

## **Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado**

Pilar Arcidiacono  
Instituto A. L. Gioja UBA/CONICET  
[Pilar.arcidiacono@gmail.com](mailto:Pilar.arcidiacono@gmail.com)

Florencia Luci  
IIGG-UBA/CONICET  
[florencialuci@conicet.gov.ar](mailto:florencialuci@conicet.gov.ar)

### **1. Introducción**

La llegada de Mauricio Macri a la presidencia argentina en diciembre de 2015 sacudió al mundo político y académico local. Por primera vez, un partido político de reciente formación alcanzaba al gobierno a través de una alianza electoral: Cambiemos. Esto vino a trastocar el esquema clásico de puja de poder entre el peronismo (PJ) y el radicalismo (UCR), dando relieve y trascendencia nacional al partido fundado por el presidente: Propuesta Republicana (PRO), que desde 2007 gobierna la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La victoria de Macri -empresario y expresidente del Club Atlético Boca Juniors- fue leída en el marco del llamado “giro a la derecha” en la región, apelativo que buscaba contrastar con el ciclo de “gobiernos progresistas” que marcaron el inicio del siglo XXI en varios países (Giordano, 2014).

La nueva gestión enfrentó el desafío de cubrir una cantidad de cargos en las dos nuevas jurisdicciones donde devino gobierno (Nación y Provincia de Buenos Aires) y renovar sus elencos en la CABA<sup>1</sup>. Esto activó un conjunto diverso de lógicas de reclutamiento de funcionariado por fuera de las estructuras partidarias. Una de las más sobresalientes y estudiadas fue la llegada a la función pública de cuadros empresariales, operada a partir de redes de sociabilidad familiar y profesional, y mediante la creación de dispositivos específicos como el G25 (Vommaro, 2017). Según el Observatorio de las Elites Argentinas (Canelo y Castellani, 2017), un tercio del gabinete nacional estaba formado por managers de empresas, lo que popularizó en los medios periodísticos el apelativo de “CEOcracia” y reforzó las referencias sobre el gobierno como de derecha pro mercado.

Además del componente empresarial, la conformación de PRO como partido incluía el proveniente de la sociedad civil (Vommaro, Morresi y Belloti, 2015). Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) fueron espacios de gran expansión luego de la crisis de 2001 que reclutaron voluntades críticas con los partidos y la dinámica política tradicional. El PRO se nutrió de ese sustrato; más aún, en sus orígenes se encuentran fundaciones como Creer y Crecer y Grupo Sophia, creadas entre otros por Macri y Rodríguez Larreta (jefe de gobierno de la CABA desde 2015) en 2001 y 1994 respetivamente.

No sorprende entonces que, ante la exigencia de ocupar cantidad de funciones en 2015, el gobierno recurriera a un sector que le resultaba afín. Si bien no hay

---

<sup>1</sup> El 28% (102/364) de los funcionarios jerárquicos del gabinete se encontraba trabajando en la CABA, cuna del macrismo, al momento de ser designado en el nivel nacional, lo que confirma el “trasplante” directo de equipos de la ciudad a la Nación a partir de diciembre de 2015 (Canelo y Castellani, 2017).

estadísticas como en el caso de los managers, estudios muestran la migración de trabajadores de OSC hacia las burocracias técnico profesionales de diferentes organismos estatales (RACI, 2016). Esta vez, sectores del periodismo y de la academia alertaron sobre la eventual “re-onegeización” de la política social argentina, propia de la década de los noventa. En aquellos años, en un contexto de ajuste estructural, las OSC ocuparon un lugar central en la gestión tercerizada de política pública, como los tanques de ideas y los saberes expertos (Grondona, 2014), que servían como garantía de una visión tecnocrática de la política. El clima de época imperante asociaba el virtuosismo de estos actores con su condición de espacios no gubernamentales ni partidarios, bajo el supuesto de que esto alentaba la transparencia y combatía el clientelismo. En el caso de las organizaciones vinculadas con temas “sociales”, su experiencia territorial y la proximidad con los destinatarios de las intervenciones garantizaba la eficiencia y la integridad en el manejo de los recursos<sup>2</sup> (Thompson, 1995; Bustelo Graffigna, 2000; Roitter, 2004).

En este artículo nos ocupamos de un proceso escasamente analizado: el pasaje de un conjunto de referentes -directores ejecutivos o altos cargos- de OSC que llegan por primera vez al Estado a ocupar altas posiciones en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Buscamos comprender las motivaciones que llevaron a estos funcionarios a dejar el mundo de la sociedad civil para migrar al Estado, las redes que se activaron para operar este reclutamiento, y las visiones y percepciones de estos flamantes funcionarios sobre el Estado, lo social, la acción de gobierno y el rol de las OSC.

Nos movilizamos un doble propósito. En primer lugar, “personalizar al Estado” (Bohoslavsk y Soprano, 2010). Es decir, rastrear las trayectorias, las posiciones sociales y los sentidos que expresan los agentes que encarnan al Estado en esta coyuntura histórica. Desprendernos de una visión del mismo como espacio monolítico y reponer la diversidad de agentes y prácticas que le dan vida cotidiana. En este punto, el desembarco de directivos de la sociedad civil en la alta función pública de la cartera social marca una discontinuidad, en términos de Giddens (1991), respecto del funcionariado social en periodos previos (Perlemiter, 2016; Giorgi, 2014). Reconstruir esas historias vitales y los sentidos que expresan aporta a la comprensión del actual gobierno sobre lo social, y sobre los modos de intervenir en esa esfera.

En segundo lugar, este acercamiento nos permite pensar la constitución de las elites de gobierno durante la gestión de Cambiemos y, en particular, sus formas de reclutar para “lo social”. Si bien no nos detenemos en las políticas del Ministerio, la elección del funcionariado da cuenta de los sujetos que se consideran idóneos y así expresa su visión sobre las capacidades y cualidades valoradas para gestionar lo social. Al mismo tiempo, las lógicas de reclutamiento, es decir, los carriles y las redes que se activan para acceder a un cargo en la alta función pública, muestran el tipo de vínculos y propiedades sociales que caracterizan a esta gestión (Tilly, 2010).

Pretendemos, a la vez que analizar estas discontinuidades, brindar pistas sobre ciertas dinámicas persistentes de lo estatal en la argentina contemporánea que, lejos de visiones dicotómicas, recuperen ese espacio de porosidad de las fronteras entre el Estado y la sociedad civil. Esto no solo implica concebir al Estado como un “espacio

---

<sup>2</sup> Más allá del protagonismo de las OSC en contextos de ajuste estructural en la región, las visiones ético-normativas sobre la sociedad civil tuvieron un prolífero desarrollo conceptual y ganaron pregnancia en el campo académico entre los años 60 y 90. Esta mirada abarca las organizaciones orientadas a la ejecución de políticas sociales, a las que se desarrollan en el campo de la construcción de ciudadanía, el activismo social y legal donde la esfera de la sociedad civil es considerada como semillero de “escuelas de democracia”, “espacio público renovado” (Cohen y Arato, 2000; Barber, 2001).

polifónico” donde habitan sujetos, prácticas e ideas que articulan dinámicas complejas, sino también a la sociedad civil y sus actores colectivos e individuales habitando con diferentes roles el espacio público.

