinas en los cargos públicos (Giorgi, 2015; Canelo y Castellani, 2017; Canelo, 2020, entre otros). Sin embargo, reproduce una tendencia histórica del área de Desarrollo Social observada por diferentes investigaciones a nivel nacional y subnacional que destacan que han sido las mujeres las “privilegiadas” ocupantes de estas áreas “sociales” del gobierno (Giorgi, 2015; Masson, 2004; Perelmiter, 2016; Salerno, 2018).

Entre las profesiones se observaron tres periodistas y tres abogados, además de un ingeniero, un médico y una licenciada en historia. Si bien en el campo de las políticas sociales desde 1983 la histórica carrera de Trabajo Social vio disputada su hegemonía por un nuevo conjunto de profesiones de las ciencias sociales (sociología, ciencias políticas, economía) preocupadas por el nuevo campo de la “lucha contra la pobreza” (Vommaro, 2011), en estos años en CABA no se produjo ese desplazamiento de profesiones entre quienes ocuparon los cargos de secretarios/ministros del área.

La heterogeneidad de perfiles profesionales en el área es algo que también caracterizó a la cartera nacional de las políticas sociales en diferentes momentos de su historia (Perelmiter, 2016). A diferencia de los que ocurre en otras carteras como justicia donde una profesión (abogacía) opera como un primer cierre social para acceder a cargos públicos, es difícil identificar la preeminencia de una profesión en el área socio-asistencial nacional, caracterizada por cambios permanentes (Gené et al., 2012).

En relación a la permanencia de los secretarios de Desarrollo Social en la cartera entre 1996 y 2007, en todos los casos las designaciones y posteriores alejamientos del área estuvieron marcadas por sus pertenencias político partidarias y por la inestabilidad política de la coyuntura (Bril Mascarenhas, 2007; Mauro, 2008). Los realineamientos al interior de las fuerzas políticas gobernantes o los cambios de gobierno anticipados se presentaron como variables relevantes para comprender los ingresos y egresos de los secretarios/as del área estudiada. Distinguimos tres sub períodos en esta secuencia: 1997-2000; 2000-2005; 2005-2007

En el primer tramo, que corresponde a la gestión de Fernando De la Rúa y de Enrique Olivera (1997-2000) tres personas diferentes ocuparon la Secretaría de Promoción So-

cial: Rafael Kohanoff, María Cecilia Felgueras y Lidia Elsa Satragno, una reconocida conductora televisiva conocida popularmente como Pinky. Los tres tenían perfiles bien distintos (científico, política y actriz, respectivamente), con escasa trayectoria en el campo de las políticas sociales.

Los secretarios de este período se mantuvieron por un breve tiempo, los primeros dos individuos producto de la victoria presidencial de Fernando De la Rúa y la posibilidad de ocupar cargos a nivel nacional, y en el caso de Pinky debido al éxito electoral de Aníbal Ibarra en la ciudad de Buenos Aires y a la renovación política que propuso dicho dirigente respecto a la anterior gestión radical. Los cambios políticos de ese momento histórico y la victoria nacional del jefe de gobierno aparecieron como variables explicativas relevantes para comprender la permanencia corta de los funcionarios en el máximo cargo del área.

El segundo subperíodo que reconocimos corresponde a los cinco años de la gestión de Ibarra a cargo del ejecutivo porteño (2000-2005). Se sucedieron cuatro titulares de la cartera: Justo Daniel Figueroa, Gabriela Marta González Gass, Rafael Edgardo Romá y Jorge Telerman. En este caso encontramos personas con extensas trayectorias partidarias, en el caso de Telerman y de Romá en el PJ y en el de Figueroa y González Gass en el radicalismo porteño (esta última era hija de un histórico dirigente alfonsinista y en 1987 fue la primera mujer en ocupar un cargo público en la municipalidad porteña donde se desempeñó como secretaria de Gobierno).

Este período estuvo particularmente marcado por la crisis política, económica y social de 2001, que tuvo a la ciudad de Buenos Aires como uno de los epicentros de las protestas, y por el juicio político al entonces jefe de gobierno Aníbal Ibarra. Ninguno de los cuatro secretarios/ministros estuvo más de dos años en el máximo cargo de la Secretaría de Desarrollo Social. Daniel Figueroa había sido funcionario en la secretaria de Promoción Social desde la gestión De la Rúa y logró mantenerse ocupando el máximo cargo entre 2000 y 2001. En el contexto de crisis social (donde CABA llegó a tener un 20% de desocupados) fue removido y reemplazado por otra persona de origen radical como Gabriela Marta González Gass. La dirigente radical no sólo tenía una extensa trayectoria en la política local (fue dos veces concejal y secretaria de gobierno en la ciudad) sino que además en los años previos había sido parte de la interna radical acompañando a Rodolfo Terragno y venciendo al “delarruismo” en alianza con el FREPASO. La victoria en las internas del radicalismo le permitió desplazar a un funcionario ligado a quien por entonces era presidente de la nación.

En el año 2003, el “ibarrismo” pretendió abrirse a otros actores políticos luego de la caída del gobierno de Fernando de la Rúa y de la crisis política que vivió la Argentina hasta la asunción de Néstor Kirchner. En este contexto, Ibarra le ofreció a Rafael Romá, el ex vice-gobernador de Duhalde que por ese entonces militaba en el ARI, la secretaria de Desarrollo Social. Tras la renuncia de este último por motivos personales⁷, asumió de manera provisoria y breve Jorge Telerman, quien por ese entonces era vice-jefe de gobierno.