La estrategia metodológica incluyó procedimientos diversos. En primer lugar, examinamos el organigrama del MDS para estudiar la estructura que adoptó en esta gestión<sup>3</sup> y rastrear a los altos funcionarios -secretarios, subsecretarios, directores nacionales y coordinadores- que provinieran de la alta dirección de OSC. A través del estudio de los organigramas, de la investigación vía web y de la información brindada por trabajadores del ministerio, detectamos 15 posiciones ocupadas por personas que cumplían estos requisitos. Mediante el trabajo documental reconstruimos las trayectorias familiares, educativas y laborales de estos 15 funcionarios y, entre junio y noviembre de 2018, realizamos entrevistas semi-estructuradas a 14 de ellos. Salvo en 2 casos, las entrevistas se llevaron adelante en sus oficinas en el ministerio.

Asimismo, mantuvimos encuentros con trabajadores y técnicos que habitan el MDS a lo largo de diversas gestiones de gobierno, otros que llegaron en con la gestión de Cambiemos y pertenecen al círculo de proximidad de la Ministra Carolina Stanley, como así también referentes de redes de organizaciones sociales en Argentina. La no directividad de este último tipo de encuentros, celebrados en diferentes situaciones, contribuyó en nuestra investigación a “corregir la tendencia a la imposición del marco del investigador” (Guber 2010: 74). Desde este registro, rico en comentarios, anécdotas personales y profesionales, varios actores ocuparon en nuestro campo un lugar de “compañeros intelectuales en la pesquisa” (Marcus, 1998: 69), lejos del esquema tradicional de investigador e informante clave.

En lo que sigue reconstruimos dos dimensiones del proceso de llegada al Estado de estos referentes que saltan de la conducción de organizaciones de la sociedad civil a la alta función pública en el MDS. En primer lugar, analizamos su relación con lo que ellos denominan “vocación social” y que refiere su implicación en la esfera de “lo social” donde desarrollan su trayectoria profesional. En un segundo momento, analizamos los procesos que explican su llegada al cargo en tanto grupo de “recién llegados”: las redes de relaciones que configuran lo que hemos denominado “sociabilidad sectorial” y los modos en que legitiman ese “salto al Estado” a través de argumentos, sentidos, saberes, categorías y formas de jerarquización que sostienen la validez de esa posición.

## **2. El “compromiso social”: hacer de la vocación una profesión**

### **2.1. El despertar de la vocación**

Quienes formaron parte de nuestro estudio son referentes de OSC que pasaron a ocupar altos cargos en la función pública en MDS. La mayoría no tenía experiencia previa en el Estado: de los 15, solo uno ocupó puestos de jerarquía intermedia en gobiernos previos y tres tuvieron puestos técnicos de baja envergadura por cortos periodos. Ahora bien, la ajenidad con respecto a la gestión estatal, no implica ajenidad

---

<sup>3</sup> Durante la gestión de Cambiemos el MDS atravesó diversos cambios de organigrama que impactaron en los roles que fue asumiendo el funcionariado aquí analizado. El de mayor envergadura tuvo lugar en septiembre de 2018 cuando a fin de reducir gastos y acotar el círculo de decisiones del gabinete presidencial se concentraron áreas. La fusión de Desarrollo social con Salud (antes Ministerio) y seguridad social (antes dependiente del Ministerio de Trabajo) supuso la creación del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (a cargo de quien era MDS, Carolina Stanley), que pasó a concentrar el 60% del gasto del gobierno nacional (Gamallo, 2018). Esto implicó que muchos de los funcionarios descendieran un rango en escala jerárquica.

respecto de “lo social” ni desconocimiento sobre la política social del Estado. En este apartado nos detenemos en los modos de acercamiento de estos funcionarios a “lo social” y la construcción de lo que ellos llaman la “vocación social” que los llevó a integrar las OSC desde las cuales saltan al Estado.

Una marca de identidad que aparece de forma recurrente en sus relatos de vida es el despertar de la vocación social como un hito insoslayable. La visión retrospectiva desde la cual reconstruyen sus biografías incluye un momento iniciático -que suele estar cargado de emotividad- en el cual se revela el profundo interés por lo social que los acompañará hasta el día de hoy.

Este momento se remota, en general, a la infancia o adolescencia y se ubica en el núcleo de relaciones y prácticas más cercanas, la sociabilidad primaria diríamos con Castel (1997). Desde “mi familia estuvo siempre muy comprometida con lo social” hasta “mi colegio tenía un trabajo social muy fuerte” los relatos sobre las experiencias cercanas en relación con un otro desfavorecido se repiten. Como señala Aghulon (1976), las formas de la sociabilidad son relevantes para comprender las concepciones sobre lo político. Los relatos de los entrevistados muestran una trama de relaciones y representaciones que se despliegan tempranamente en el espacio familiar y educativo -fuertemente atravesado por la religión- en la cual se construye una mirada sobre “lo social” en relación al prójimo como un principio moral superior (Boltanski y Thèvenot, 1991).

Esta sociabilidad nos ayuda a comprender los sentidos que se hallan involucrados cuando estos funcionarios refieren a “lo social”. ¿A qué remite, en efecto, la palabra nativa? ¿Qué es lo social? A priori, un elemento interesante tiene que ver con la ausencia en sus narrativas de categorías que aluden a lo que, desde las ciencias sociales, entendemos por “cuestión social” (Castel, 1997). Los términos o nociones asociados con “clase social”, “capitalismo”, “desigualdad” no aparecen en sus discursos e interpretaciones. Más bien, “lo social” se vincula con la noción de pobreza y la presencia de un otro desfavorecido, vulnerable, que los interpela y moviliza. Esto se explica, en gran medida, por la impronta religiosa que caracteriza su historia vital y que moldea una concepción moralizante del prójimo, que construye un semejante desfavorecido merecedor de ayuda. En general, más allá de una situación específica que señalamos luego, las construcciones discursivas asociadas a la diferencia de posiciones en la estructura social y al conflicto que de ello se deriva no forman parte del repertorio de elementos a partir de los cuales conciben “lo social” y su implicación en esa esfera.

La construcción de la vocación social aparece fuertemente articulada a una trama de prácticas (discursivas y no discursivas) asociadas al mundo católico. Aunque en el caso de los laicos esta reconstrucción no adquiera el tono de la fe, la vocación sobresale asimismo como un eje central organizador de sus biografías que deviene vector de identidad.

Yo hice jardín, primaria y secundaria en una escuela parroquial de Quilmes (...) siempre estábamos muy motivados a salir puertas afuera de la escuela y vernos con la comunidad, con lo cual ya desde la infancia ese gen solidario estuvo siempre presente. En el colegio tenía un profesor súper que estaba vinculado a [ nombra la OSC ], justamente, y él era mucho el propulsor de actividades (...) nos motivaba a salir de la escuela a hacer colectas y trabajar en cuestiones más comunitarias. Me enganché mucho emocionalmente con una comunidad en Florencio Varela, que teníamos actividades en el colegio,

pero me di cuenta que lo que más me gustaba, más allá de estar dentro del colegio, era estar en el barrio<sup>4</sup>.