En la gestión de Ibarra no sólo observamos inestabilidad⁸ en el área sino también una amplia heterogeneidad en los perfiles de los máximos funcionarios del área, donde aparecía como primordial para sus designaciones sus trayectorias político-partidarias en el marco de coyunturas inestables como el 2001 o las elecciones de 2003.

En la gestión de Telerman (2005-2007) ocupó la secretaría Sergio Beros y luego condujeron el nuevo ministerio de Derechos Humanos y Sociales, Gabriela Cerruti y Omar Abboud. Las tres eran personas de confianza del jefe de gobierno. Beros ocupó tres cargos en dos años de gestión y lo hizo en tres áreas completamente diferentes (Ministro de Hacienda, Secretario Legal y Técnico y Secretario de Desarrollo Social).⁹

Cuadro 1. Máximos funcionarios del área de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires, años de gestión y motivos de sus salidas (1997-2007)

Período	Jefe de Gobierno	Funcionario	Período de gestión	Motivo
1997-2000	Fernando De la Rúa	Rafael Kohanoff	1996-1998	Circula hacia Nación con la victoria de De la Rúa
	Fernando De la Rúa	María Cecilia Felgueras	1998-1999	Circula hacia Nación con la victoria de De la Rúa
	Enrique Olivera	Lidia Elsa Satriagno	1999-2000	Renuncia luego de la victoria de Ibarra
2000-2005	Aníbal Ibarra	Justo Daniel Figueroa	2000-2001	Renuncia en el marco de la crisis de 2001 y de su vínculo con la anterior gestión radical
	Aníbal Ibarra	Gabriela Marta González Gass	2001-2003	Renuncia luego del impacto que tiene la alianza entre el ibarrismo y Néstor Kirchner
	Aníbal Ibarra	Rafael Edgardo Romá	2003-2004	Renuncia por motivos personales
	Aníbal Ibarra	Jorge Telerman	2004-2005	Asume como jefe de gobierno porteño
2005-2007	Jorge Telerman	Sergio Beros	2005-2006	Se retira con la llegada del nuevo gabinete de Telerman
	Jorge Telerman	Gabriela Cerruti	2006-2007	Exigen su renuncia luego de su apoyo al candidato Daniel Filmus
	Jorge Telerman	Omar Abboud	2007	Renuncia tras la llegada del macrismo

Fuente: elaboración propia.

Con la asunción en 2006 del nuevo gabinete de Telerman que expresaba una línea propia del jefe de gobierno en sus aspiraciones a disputar las elecciones de 2007, Gabriela Cerruti fue designada como nueva ministra de Derechos Humanos y Sociales de la ciudad. Se había desempeñado previamente como Jefa de Gabinete de la vicejefatura de Gobierno, construyendo una fuerte cercanía con Jorge Telerman.

Sin embargo, las elecciones de 2007 marcadas por la consolidación del PRO y por la presentación de un candidato propio por parte del kirchnerismo en la ciudad generaron una nueva coyuntura con realineamientos particulares de cara al ballottage. La decisión de la ministra Cerruti de apoyar explícitamente a Filmus en la segunda vuelta de 2007 produjo el pedido de renuncia por parte de Telerman luego de la victoria de Macri. Abboud fue nombrado luego de la victoria del macrismo por su cercanía a algunos dirigentes del PRO, donde terminó siendo electo legislador en 2015. (Cuadro 1)

En sólo diez años de gobierno pasaron por el máximo cargo del área de las políticas sociales diez funcionarios distintos. Por un lado, el promedio de duración de los secretarios/ministros de Desarrollo Social anteriores al macrismo desde la autonomía fue menor a los dos años (1,22). Por otro, los criterios de permanencia en sus cargos estuvieron fuertemente condicionados por las fluctuaciones políticas de esos años que mostraron estrechos vínculos entre la política local y la nacional.

Así, los más altos funcionarios de Desarrollo Social aparecieron en los momentos de crisis como “fusibles intercambiables” (Gené, 2014: 52) y en los momentos de victorias electorales como los de 1999 como posibles funcionarios a nivel nacional. La elección de una heterogeneidad de perfiles para ocupar el máximo cargo de la cartera y la importancia que asumieron las trayectorias político-partidarias en las designaciones, en un contexto de sucesivas crisis políticas, fueron claves para comprender el paso breve de los funcionarios por el área de Desarrollo Social y los problemas que hubo en estos años para consolidar un perfil de gestión en el máximo cargo social del gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

3. Asistencia sí, vivienda ni: el organigrama en tiempos de gobierno PRO

En 2007 el PRO asumió la jefatura de gobierno local y comenzó a transitar su primera experiencia de gobierno. A partir de ese año, se convirtió en la fuerza política más importante de la ciudad de Buenos Aires, primero bajo el liderazgo de Mauricio Macri y luego de Horacio Rodríguez Larreta.¹⁰

En el área socio-asistencial los cambios respecto a las gestiones anteriores incluyeron no sólo nombramientos de funcionarios (como veremos más adelante) sino también algunas modificaciones organizacionales de importancia. Uno de los primeros cambios llevados adelante fue la desarticulación del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, dividiendo sus funciones entre el Ministerio de Desarrollo Social (retomando el nombre de la cartera en 2001, en otro contexto y paradigma de tratamiento de los problemas sociales) y una Subsecretaría de Derechos Humanos dependiente del vicejefe de gobierno.