No es menor que 13 de los 15 entrevistados tienen trayectorias eminentemente católicas que se expresan no solamente en la afirmación verbal de su fe, sino en su escolarización, historia familiar, participación en asociaciones religiosas, trabajo misionero, etc. Tres de los funcionarios, además, tienen trayectorias como seminaristas que fueron interrumpidas por diferentes situaciones. Si bien encontramos cierta diversidad en cuanto a las congregaciones con las que tienen afinidad (marianistas, jesuitas, salesianos) prevalece la impronta de la doctrina social y el catolicismo de base parroquial. Aunque no se trata de asociaciones mecánicas, estas adscripciones y prácticas vinculadas al trabajo parroquial y social están involucradas en sus formas de entender el rol del Estado y la concepción de lo social y lo político. Estas experiencias configuran un sustrato desde el cual se comprende su participación en lo social y la posibilidad de desplegar esa vocación en sus trayectorias laborales en el marco de OSC.

Las referencias al rol que cumplen ciertos párrocos en los procesos de socialización religiosa y en la iniciación en “lo social” no son menores. Sobre todo en la escolarización secundaria, aparecen estas figuras que brindan consejo, apadrinan y terminan funcionando como agentes de mediación entre jóvenes estudiantes que comienzan a despuntar inquietudes sociales y la construcción de lo que luego, desde una visión retrospectiva, analizarán como el nacimiento de la vocación social. En algunos casos, incluso, fueron esas relaciones las que los llevaron a participar en organizaciones sociales: la funcionaria arriba citada comenzó a participar como voluntaria en una organización cívica de larga tradición en Argentina luego de egresar del secundario, y en la cual desarrolló la mayor parte de su trayectoria profesional. Los testimonios se repiten, como señala un secretario: “Tuve un padrino de confirmación que fue un tipo que tuvo mucho que ver en mi vida, un sacerdote muy vinculado con lo social. Y en la etapa del Marianista también tuvo mucho que ver el trabajo social en las villas, que fue una de las experiencias que más me marcaron”.

Estas prácticas religiosas incluyen una “dimensión experiencial de la pobreza” (Giorgi, 2014) que refiere a un involucramiento en lo social que implica experimentar la situación de vulnerabilidad en carne propia, con una proximidad personal con esos “otros”. “Fuimos a vivir. Compramos una casilla en un barrio por quinientos pesos, me acuerdo, y nos fuimos a vivir un año entero”. Quien narra esta experiencia es un funcionario muy enraizado en la trama de relaciones católicas: hizo el seminario y tiene familiares clérigos. Si bien no prosiguió la trayectoria eclesial, la impronta del compromiso social se articula con una suerte de “militancia” que incorpora una dimensión de politicidad en su relato. En dos casos los procesos de socialización religiosa aparecen ligados con lo político partidario e incorporados desde esa perspectiva a su implicación con lo social, como se observa en el caso de otro funcionario:

El cura, que era un maestro muy comprometido, un peronista ortodoxo, me preguntó: “¿cuándo vos le das de comer a los chicos, los chicos que te dicen?”, “Gracias”, “¿Y vos que les contestas?”, “De nada”, y el cura me dijo “Deciles perdón, porque no nos dimos cuenta antes”. Este hito fundante de la militancia

---

<sup>4</sup> Al tratarse de funcionarios públicos de alto rango, y respondiendo al compromiso de anonimato pactado con los entrevistados, no damos mayores referencias sobre los funcionarios que citamos. A lo largo del texto sí desarrollamos referencias biográficas y contextuales que permiten comprenderlos.

social, del recorrido, de la causa de los pobres: para mí es un hito y un hecho ineludible. Yo sé que abracé este tema y no lo desabrazo más.

En otros casos fue la crisis de 2001<sup>5</sup> el hito que motivó a involucrarse en lo social a quienes entonces eran jóvenes que iniciaban sus estudios universitarios. Provenientes de hogares acomodados principalmente de clases altas y medias altas, el contexto de crisis los llevó a “salir de la burbuja” y conectarse con una realidad que, si bien no les resultaba ajena desde el entramado familiar y escolar, tomaron ahora como propia.

Yo termino el colegio en el 2001, empiezo a trabajar y la facultad en el 2002, en pleno quilombo, y a mí por lo menos me impactó muchísimo eso: salir de la burbuja.

2001, entonces ahí, si querés, un mini quiebre que mi madre me convoca para empezar a colaborar con “Manos Abiertas”, que es una fundación como voluntario. Ahí me empieza a picar el bichito de lo social.

Más allá de los momentos iniciáticos relatados, junto con la sociabilidad religiosa vemos desplegarse una sociabilidad de clase que imbrica relaciones familiares, el paso por ciertos colegios, universidades o asociaciones y la afirmación de redes sociales. Las clases altas o familias tradicionales (Gessaghi, 2016) siempre se vincularon con un otro desfavorecido a partir de desarrollar acciones de beneficencia, fundar hogares, apoyar la labor de la iglesia, etcétera. Parte del discurso de legitimación de su posición se sostiene en una mirada y una práctica que busca compensar o justificar su privilegio con la ayuda al prójimo como conducta moral (Simmel, 1986).

La práctica de la caridad asociada al catolicismo constituye, en efecto, una red amplia y densa que articula sujetos, relaciones sociales y familiares en una trama de interreconocimiento recíproco. Esta funciona, en ocasiones, como espacio de articulación de experiencias diversas y como instancia de pasaje hacia ciertas organizaciones sociales. Los dos testimonios que figuran abajo muestran cómo las relaciones de clase se imbrican con la sociabilidad religiosa y deportiva, en un caso, y cómo realizan la mediación hacia espacios de involucramiento social en el otro.

Yo jugaba al rugby todavía, entonces nosotros nos encargábamos de juntar todos los alimentos para un hogar de chicos desnutridos (...) por la cercanía y por un jesuita que daba la misa ahí en San Miguel toda la comunidad del club CUBA empieza a integrar estas obras; y mi familia que siempre estuvo muy pendiente del prójimo.

Eso en [nombre OSC] nosotros lo vivimos mucho con el voluntariado: un montón de personas que son “hijos de”, o muy reacias, o lo que sea, que, si no hubiera sido por [nombre OSC], jamás en su vida hubiesen pisado un barrio popular y no se hubiesen involucrado.

Esa trama en la que se cruza la ayuda al prójimo, las redes católicas, los lazos familiares y de clase, y la participación en OSC configura lo que hemos denominado

---

<sup>5</sup> En un clima de época atravesado por los cuestionamientos a la clase política, a los mecanismos tradicionales de la democracia y a la dinámica partidaria, emergen nuevas formas de participación de la ciudadanía y se crean organizaciones sociales que construyen un lugar de virtuosísimo y legitimidad para intervenir en políticas públicas (Arcidiácono, 2011).

una “sociabilidad sectorial” que los lleva a reconocerse como sujetos que forman parte de un espacio común, el de las organizaciones de la sociedad civil que a través de diversas modalidades y estrategias se vinculan con aquello que identifican como “lo social”. Es quizás en alusión a estas sociabilidades que uno de nuestros compañeros de pesquisa que se desempeña en el MDS nos decía que “este es un gobierno de familia”, refiriendo a la cercanía de los lazos y al carácter de clase que reúne a los altos funcionarios. Esto no implica que nuestros entrevistados sean homogéneos en términos de clase. Si bien más de la mitad pertenece a familias de clase alta, el resto representa sectores medios-altos y medios. Lo cierto es que aun en estos últimos casos surge un espacio de socialización compartido con esas familias tradicionales ya sea por transitar una “sociabilidad sectorial” o por habitar espacios religiosos y/o universitarios. Un director nacional describía de este modo los mundos compartidos que encuentra en su llegada al ministerio:

Te dabas cuenta con una charla que había 15.700 cosas en común. O el club, o el colegio, o una ONG en la cual habías trabajado, o una persona que te conocía y te había referido, y te había referido bien. Pero la verdad que lo que me sorprendió es que la mayoría de los interlocutores con los que me tocó interactuar, eran personas con las cuales era muy fácil hablar, entenderte, te dabas cuenta que la sintonía estaba.

Esta sociabilidad está ligada con el modo como se despliega la vocación social y su llegada a la sociedad civil, pero también, como veremos luego, con su ingreso al MDS donde privilegian la profesionalización de esta vocación, desarrollan una identidad técnica y una expresa voluntad de distinguirse de la “rosca política” o la “política partidaria”.

## **2.2 Cuando la vocación deviene profesión**

El modo en que la “vocación” se articula con decisiones educativas y laborales y se despliega en recorridos vitales no siempre es lineal. Más bien advertimos tensiones y bifurcaciones que muestran un camino sinuoso a la hora de darle curso. Los funcionarios entrevistados han seguido recorridos diversos que desembocan, no obstante, en un lugar común: la llegada a puestos de conducción en organizaciones sociales.

Si bien la trama católica articuló una red de relaciones y de sentidos densa por la cual circuló la mayoría, las organizaciones de las cuales provienen son diversas. Es decir, hay que marcar una distinción entre los orígenes de la vocación social ligada a lo religioso que observamos en la mayoría de los casos y las organizaciones que lideraban al momento de ser convocados al Estado.

Desde luego están presentes referentes de las más grandes organizaciones de la sociedad civil argentinas, que son religiosas, como Cáritas (proveniente del mundo católico) y AMIA (de la colectividad judía); así como organizaciones religiosas de menor escala: Manos Abiertas y Fundapaz o las vinculadas con nuevas espiritualidades como El Arte de Vivir. Pero también encontramos funcionarios que conducían organizaciones que desarrollan trabajo territorial, como Techo, Banco de Alimentos y Responde; las que llevan adelante un trabajo vinculado a lo “cívico” como Conciencia, Change y Democracia en Red. Y asociaciones vinculadas con un perfil innovador y emprendedor, afín a la gramática managerial, como Ashoka, Nuestras Huellas, Argentina emprendedora, Sistema B.

¿Cómo se traduce entonces la vocación en profesión? Por un lado, 14 de los 15 funcionarios completaron trayectos universitarios. Hay una cierta diversidad en cuanto a las carreras seguidas que, no obstante, se concentran en dos polos repartidos equitativamente: el social (sociología, antropología, psicología, psicología social, comunicación social) y el de las profesionales liberales clásicas (administración de empresas, abogacía, relaciones internacionales, comercio exterior). Sobresale que solo 3 estudiaron sus carreras de grado en universidades públicas, mientras que 12 lo hicieron en instituciones privadas, 9 de las cuales son católicas: 2 de la Universidad del Salvador (USAL) de origen jesuita y 7 de la Universidad Católica Argentina (UCA), la única que obtuvo el título de “Pontificia” otorgado por el Vaticano, y que recluta estudiantes de altos ingresos.

En cuanto a los estudios de posgrado, 2 han cursado doctorados y 8 cursaron alguna Maestría (administración de empresas, desarrollo humano, género, políticas públicas), la mayoría en universidades privadas argentinas y 3 fuera del país (en México, Bangladesh y Boston). En 3 casos han realizados cursos de Management en Harvard (EEUU). En total, 7 realizaron MBA (maestrías en negocios) o cursos de management, coaching y liderazgo.

Las trayectorias laborales son diversas aunque es posible diferenciar dos perfiles: quienes se desempeñaron mayor o exclusivamente en el ámbito de las organizaciones sociales (4 personas) y una mayoría que tiene trayectorias mixtas. En este último grupo encontramos dos perfiles: los que previo a su ingreso a la OSC circularon por espacios públicos y privados, en general ocupando puestos de baja envergadura (técnicos estatales, docencia, empleos administrativos o comerciales, etc.) y quienes tuvieron trayectorias ligadas con lo empresarial: 6 de los 15 funcionarios han trabajado como directivos de empresas o en grandes estudios jurídicos. Más ampliamente, 8 de los 15 tienen algún tipo de afinidad con lo empresarial que proviene ya sea de sus estudios de grado o posgrado, de su desempeño laboral en el mundo corporativo o de los grandes bancos, como señalamos, pero también en el campo de las finanzas sociales, los negocios inclusivos, las empresas B<sup>6</sup>, etc.

Entre quienes han seguido trayectorias empresariales, la posibilidad de desplegar la vocación social adquiere un sentido rupturista cuando se plantea la disyuntiva entre proseguir una carrera empresarial u oír el llamado de lo social. Un funcionario narra cómo la tensión “vocación-profesión” estuvo presente a lo largo de su vida. Siendo una persona religiosa y con una historia muy ligada a la práctica misionera y al trabajo social en barrios, nos cuenta que “finalmente terminé entrando en administración de empresas”. La capacidad de desplegar la vocación se vio limitada por los intersticios que dejaba una carrera gerencial exitosa en importantes bancos: “siempre tuve esta vocación y siempre la expectativa en el fondo de decir ‘en algún momento voy a dar el salto y voy a trabajar en lo social’”. A pesar de no haber abandonado nunca la participación en temas sociales, sobre todo ligada a la Iglesia y la gestión de hogares, en cierto momento la necesidad (y la posibilidad) de equiparar la balanza entre profesión empresarial y vocación social se concretó: “dije: me voy a dedicar a lo que realmente es mi verdadera profesión, que es lo social. Mi vocación, que era lo social”. La imbricación en el discurso de ambos términos “vocación” y “profesión” recuerda a la noción de *beruf* de la sociología weberiana. El vocablo, que posee en alemán esa doble acepción, es trabajado por Weber (1967) atendiendo a la nueva idea que representa: el contenido más noble de la propia conducta moral es

---

<sup>6</sup> Las empresas B persiguen la doble misión de generar utilidades para sus inversionistas y beneficios sociales. Para más información sobre el caso argentino [https://www.cac.com.ar/data/documentos/29\\_Empresas%20B.pdf](https://www.cac.com.ar/data/documentos/29_Empresas%20B.pdf)

imponerse como un deber en el cumplimiento de la tarea profesional en el mundo. Volveremos sobre esto.