En esta decisión se produjeron dos rupturas significativas respecto a la etapa previa iniciada en 2006. Por un lado, se observó un claro corrimiento en la política de DDHH, la cual ya no se propuso fundamentalmente construir memoria respecto a los crímenes

de lesa humanidad cometidos por el terrorismo de Estado. Cuando se creó el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales en 2006 se había planteado como objetivo respecto a los DDHH “promover el conocimiento y la preservación de la memoria sobre los crímenes y hechos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos por el terrorismo de Estado”.¹¹ Luego de su pase a la vice jefatura de gobierno durante la gestión PRO, la política de Derechos Humanos modificó la línea de trabajo previa y se propuso “Implementar las acciones y programas para la promoción y preservación de la defensa de los derechos humanos, en toda su dimensión, incluyendo la atención y asistencia a las víctimas de los delitos relacionados con la trata, la explotación infantil y el abuso de poder, entre otros.”¹²

Por otro lado, hay una circulación particular de la subsecretaría de DDHH: en 2007 pasó a la vice jefatura de gobierno, en 2011 era controlada directamente por el jefe de ministros y en 2014, tras un acuerdo con el kirchnerismo, se estableció el pase a Nación de la administración del predio de la ex ESMA y de otros cuatro ex centros, disolviendo el Instituto Espacio para la Memoria (IEM) y creando un nuevo Consejo Asesor en Políticas Públicas de la Memoria.¹³ Nuestro análisis institucional durante la gestión macrista se complementa con el estudio realizado por Morresi (2015) que demuestra que un porcentaje alto de cuadros PRO consultados (61%) estaba de acuerdo con la idea de que en DDHH “hay que mirar hacia adelante y no hacia atrás” (2015: 189) corriendo el eje de este tipo de políticas, alejándolas del objetivo de la construcción de memoria respecto a los delitos de lesa humanidad del terrorismo de Estado.

Como contracara de lo que sucedió con las políticas de memoria, en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social creado en 2007 se mantuvieron la gran mayoría de las direcciones generales.¹⁴ Algunas de las tendencias para destacar de este período fueron la jerarquización de ciertas problemáticas en la estructura orgánica como la tercera edad y la juventud y el sostenimiento del Programa Ciudadanía Porteña como la política más relevante del área. Se creó la D.G. de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, abandonando la denominación de la familia y se creó la asistencia social en Adicciones, una problemática que hasta el momento nunca había sido visibilizada en el organigrama. (Gráfico 5)

En 2011, ya durante el segundo gobierno de Mauricio Macri, las áreas de Deporte y Juventud pasaron a Desarrollo Económico y Vice jefatura, respectivamente, y se creó la subsecretaría de Administración que coordinaba las direcciones contables y de infraestructura del ministerio. Al mismo tiempo, se generó la dirección general Red Integral de Protección Social, con dependencia directa de la ministra con el objetivo de diseñar, dirigir y planificar las actividades de los sistemas de atención, comunicación e información correspondientes a los programas sociales.

En las elecciones de 2015 el nuevo Jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta modificó nuevamente el nombre del Ministerio de Desarrollo Social por el de Hábitat y Desarrollo Humano. El cambio nominal estuvo acompañado de la incorporación de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión, que previamente dependía del Ministerio de Desarrollo Económico. (Gráfico 6)

El cambio más significativo post 2015 estuvo vinculado al lugar dado a la vivienda y el hábitat. Como parte de la consideración de la “cuestión social”, y pese a los serios problemas habitacionales que presenta la ciudad más rica del país (Paura et. al, 2017), el problema del déficit de vivienda y el hábitat fue abordado de manera dispar durante los doce años de gobierno PRO, con una perspectiva de dispersión y menor jerarquía insti-

Gráfico 5. Organigrama del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA (2007-2015)