En ocasiones, la opción de “seguir la vocación” se presenta como una disyuntiva que los enfrenta con el “sentido” que le dan a sus vidas. Mucho se ha dicho acerca de ciertos perfiles que desembarcaron en el MDS trayendo ciertas afinidades ligadas con lo *New Age*, la meditación y el emprendedorismo social. Sin ir más lejos, el ex director ejecutivo de El Arte de Vivir asumió como subsecretario en esta gestión, así como también la práctica de la meditación y ciertos gestos folclóricos -como recibir a políticos y funcionarios descalzo- llevaron al Secretario de Economía Social a los diarios. Lo cierto es que algunos de nuestros entrevistados tienen este perfil que asocia la innovación y profesionalización propia de lo emprendedor con la conciencia sobre el cuidado de sí y del mundo, propio de las tendencias de las nuevas espiritualidades. Lo interesante es que en estos casos, lejos de la división o la ruptura, las tramas religiosas a las que referíamos arriba se intersectan sin conflicto con estas afinidades en las que transitan simultáneamente.

Esta reflexión sobre el sentido de la vida emerge, por ejemplo, en el relato de un funcionario que se desempeñó como abogado en uno de los estudios más importantes del país y que, a raíz del trabajo *pro bono* que allí desarrollaba, fue tomando contacto con organizaciones sociales. Esta situación funcionó como un catalizador a nivel profesional de una vocación social que ya formaba parte de su campo de expectativas y prácticas: tempranamente, la socialización educativa y familiar incluyó la práctica de la caridad y el acercamiento a grupos de la iglesia en acciones específicas, como las rondas nocturnas de provisión de alimento y abrigo que realiza Cáritas.

En su caso, el sentido de proseguir una carrera empresarial exitosa colisiona con la voluntad de ayudar al prójimo: “Me empecé a enfrentar con la idea de que yo no quería ir para ese lado (...) Tenía que ver mucho con el sentido, conectarme con algo que le diera un sentido más profundo a mi vida”. Por eso, aunque como él mismo señala “la Ferrari” estuviera a disposición -en referencia a la expectativa de ascenso profesional que le auguraba su trabajo en el estudio-, hacerse cargo de la vocación supuso en su caso la elección de “andar en bicicleta”. Dejó el estudio jurídico, se pasó al campo de las OSC (a través de los vínculos con ellas construidos por su trabajo *pro bono*) e hizo una maestría en desarrollo humano en Bangladesh.

Es interesante el uso de esta metáfora que alude tanto a la velocidad como al estatus social y económico. Subirse a la Ferrari implica proseguir una línea de ascenso profesional vertiginosa, propia de la carrera directiva, que se correlaciona con el rédito económico. Pasar a la bicicleta supone la opción contraria, bajar la velocidad exigida para triunfar en el mundo de la empresa y el estatus social que de ello se deriva (Luci, 2016), y cuyo correlato en lo económico es mencionado como un condicionante de peso a la hora de evaluar el pasaje a lo social. La expectativa de desarrollo profesional asociada al mundo de la empresa parece depreciarse frente a la opción por la OSC: “Había algo en el sentido de lo que estaba haciendo que era mucho más fuerte. Justificaba también todo otro montón de cosas que uno iba dejando en el camino: desde el sueldo, hasta la exposición profesional”.

La vocación, finalmente, también funciona como sostén una vez que, como veremos a continuación, estos funcionarios ingresan al Estado: “si no fuera por esa vocación, nadie lo soportaría, porque te encontrás con una realidad muy dolorosa cada vez que salís de acá; pero si vos le ponés la vocación, volvé al día siguiente, lo intentás de vuelta”.

### **3. El salto al Estado**

### 3.1 Una red que acapara oportunidades: los “recién llegados”

Hasta la llegada a la alta función pública en el MDS con la gestión de Cambiemos, la mayoría de los funcionarios no había desarrollado una carrera en el Estado (como señalamos, sólo en cuatro casos habían tenido un paso por este espacio, mayormente en cargos técnicos de baja envergadura y durante cortos periodos). Se trataba, más bien, de sujetos que construyeron una trayectoria asociada al mundo de la sociedad civil donde se volvieron referentes. Fue la legitimidad de esa posición y la “sociabilidad sectorial” a la que referimos antes la que articuló su acceso al Estado en tanto grupo de “recién llegados”<sup>7</sup>. Es decir, agentes cuya carrera de funcionariado no fue algo planificado en sus inicios sino que se dio de manera “repentina”, “sorpresiva” o “accidental”, según sus propios relatos.

Este cuadro se completa con el siguiente dato. Los funcionarios entrevistados no refieren a una identidad partidaria como vía de promoción: no están afiliados al partido de gobierno ni tienen anclaje en esas redes. Si bien este rasgo aparece con fuerza en el MDS y en este grupo de funcionarios, no es un fenómeno exclusivo de esta cartera de gobierno: del total del alto funcionariado del gabinete de Cambiemos a nivel nacional, solo 63 individuos (17%) poseen participación partidaria comprobada (Canelo y Castellani, 2017). En perspectiva histórica, la literatura muestra asimismo la escasa relevancia que tiene la participación en un partido político a la hora de explicar las designaciones de la alta función pública en el Estado argentino<sup>8</sup>, sobre todo para los ministerios sociales<sup>9</sup>.

El punto es que en este grupo de funcionarios no hay siquiera un esfuerzo biográfico por presentarse como parte del entramado de Cambiemos o del PRO, sino más bien una demarcación de ajenidad y una construcción de la identidad política sobre esa condición apartidaria.

Yo no lo voté y no lo hubiese votado a Macri.

Es medio trillado decir que “no vengo de la política”: mi motivación no fue política, mi motivación de entrar no fue política, era más de pensar que hay cosas que solamente se pueden hacer en el Estado, o se pueden hacer diferentes desde el Estado y tener la oportunidad de colaborar para transformar una realidad.

Yo no soy de Cambiemos, de hecho no iba a timbrear ni nada de eso, a mí me convocaron por un perfil técnico y yo desde el momento uno dije que lo mío era un perfil súper técnico y que voy a desempeñar una función pública, pero que no está vinculado la partidario.

Se diferencian así de los “hombres de partido”, es decir de aquellos que se presentan como hombres de “comité” o de “unidad básica” distanciándose por completo de

---

<sup>7</sup> King (2002) recupera la categoría *outsider*, elaborada por Becker, en el marco de una sociología política que contempla a los líderes políticos más allá de las instituciones políticas.

<sup>8</sup> Giorgi (2014) reconstruye la extensa literatura que ha mostrado la baja institucionalización del sistema de partidos en la Argentina, o directamente su inexistencia hasta 1983, sin lograr instituir una dinámica permanente y sostenida (De Riz, 1986; Lorenc Valcarce, 1998; Levitsky, 2005)

<sup>9</sup> Algo diferente puede apreciarse con los cargos más altos de los ministerios. En un reciente trabajo sobre las carteras de Trabajo y de Desarrollo Social, Paura y Perelmiter (2018) encuentran que para el reclutamiento del cargo de Ministro el vínculo político con el presidente es definitorio.

quienes “vienen de la política” (Canelo, 2012) y por lo tanto no se identifican con los códigos implícitos y la capacidad de negociar y acordar de esos actores (Gené, 2012). Son otras las redes, las proximidades y las coincidencias entre los pares que fueron convocados, mucho más próximas a compartir esa sociabilidad sectorial y diferentes matices de una vocación social que mayoritariamente adquiere formato religioso. En un contexto político como el de 2015, se abrió sin dudas una oportunidad única para quienes no venían de un historial de funciones públicas previas ni tenían vinculaciones político-partidarias.