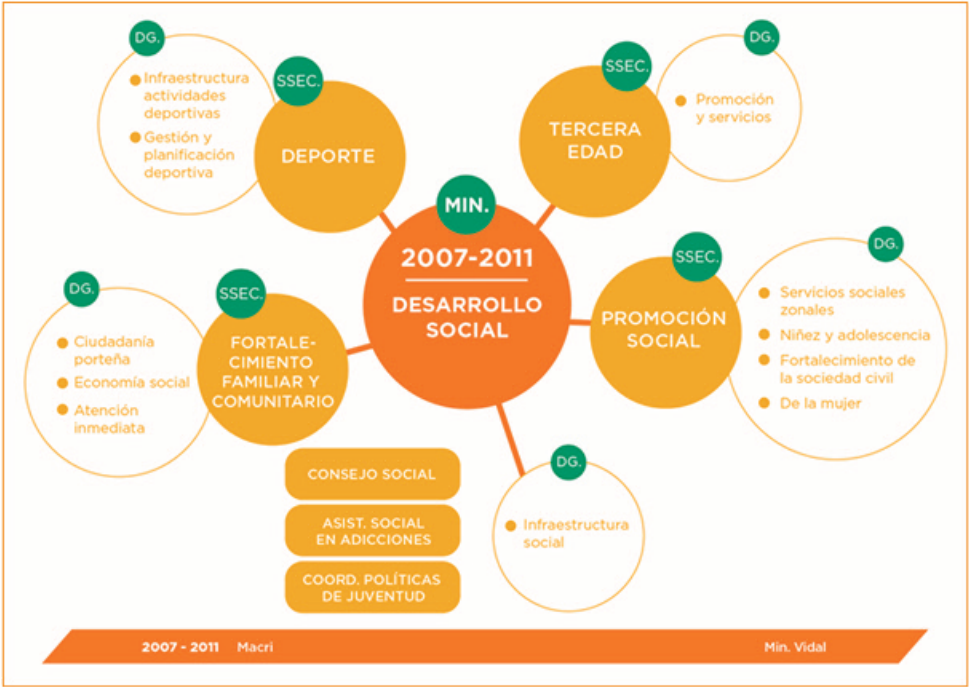
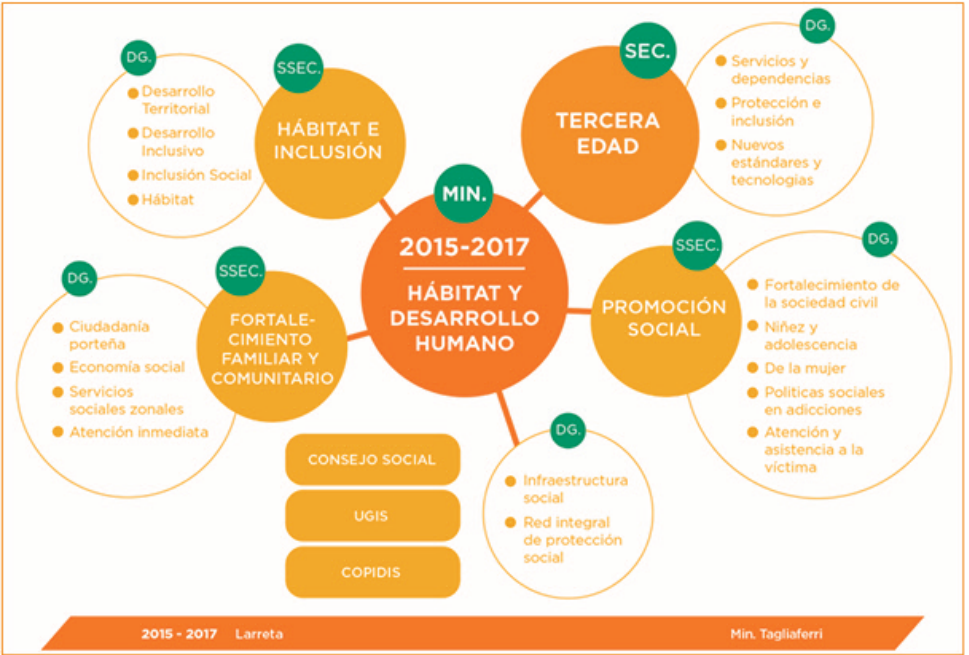


Gráfico 6. Organigrama del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano del GCBA (2015-2019)



Fuente: elaboración propia.

tucional (y presupuestaria) en gran parte del período. En general, más allá de las gestiones de gobierno, a partir de la autonomía de la ciudad y hasta 2015 su tratamiento estuvo desconcentrado en diversos organismos de toda la estructura orgánica del GCBA. Dentro de la competencia del Ministerio de Desarrollo Social el patrón fue la atención de casos de emergencia habitacional, en particular a través de la D.G. de Atención Inmediata. En 2015 el área asumió relevancia marcada por dos innovaciones organizacionales: la incorporación al ministerio de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) encargada de proveer de materiales al Programa de atención en casos de emergencia habitacional y el lugar asignado al problema del Hábitat en el organigrama mediante la creación de una subsecretaría que concentró tres direcciones generales: de Desarrollo Territorial, de Hábitat y de Inclusión Social. Estos movimientos implicaron una jerarquización del problema y concentración de su abordaje. Este esquema, sin embargo, tuvo corta duración ya que en 2019, mediante el decreto N°113 se estableció que la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión pasara a la órbita del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En síntesis, durante los años de gestión PRO, en el marco de una mayor estabilidad política dada por la continuidad de la fuerza política al frente del gobierno y, como veremos, también en los equipos responsables del área, se redefinieron constantemente los límites y las competencias de la autoridad social con modificaciones en la estructura. La creación de divisiones en cada agencia en los distintos subperíodos da cuenta de una constante reorganización y mayor diversificación y especialización funcional.¹⁵ No obstante, más allá de las mutaciones recurrentes, a nivel general, los dos hitos de cambio de denominación y alcance del área más relevantes –el regreso a la antigua fórmula de Desarrollo Social en 2007 y su reemplazo en 2015 por la organización como Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano– señalaron la orientación dada por estas gestiones al tratamiento de lo social.

4. Mujeres voluntarias: la consolidación del larretismo en el máximo cargo del área socio-asistencial

Más allá de las transformaciones institucionales, entre 2007 y 2019 se observó una estabilidad en el máximo cargo del área de Desarrollo Social que nos permite mostrar algunas particularidades de los perfiles y las trayectorias que decidió ponderar el PRO en la cartera analizada. Nos interesa no sólo realizar una comparación con la etapa previa de la ciudad sino también con distintos trabajos que analizaron el área social de otros gobiernos en la Argentina, incluyendo otras experiencias de derecha.¹⁶

Si lo comparamos con sus antecesores porteños, observamos que la ocupación del máximo cargo público de la cartera por parte del PRO es más estable en términos de tiempo de permanencia en el cargo de los funcionarios: ascendió a casi los 3 años superando el 1,22 que habíamos mencionado para los secretarios de Desarrollo Social de los gobiernos anteriores al macrismo desde la autonomía de la ciudad.

El primero en ocupar el cargo de ministro fue el Licenciado en Sistemas Esteban Bullrich. Debido al embarazo de María Eugenia Vidal, decidieron nombrar provisoriamente a Esteban Bullrich al frente del ministerio de Desarrollo Social de la ciudad (MDS-CABA). Bullrich era parte por ese entonces de RECREAR, el partido que conducía

Ricardo López Murphy, que había realizado una alianza con Compromiso para el Cambio en 2005.¹⁷ Sin experiencia en el área dejó su lugar a Vidal a mediados de 2008.

Luego del paso provisorio de Bullrich por la cartera, desde 2008 el PRO afianzó en la conducción ministerial un perfil femenino, formado en la Fundación Sophia, ligado a Horacio Rodríguez Larreta y con experiencia en la gestión pública en los espacios por los que este último pasó, incluida la gestión PRO en la ciudad (Salerno, 2018). Si bien no encontramos la jerarquización de una profesión en particular si consideramos que las ministras construyeron trayectorias públicas y sociales que nos permiten hablar de la consolidación de un perfil en el máximo cargo de la cartera analizada.

Entre 2008 y 2019 tres mujeres fueron ministras del área socio-asistencial de la ciudad: María Eugenia Vidal (2008-2011), Carolina Stanley (2011-2015) y Guadalupe Tagliaferri (2015-2019). Funcionarios que trabajaron en gestiones anteriores remarcan la continuidad del área, donde se consolidaron grupos de trabajo y dinámicas de gestión social:

Para mí hay un cambio importante entre los equipos de Telerman y los del PRO en formas de trabajo, desde lo ideológico y lo político. Pero desde Vidal hasta acá en Desarrollo Social hay una continuidad porque las cabezas si bien tienen perfiles distintos y orígenes distintos tienen muchos puntos en común y son incluso todas muy cercanas, amigas y creo que todas en algún punto siguen respondiendo a Vidal, que es la gran formadora de este espacio, con más o menos injerencia, pero sí como referente. (Director general, entrevista propia, 10/11/2016, CABA)

En la ciudad de Buenos Aires, Desarrollo Social apareció como una excepción en términos de género respecto a otros ministerios durante la gestión PRO (2007-2019). En los 11 ministerios con los que cuenta el ejecutivo porteño¹⁸ —incluyendo la Jefatura de Gabinete de Ministros— observamos la presencia de 32 individuos que ocuparon el máximo cargo de cada cartera estatal. Entre ellos, encontramos sólo 6 ministras mujeres, tres de Desarrollo Social, dos de Salud y una de Educación, lo cual nos muestra la abrumadora mayoría masculina (81%) ocupando los máximos cargos de los ministerios porteños.

Se realizó la histórica asociación entre lo femenino y lo social, estableciendo una diferenciación de género en política donde las mujeres ocuparon cargos públicos fundamentalmente en el área de la resolución de los problemas de supervivencia (Desarrollo Social y Salud). Si bien en estudios que analizan gabinetes a nivel mundial (Krook y O'Brien, 2012) y en la Argentina (Canelo, 2020) se han venido observando cambios en términos de género, marcados fundamentalmente por el acceso de las mujeres a una mayor cantidad de ministerios (en algunos casos, por fuera de los considerados “tradicionalmente femeninos”) durante la gestión PRO de CABA las mujeres ministras siguieron siendo pocas y concentradas en áreas vinculadas al cuidado.

Todas las ministras de Desarrollo Social fueron cercanas a Horacio Rodríguez Larreta y trabajaron con él en distintos espacios públicos y privados con los que el entonces jefe de gobierno porteño se vinculaba. La llegada de un grupo de mujeres al MDS-CABA reprodujo una tendencia repetida en otros análisis políticos (Canelo, 2020; Giorgi, 2015) que resaltan la relevancia de la cercanía con altos jefes partidarios, generalmente hombres.

María Eugenia Vidal trabajó con Larreta en el Grupo Sophia y se consolidó en el año 2000 en la conducción del área de desarrollo social de la fundación (Vommaro, et. al.,

2015). Antes de su ingreso al armado PRO, Vidal fue asesora en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1996, trabajó en ANSES entre 1997 y 1998, en la Subsecretaría de Políticas Sociales de la Nación entre 1998-1999 y para el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) entre 1999 y 2000. Estos tres últimos lugares del Estado (ANSES, la subsecretaría de Políticas Sociales y el PAMI) fueron conducidos por Larreta (1995-1998; 1998-2000; 2000-2001, respectivamente) en esos años. Luego de la decisión de este último de conformar CPC se incorporó de lleno al armado PRO⁹, siendo electa legisladora de CABA en 2007, ministra de Desarrollo Social en 2008, vicejefa de gobierno en 2011 y gobernadora de la provincia de Buenos Aires en 2015.