Era un momento muy oportuno, porque además estaban buscando mucha gente nueva, estaba la oportunidad de que alguien sin experiencia pudiera entrar.

El hecho de “venir de afuera” de la política partidaria emerge como un elemento positivo y valorado como garantía para desplegar una valorada “independencia” en su gestión. Se autoexcluyen de los espacios y circuitos donde habita la “política” entendida como un conjunto de prácticas e instituciones que crean un determinado orden y operan como locus de las tomas de decisiones (Mouffe, 2007). Se distancian de ese espacio identificado por ellos como de “rosca partidaria” o “armado político” que está reservado para quienes pertenecen al núcleo más próximo a Cambiemos y a las personas de confianza de la Ministra Stanley, y de quienes ellos se desmarcan (la “mesa chica de decisiones”).

Obtengo más y me preservo más en un lugar de habilidades técnicas, aun sabiendo que estoy en la gestión pública y construí ese rol.

Cuando viajaba a las provincias, me reunía con las organizaciones sociales, autoridades políticas, la iglesia, en fin, todos. Un día me dijo el actual secretario: “dejá que la política la harán otros”.

Sé que hay una política que pasa alrededor mío, en la que uno puede meterse si quiere, pero yo no lo hice, entonces no sé de qué se trata realmente en el día a día. Tengo amigos, con los que laburamos juntos, que están más metidos, pero no fue mi experiencia ni mi intención. [En referencia al Secretario] él sabe que yo le pedí cierta independencia de laburo: no me pasa, no la veo la parte más política.

Este tipo de legitimidad que les da el “venir de afuera de la política” se traduce en los sentidos y valoraciones divergentes que adquiere la “confianza” como elemento político (Lamont, 1992). Cuando se construye sobre la base de lazos partidarios que activan oportunidades en la función, llegar al cargo a través de lazos de confianza es cuestionado moralmente y carga a los sujetos de atributos negativos (“ineficientes”, “rosqueros”) sobre todo si no va acompañado por una vocación y experiencia social. En cambio, la confianza adquiere una gama de valoraciones positivas cuando es construida en el marco de la sociabilidad sectorial compartida. Acaparar cargos en la alta función pública para quienes “vienen de afuera” con un saber construido en lo “técnico” es legítimo en la medida en que se basa en una genuina vocación social, probada con anterioridad a la llegada al cargo.

A la vez, este encuadre por fuera de un proyecto político-partidario los diferencia de la liturgia kirchnerista en el MDS, movilizada por agentes estatales que se

identificaban mayoritariamente con un proyecto político y una mística que contrarrestaba la impronta tecnocrática de los noventa. Durante los 12 años de gobiernos kirchneristas, la ministra Alicia Kirchner, hermana del ex presidente, encabezó una gestión de tipo movimientista y territorial que se dedicó a reconstruir la práctica y la legitimidad de la estatidad en la gestión de lo social de la mano de los Trabajadores Sociales como agentes de la profesionalización (Paura y Perelmiter, 2018).

Ahora bien, en algunas ocasiones la tensión entre la legitimación política y la legitimación sectorial emerge como un obstáculo en el trabajo cotidiano al punto de provocar la salida de algunos funcionarios en medio de la gestión de gobierno. Son estos perfiles quienes aparecen como los más críticos dentro de este grupo.

En la política se valora muchísimo más la confianza que el perfil técnico o profesional. Entonces, entre conocido malo, potencial muy bueno, que tenés que generar confianza, eligen al de confianza malo, porque saben que no lo va a cagar, ni con plata.

Yo no sé cómo era antes, pero acá se prioriza más la persona de confianza que si es una persona idónea.

El hecho de no construir su identidad en torno a “venir de la política” los coloca también en un lugar de no “vivir de la política” (Weber, 1967), dimensión que cobra especial relevancia como discurso de legitimación. Esta distinción respecto de los “políticos profesionales” o los “hombres de partidos” está presente a lo largo de sus argumentos, sobre todo a la hora de reflexionar sobre las sorpresas con las que se encontraron en este “salto” desde la organización social hacia Estado. Esa “aventura” se presenta como compleja y costosa a la hora de adaptarse a la lógica estatal, comprender su tempografía, dispositivos, procesos y jerarquías. Al no “vivir de la política” tienen la libertad y el capital social acumulado para volver al mundo de las organizaciones, crear una iniciativa nueva o transitar hacia el sector privado. Esa entrada y salida con cierta ligereza se ve facilitada por no sentir pertenencia a un proyecto de gobierno y también porque la idea de “perpetuarse en el Estado” se presenta como un disvalor que se asocia con quienes “viven de la política”: “sabía que iba a ser por un tiempo determinado, porque mi interés nunca fue perpetuarme en la función pública”.

Ahora bien, viniendo de afuera ¿cuáles fueron las redes que les permitió asumir un cargo en la alta función pública? ¿cómo se activó esa “sociabilidad sectorial” a la que referíamos? Tilly (2010) da cuenta de las formas a través de las cuales las redes no políticas de relaciones de confianza se politizan, se conectan con redes políticas o se convierten ellas mismas en redes políticas. Las redes de confianza varían en función de dos características: las apuestas de las relaciones, es decir el interés puesto en esa construcción; y la calidad de las mismas, que van desde un lazo relativamente impersonal hasta los muy íntimos. Este es un aporte conceptualmente valioso para pensar la base relacional de la actividad política en la gestión de Cambiemos en el MDS ya que permite captar de qué manera algunas redes acaparan oportunidades y qué dimensiones las conforman.

Identificamos dos grandes formas de acceso que lejos de ser excluyentes se solapan entre sí. En un primer anillo encontramos que gran parte de los entrevistados había tenido relación con la Ministra Carolina Stanley cuando se encontraba a cargo del área social de la CABA (2011-2015). Quienes hoy son funcionarios del MDS eran en

ese entonces referentes de las OSC que ejecutaban políticas sociales que el gobierno de la CABA tercerizaba. El modelo de política social de esa jurisdicción se basó, en gran medida, en la delegación de buena parte de la gestión social en OSC, favoreciendo el contacto entre sus referentes y el funcionariado. Asimismo, muchos compartieron con ella y su entorno redes de sociabilidad de clase y religiosa.

Yo la conocía a María Eugenia Vidal por la Ciudad y los trabajos que hacíamos con cuidados paliativos (...) Cuando ella se va, entra Carolina. Carolina había ido al colegio con una hermana mía, son muy buenas amigas. Siempre me habían dicho como de pasarme a ciudad, nunca se había dado.