En 2011 asumió como nueva ministra de Desarrollo Social Carolina Stanley, quien tenía una trayectoria laboral similar a la de Vidal con experiencia en el sector público y en el mundo de las ONGs. Con historia en el Grupo Sophia y en el Observatorio Social (fundación conducida por el ex secretario de Desarrollo Social del menemismo Eduardo Amadeo), Stanley comenzó trabajando como consultora entre 1998 y 2000 para el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. Luego pasó a trabajar como asesora legislativa de María Laura Leguizamón (Encuentro por la Ciudad, frente conformado por Gustavo Beliz y Domingo Cavallo) hasta el año 2003 cuando ingresó a colaborar en el macrismo.

El ingreso de Carolina Stanley fue considerado por varios de los entrevistados como un momento más en un ciclo de gestión amplio que comenzó con la llegada de Vidal a la gestión de las políticas sociales. Sin embargo, las entrevistas dan cuenta de las tensiones que se observaban al configurarse distintos grupos en torno a las ministras:

Stanley mantiene la misma lógica. Vidal se lleva a algunos y a otros deja. Eso es complicado porque Pilar venía más del lado de Vidal y Carolina Ríos de Stanley. Y ahí hay tensión, costó. Terminaron construyendo confianza pero al principio era súper tenso. (Trabajadora del MDS-CABA, entrevista propia, 3/7/2017, Lomas de Zamora)

Por su parte, Guadalupe Tagliaferri había trabajado con Rodríguez Larreta en la provincia de Buenos Aires y en el MDS-CABA ocupando 3 cargos públicos entre los años 2010 y 2013 (directora general de la Mujer en 2010, directora general de Atención Inmediata 2010-2011, subsecretaría de Promoción Social 2011-2013).

Guadalupe sin el tema legislativo, pero hizo un recorrido súper interesante adentro del ministerio. Estuvo en todas las áreas críticas del ministerio, en todas. Conoce el ministerio como nadie porque estuvo en todos lados en trinchera. Yo creo que muy pocas veces uno puede decir que un ministro hizo el trabajo de trinchera de todo un ministerio y después fue ministro. No conozco ninguno. (Directora general, entrevista propia, 11/7/2017, La Plata)

La cercanía de Tagliaferri al nuevo jefe de gobierno porteño, un hombre clave del PRO y del ministerio, y su consolidación en las redes de confianza de las dos ministras le permitieron construir una “carrera ascendente” hacia adentro del ministerio ocupando el máximo cargo del área luego de la victoria de Larreta en la ciudad y de Cambiemos en provincia de Buenos Aires y nación, lugares hacia los que migraron varios de los dirigentes más encumbrados de Desarrollo Social.

Pese a las migraciones de distintos funcionarios a nuevos niveles de gobierno tras las victorias de 2015 (Salerno, 2020), la elección de un perfil femenino ligado a las redes de Horacio Rodríguez Larreta apareció como una marca registrada del PRO en el área de Desarrollo Social de la ciudad en todo el período. Contra lo que muestran los trabajos históricos argentinos sobre el gobierno de lo social en otras derechas, donde se destaca la presencia de cuadros católicos preocupados por implementar políticas públicas con una matriz comunitarista (Osuna, 2016), el PRO consolidó en estos 12 años de gobierno un perfil liberal en la cima ministerial, con algunas particularidades que lo distinguen de otras experiencias históricas.

Si bien encontramos experiencias educativas católicas, las redes que se presentan como relevantes para comprender su acceso al cargo se vinculan a fundaciones liberales que formaron algunos de los expertos de los años 90. Sus trayectorias, más parecidas a las de los expertos en políticas sociales que ingresaron por la ventana al Estado en los 90 a partir de un saber acreditado institucionalmente (Giorgi, 2015), atravesaron un quiebre a partir del paso por la gestión pública porteña. Allí, las ministras asumieron un compromiso político con los objetivos del PRO y, luego del 2015, de la alianza Cambiemos participando de momentos importantes como las campañas políticas (Salerno, 2020).

5. Consideraciones finales

Este artículo mostró la formación y las transformaciones de la autoridad social porteña entre 1997 y 2019. El período inmediatamente posterior a la autonomía estuvo marcado por la inestabilidad política y por una particular relación entre la política porteña y la nacional que se expresó en los vaivenes que mostró el máximo cargo político del área socio-asistencial. Si bien la autonomía institucional empezaba a mostrar sus primeros pasos, la política local y la nacional seguían fuertemente vinculadas ya sea por la elección de un jefe de gobierno como presidente de los argentinos o por las alianzas que mantuvo el progresismo local con el primer kirchnerismo. En términos institucionales, la coyuntura crítica de 2001 y sus efectos, generaron una mayor concentración de las líneas de intervención generando nuevas áreas específicas de asistencia por la jerarquización de ciertos problemas como lo alimentario o el déficit laboral.