En su rol de reclutadora de referentes de la sociedad civil, la Ministra aparece intermediando en la incorporación de funcionarios de diversa jerarquía (coordinadores, directores nacionales y subsecretarios) así como en la de los dos secretarios que tienen a su cargo aspectos programáticos centrales del MDS: la Secretaría de Economía Social a cargo de Matías Kelly y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia a cargo de Gabriel Castelli (quien previamente se desempeñó como Viceministro de Desarrollo Social entre 2015-2017). A su vez, ambos funcionarios habían mantenido contacto más o menos asiduo con Francisco Cabrera y Mario Quintana (en ese entonces Ministro de Producción y vice Jefe de Gabinete, respectivamente) o con Horacio Rodríguez Larreta (Jefe de Gobierno de la CABA), que son los altos cuadros de Cambiemos que aparecen referenciados<sup>10</sup>. Vemos así que conforme se escala en jerarquía los vínculos político-partidarios son más densos, no obstante lo cual ambos secretarios se presentan como ajenos a la gestión partidaria de PRO.

En un segundo anillo encontramos que la mayoría de los entrevistados mencionan recurrentemente a los dos funcionarios de alta jerarquía mencionados -Gabriel Castelli y Matías Kelly- que forman un núcleo de articuladores de nivel intermedio entre la Ministra y los restantes funcionarios de la cartera social. Son quienes logran acaparar oportunidades para ellos y para un conjunto de referentes del sector y se diferencian del resto de los “recién llegados”. A ellos se les reconoce la capacidad de liderazgo y articulación, y sobre todo el hecho de operar en un campo intermedio entre el espacio donde se toman decisiones (“la mesa chica”) y los restantes funcionarios que se presentan y se arrojan roles más “técnicos” (aunque ocupen cargos de alta función y decisión) y con quienes comparten una sociabilidad sectorial construida sobre mayor o menor grado de proximidad.

En noviembre me llamo Matías Kelly (...) luego me invitó Gabriel Castelli, que lo conocíamos los dos: me convocó a que tengamos la Secretaría de Economía Social. (...). La habilidad de Matías fue negociar sin perder la postura. Eso fue una gran habilidad de él, porque si no durábamos 3 meses.

Yo no tenía ninguna vinculación política partidaria con esta gestión: yo tenía una relación con Gabriel Castelli.

---

<sup>10</sup> A diferencia de lo que sucede en otros ministerios, los dos tanques de ideas del PRO como la Fundación Pensar (destinada a elaborar estrategias electorales y políticas públicas) o el Grupo 25 (que desde 2008 recluta profesionales del sector privado) no surgen como espacios privilegiados de reclutamiento. Esto se explica en la medida en que sirvieron principalmente para traer managers desde el sector privado al Estado, y no referentes de OSC que, como estamos viendo, se reclutan a partir de la “sociabilidad sectorial”.

Si bien Castelli y Kelly presentan trayectorias laborales, organizacionales y generacionales distintas, ambos comparten una activa religiosidad católica, una vocación social que se vivencia desde edad temprana, redes de sociabilidad y un entramado profesional construido entre el sector privado y las OSC. En ambos casos pertenecen al grupo socioprofesional más ligado con lo empresarial: Castelli tiene una fecunda trayectoria como gerente de grandes bancos y Kelly como emprendedor social: durante años estuvo a cargo de organizaciones como Ashoka, Sistema B o Sumatoria que promueven el liderazgo innovador o los negocios inclusivos, y previamente había sido directivo de empresas. Ambos fueron a la UCA y Kelly -quien inició diversos estudios de grado- realizó un MBA.

Ambos tienen estrechos vínculos con la Iglesia Católica. Castelli podría ser identificado como un “hombre de la Iglesia”<sup>11</sup> al apoyar su trayectoria en los recursos individuales y colectivos provistos por un vínculo privilegiado con dicha institución. Esto lo hace acreedor de unas credenciales diferenciales respecto del resto de los funcionarios. Su rol como Director de Cáritas por más de 10 años pero también su rol en la Comisión Nacional de Justicia y Paz (organismo de la Conferencia Episcopal Argentina de la Iglesia Católica) le dio oportunidades de vinculación política asidua con las gestiones anteriores del gobierno nacional y también a nivel de diferentes jurisdicciones del Estado argentino. Sin ser él mismo un “hombre político”, su discurso incorpora a los políticos de Cambiemos previamente mencionados (así como políticos de alto porte de la gestión kirchnerista) y alguna participación en la Fundación Pensar, lo que da cuenta de cierta contribución -aunque marginal- en el armado de la propuesta de gobierno de Cambiemos. Es interesante mencionar que su perfil como “hombre de la Iglesia” no sugiere una traducción mecánica de los valores y principios religiosos en la impronta de las políticas que tiene a su cargo en la Secretaría. Si bien por una cuestión de extensión y de objeto no nos detenemos en el análisis de esas políticas, queremos advertir sobre algunas generalizaciones muy apresuradas que en ocasiones se establecen entre las propiedades sociales de los individuos y las formas de la acción.

Por su parte, Matías Kelly encarna un liderazgo más moderno, propio de los perfiles emprendedores. Forma parte de una generación, como gran parte de los entrevistados que rondan los 40 años, que ve con naturalidad el desarrollo de trayectorias laborales mixtas y la potencialidad que brindan al Estado (en su caso, sector privado, OSC y un breve paso como técnico en la CABA). Al igual que algunos de sus compañeros coetáneos, identifica la crisis de 2001 como uno de los hitos donde su vocación cobró más fuerza e incluso se canalizó en el armado de espacios propios. Aunque no se presenta como “religioso”, tuvo una intensa participación en espacios religiosos durante su infancia y adolescencia (inició el seminario, que no finalizó) y tiene una práctica vinculada con el mundo de las nuevas espiritualidades. Es uno de los funcionarios que ha tenido exposición pública justamente por su afinidad *new age*, practicar la meditación y llevar cierta impronta que mezcla la espiritualidad y el emprendimiento al MDS. Este aspecto de los funcionarios afines a este perfil fue muy remarcado en términos de exotismo y mofa por algunos de los trabajadores del MDS que nos acompañaron en la pesquisa.

---

<sup>11</sup> Una mirada sociohistórica sobre la gestión de las áreas sociales da cuenta de que uno de los rasgos destacados del primer gabinete del Ministerio de Bienestar Social durante la gestión de facto de Onganía fue la fuerte presencia de cuadros católicos, ligados a espacios del tradicionalismo católico, a redes de sociabilidades de notables católicos o a redes de expertos con base en universidades confesionales (Giorgi y Mallimaci, 2012).

El despliegue de la vocación social encuentra así un nuevo cauce para este grupo con la llegada de Cambiemos al gobierno que les da la oportunidad de transitar una experiencia estatal. Muchos de ellos ya compartían una “sociabilidad sectorial” que los encontraba reunidos en una misma organización, en un territorio ejecutando políticas sociales o circulaban por espacios de intercambios de las organizaciones, encuentro con donantes, entre otros. En algunos casos, esto se yuxtapone con el hecho de haber compartido espacios educativos y religiosos, aspecto que va configurando una forma común de concebir “lo social”, expresar su politicidad, encontrar motivaciones para ingresar al Estado y concebir las maneras de capitalizar la experiencia que traen del mundo de la sociedad civil, aspectos que retomaremos a continuación.