La victoria del PRO trajo continuidades, como el sostenimiento del programa Ciudadanía Porteña, y algunas modificaciones significativas que redefinieron las competencias de la autoridad social: el regreso a la antigua fórmula de Desarrollo Social en 2007 y su reemplazo en 2015 por la organización como Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano consolidando un tratamiento de lo social entendido como asistencia. A su vez, en el marco de una mayor estabilidad política dada por la continuidad de la fuerza política al frente del gobierno durante más de 10 años, la feminización de la gestión social se profundizó desde la llegada del PRO al gobierno porteño, donde se afianzaron en la conducción del área de Desarrollo Social tres mujeres formadas en la Fundación Sophia, ligadas a Horacio Rodríguez Larreta y con experiencia en la gestión pública en los espacios por los que este último pasó.

En términos generales, el área asistencial porteña acompañó procesos nacionales, como la creación de carteras específicas para la asistencia, aunque mostró algunas particularidades propias de la dinámica política local que comenzaba a construirse en el marco de su reciente autonomía. El impacto de esta última abre interrogantes que es-

peramos poder responder en futuras investigaciones: ¿Cómo impactó ese proceso en áreas tradicionales del Estado de Bienestar, como los ministerios de Educación y de Salud porteños? ¿Qué diferencias se observan allí con lo que sucedió en las carteras nacionales? ¿Qué observan otros trabajos subnacionales? Creemos que en el cruce entre las literaturas sobre sociología política y sobre la historia de nuestras agencias estatales se presentan dimensiones relevantes para seguir pensando las consecuencias de la autonomía local en la política porteña.

“Recibido 28 de febrero de 2022. Aceptado 5 de mayo de 2022”.

***Agustín Salerno.** Mg. en Ciencia Política y Dr. En Sociología por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Becario Postdoctoral del CONICET-IICSAL/FLACSO.

Correo: agustinnsalerno@gmail.com

***Vilma Paura.** Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y Mg. en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Docente-Investigadora en el Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzado de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Coordinadora Académica del Programa de Políticas Sociales, FLACSO Argentina. Correo: vpaura@untref.edu.ar

***Mariana Sierra.** Licenciada en Ciencias Políticas de la UBA. Estudiante de la Especialización en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Correo: marianasierralic@gmail.com

Notas

¹ Repetto (2003) ha estudiado la constitución de una autoridad social a nivel nacional, señalando que no ha seguido un único recorrido. Con un análisis crítico de sus alcances, el autor distingue cuatro modalidades en lo que define como “intentos de conformar lo que podría denominarse una Autoridad social” entre los años 90 e inicios de los 2000: a) los Planes Sociales (en 1993 y 1995); b) la consolidación de la oferta programática focalizada; c) la creación de organismos con oferta programática propia focalizada, en particular la Secretaría de Desarrollo Social que luego se elevaría a la condición de Ministerio de Desarrollo Social, y d) instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto como el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Si bien estas formas no aplican directamente para el caso de la CABA, su

reconocimiento permite una aproximación a la conceptualización de autoridad social que aquí usamos.

² Si bien teóricamente reconocemos la definición casteliana de cuestión social (Castel, 1997), aquí proponemos un uso “operativo” de la noción, aplicada en el sentido amplio de problemáticas sociales y en este estudio solo nos enfocamos en una dimensión de esa cuestión que refiere al gobierno de la “asistencia y promoción social”.

³ Aníbal Ibarra fue elegido dos veces Jefe de Gobierno de la CABA: su primer gobierno fue entre 2000 y 2003; su segunda gestión, que inició en diciembre del 2003, culminó con su destitución tras esa tragedia y el juicio político que le inició la Legislatura de la Ciudad por mal desempeño y que finalizó en marzo de 2006.

⁴ En cada caso, los gráficos han sido elaborados a partir de los decretos donde se establecen los cambios de estructura. Estos decretos fueron consultados en diversas fuentes: www.ciudadyderechos.org.ar; www.boletinoficial.buenosaires.gov.ar, Secretaría Legal y Técnica del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.buenosaires.gob.ar/legalytécnica>.

⁵ Un cambio significativo de época es que en el marco de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, incorporada en la Constitución Nacional Argentina en 1994 y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 39) se abandona la noción de “menor” que es reemplazada por la de “niñez”.

⁶ Siguiendo a Álvarez Leguizamón (2008), el Desarrollo Social es la materialización, a nivel de políticas sociales, del discurso del Desarrollo Humano. Para la autora constituye un nuevo arte de gobernar de los organismos supra nacionales de “promoción del desarrollo” sobre los pobres del mundo y sobre los países pobres.

⁷ “Romá se fue y llegó Jorge Telerman”, Página 12, 31/7/2004. [<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-39019-2004-07-31.html>], disponible el 11/11/2017.

⁸ Con inestabilidad nos referimos a la permanencia de los funcionarios en el cargo.

⁹ Mariana Gené (2014) utiliza el concepto de “ministro comodín” para hacer referencia a aquellos individuos que circularon por distintas carteras de gobierno y no tenían vinculación alguna con esas áreas de gobierno antes de ocuparlas. Menciona los casos de Erman González y Eduardo Bauzá que ocuparon 4 y 3 ministerios respectivamente durante la presidencia de Carlos Menem.

¹⁰ El PRO ganó todas las elecciones desde 2003, perdiendo únicamente el ballottage de ese año frente a Aníbal Ibarra. En 2003 sacó el 37,5%, en 2005 el 31,3%, en 2009 el 30,2%, en 2011 el 46%, en 2013 el 32%, en 2015 el 45,6%, en 2017 el 51% y en 2019 el 46%.

¹¹ [<http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1925.html>]. Disponible el 12/05/17.

¹² [<http://www2.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2506.html>]. Disponible el 12/05/17.

¹³ El traspaso de los espacios de memoria”, Página 12, 9/5/2014. [<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-245843-2014-05-09.html>]. Disponible el 1/6/2020. “Legislatura aprobó traspaso de la ex ESMA a nación”, ámbito.com, 8/5/2014. [<http://www.ambito.com/739994-legislatura-aprobo-traspaso-de-la-ex-esma-a-nacion>]. Disponible el 16/11/2017.

¹⁴ Decreto N° 650/11.

¹⁵ Como ha señalado Martínez (2017), cuanta mayor especialización de las agencias sobre una problemática se requieren mayores niveles de coordinación entre las agencias, de lo contrario el gobierno de dicha problemática puede tener riesgos de riesgo de dispersión, duplicación y fragmentación de la acción pública, un problema que parece haber sido recurrente en la constitución de la autoridad social de la CABA.

¹⁶ Recuperamos la definición que realizan Vommaro, et. al. (2015) y que ubica al PRO del centro a la derecha debido a sus relaciones con las redes de la derecha internacional pero también producto de su interés por ocupar el lugar más alto del espectro político.

¹⁷ CPC es el primer partido con el que Macri se presentó a elecciones en el año 2003. De la alianza entre CPC y RECREAR surge el partido PRO.

¹⁸ Además de la jefatura de gabinete y del MDS, el GCBA contaba hasta el 2019 con los ministerios de: Gobierno, Justicia y Seguridad, Ambiente y Espacio Público, Salud, Cultura, Desarrollo Urbano, Hacienda, Modernización de Estado, Educación y Desarrollo Económico.

¹⁹ [<http://www.encuentroanualacde.com.ar/acde2017/horacio-rodriguez-larreta/>], disponible el 4/8/2017.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Leguizamón, S. (2011). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres”. En Andrenacci, Luciano (compilador). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bonaldi, P. (2007). La larga historia de una política social. Disputas y tensiones en la ejecución del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires, 1986-2003. Documentos de políticas Sociales, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Bril Mascarenhas, T. (2007). El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia del a crisis argentina 2001-2002. *Desarrollo económico*, 187, 367-400.
- Calegari, F., Crisci, Y. y Bodo, M. (2011). Las políticas sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un análisis de contenido para el periodo 1997-2008. Recuperado de <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/28.pdf>
- Canelo, P. (2020). *Género y poder en el gabinete de Alberto Fernández*. Informe de Investigación N° 9 del Observatorio de las Elites. CITRA-UMET/CONICET.
- Canelo, P y Castellani, A. (2017). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación N°1 del Observatorio de las Elites Argentinas. San Martín, UNSAM.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- 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*). UBA-EHESS.
- Gené, M.; Heredia, M.; Perelmiter, L. (2012). Hacia una socio-historia del Gabinete Nacional. *Revista Polhis*, 5, 284-290.
- Giori, G. (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.
- 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.
- Grassi, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Krook, M. L. y O’Brien, D. Z. (2012). All the president’s men? The Appointment of female cabinet ministers worldwide. *The journal of politics*, 74 (3), 840-855.
- Landau, M. (2018). *Gobernar Buenos Aires: Ciudad, política y sociedad, del siglo XIX a nuestros días*. Buenos Aires: Prometeo.
- Martínez, R. (2017). Institucionalidad social en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, N° 146, Santiago, Comisión Económica de CEPAL.
- Masson, L. (2004). *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Mauro, S. (2008). Coaliciones sin partidos políticos en la Argentina post-crisis. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003-2007). *Revista Debates Latinoamericanos*, 10.
- Morresi, S. (2015). “Acá somos todos democráticos”. El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina” en Morresi, S. y Vommaro, G. (org.), Hagamos equipo” PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina (162-202). 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*). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Paura, V., Chorny, V., García, B., González Durán, J., Pincione, S., y Sierra, M. (2017) Las políticas sociales en la Ciudad de Buenos Aires: agenda de gobierno y legislación. Temporalidades diversas, tendencias e hitos, 1996-2015. XXI Jornadas de Sociología, UBA. “Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la Fundación de la Carrera”. Sub eje: Sociología del bienestar y políticas sociales. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Paura, V. y Zibecchi, C. (2019) Los programas de “combate a la pobreza” en las agendas de gobierno y de estudio. Condiciones de producción académica, paradigmas argumentativos y revisiones conceptuales. *Postdata*, 23, N°2, Oct./2018-Mar./2019, 379-419.

Paura, V., Zibecchi, C. y Delgado Williams, S. (2022) Economía Social y Popular: institucionalización y centralidad en el Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. *ConCienciaSocial*. Revista digital de Trabajo Social. Vol. 5 (2022) Nro. 10 - Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/>

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

Repetto, F. (2003). Autoridad social en

Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Salerno, A. (2018). Las que mandan. Perfiles y trayectorias del alto funcionariado del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO (2007-2015). (Tesis de Maestría). Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín.

Salerno, A. (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 de Doctorado en Sociología), Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín.

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

Vommaro, G., Morresi, S., Arriondo, L., Grandinetti, J. R., & Mattina, G. (2015). *Hagamos equipo: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento (Los Polvorines).