### **3.2 La experiencia de transitar “los dos mundos”**

Ser un grupo de “recién llegados” al Estado no implica en absoluto ser “recién llegados” a “lo social” donde justamente destacamos que los funcionarios desplegaron su vocación desde el ámbito de las OSC. Esta pertenencia brinda legitimidad a su nuevo rol. Si bien ellos mismos rechazan una mirada ingenua sobre las OSC, sus rasgos prototípicos como espacio virtuoso, capaz de asegurar cierta “pureza”, están presentes en sus discursos. Sobre todo a la hora de condenar los “usos políticos” y el “clientelismo” (como categoría moral).

En un doble juego se acercan y se alejan de los discursos noventistas<sup>12</sup> sobre las OSC. Se acercan en tanto el rol de las organizaciones se presenta por oposición a ciertos rasgos que serían propios de la acción de política social desplegada desde el Estado. Según estas concepciones, las OSC resguardan la acción social de las lógicas clientelares atribuidas a la política partidaria, aportando transparencia y voluntades altruistas de quienes se comprometen sin fines de lucro. Estos ideales se combinan con el repertorio de ventajas “prácticas” de las OSC vinculadas con la eficiencia que brinda la proximidad territorial, y la experiencia y capacidad técnica que desarrollaron a lo largo de años de intervención.

A la vez, los funcionarios se alejan de los discursos idealizadores sobre sociedad civil propios de los noventa en la medida en que sus visiones no desestiman el rol del Estado. Por el contrario, los funcionarios resaltan su importancia como el actor que marca la diferencia en la política social. Es esa centralidad lo que los motiva a ingresar a la función pública reservando para la OSC el lugar de articulación y co-gestión con el Estado. De hecho, a la hora de identificar las motivaciones de su incorporación al MDS sobresale la posibilidad de amplificar una acción social que se veía limitada y encorsetada en el entramado de la sociedad civil. Como funcionarios se les representa la posibilidad de dar un salto de “escala” en su vocación o “mover el amperímetro”.

En la sociedad civil estás jugando en una cancha que te queda enorme. Al Estado Nacional no le queda grande nada.

Es positivo el impacto que uno tiene desde el Estado nacional, o desde cualquier Estado. Uno viene de una organización donde uno cree que tiene

---

<sup>12</sup> Si bien la existencia de organizaciones actuando en diversas áreas -sobre todo sociales- se remonta a épocas previas a la consolidación del Estado Nación de fines del siglo XIX, la década de los noventa, de la mano del protagonismo de las políticas focalizadas, implicó un conjunto de acciones que fueron tercerizadas desde el Estado (nacional y provincial) hacia las OSC (Arcidiácono, 2008).

impacto, y hay cosas que tienen impacto, pero siempre ese impacto es mucho menor.

La motivación de entrada fue, primero, entender que había un deseo muy fuerte vinculado a darle escala a todo lo que había aprendido. En una organización podés contribuir, pero de una manera muy limitada.

El Estado es el elemento transformador más grande que puede haber en temáticas sociales. Es imprescindible. Además, si hay algo que [la OSC que dirigía] no tenía, es escala.

Acá podemos marcar un contrapunto interesante con el trabajo de Vommaro (2017) cuando analiza los motivos de los managers que saltaron del mundo de la empresa al Estado. Mientras que en ese caso los argumentos que aglutinan las motivaciones para operar ese pasaje están ligados con la política (la oportunidad histórica que representó el macrismo como opción superadora del clivaje peronismo-radicalismo y el temor a la “venezuelización” del país), en este caso, las motivaciones giran en torno a la posibilidad de dar escala desde el Estado a un trabajo en lo social que ya venían realizando y con el cual se sentían comprometidos. La vocación social y su profesionalización funciona como un principio moral superior que se diferencia del “había que meterse en el barro” que reconstruyen otros trabajos (Gessaghi, Landau, Luci, 2020).

Es esa articulación virtuosa entre Estado y OSC la que justifica, celebra y promueve la circulación de personas entre esos dos mundos. La mirada nativa, en efecto, está lejos de condenar prácticas que en otros ámbitos se asocian con la “puerta giratoria” y que suponen conflictos de interés entre quienes transitan los dos espacios (Castellani, 2016). A diferencia de los funcionarios que provienen de las empresas (que sí cuestionan desde la ética pública la circulación entre el ámbito público y el privado), la relación y porosidad entre el Estado y la sociedad civil es valorada por los funcionarios que, proviniendo del “tercer sector”, imaginan la potencialidad que supondría contar con dirigentes y funcionarios que conozcan “ambos lados del mostrador”.

Se aprende mucho de los dos mundos y creo que el vínculo entre el Estado y la sociedad civil es muy sano. Ahora, después de haber manejado una ONG y de pasar por el Estado (...) si vuelvo a una ONG algún día, haber pasado por el Estado es muy bueno para el mundo de las ONG y creo que mucha gente en este gobierno en particular, por cómo se dio, va a volver a la sociedad civil con una experiencia del Estado y eso es novedoso para Argentina. El diálogo es muy rico y es muy diferente cuando no hay más simplemente dos bandos: hay miradas más complejas. Ojalá eso ayude a generar mejores políticas públicas.

Esta “experiencia en ambos mundos” valorada por los funcionarios fue, no obstante, objeto de críticas por parte de los técnicos del MDS que oficiaron de “compañeros intelectuales en la pesquisa” (Marcus, 1998: 69). La impugnación a estos “recién llegados” se basa en lo que evalúan como incompetencias producto de su inexperiencia en el Estado y el largo tiempo de aprendizaje de la lógica estatal que insume su llegada al cargo. Uno de ellos resumió elocuentemente estas ideas al expresar que estos funcionarios estaban de “pasantía rentada en el Estado” aludiendo

al costo de esta experiencia de aprendizaje que, por el contrario, los funcionarios valoran: “hacía mucho tiempo que yo tenía interés en entrar a la función pública, porque creía que mi experiencia iba a servir”. La curiosidad por el ámbito estatal, con el cual se manejaron siempre del otro lado del mostrador, les parecía “súper novedoso y súper interesante (...) también, por el desafío y medio la aventura, a ver qué onda y cómo era esto”.

El salto al Estado se legitima, dijimos, sobre la base de la experiencia de profesionalización de lo social adquirida en el marco del trabajo en la OSC. Pero también de sus trayectos formativos de posgrado y de sus experiencias en el sector privado. Una dimensión central de la profesionalización se asocia con la gramática managerial (Luci, 2016)<sup>13</sup>. Varios de los entrevistados provienen, como dijimos, del mundo de la empresa pero también muchos otros se han desempeñado en organizaciones ligadas con el emprendedorismo, la innovación, los negocios inclusivos. En algún sentido, hay una articulación entre la “vocación social” y ciertos elementos de la “lógica empresarial” que expresa un movimiento de mayor escala: el desborde de la gramática managerial a otros espacios sociales. Es lo que Metzger y Benedetto-Meyer (2008) definen como “gestionarización de las actividades sociales”: las prácticas, pero también los valores morales de la lógica empresarial (productividad, eficiencia, innovación, flexibilidad, autonomía), llegan a la gestión de la intimidad y el hogar, al gobierno de las instituciones públicas, a la política. Las OSC no quedaron al margen de estas transformaciones que se tradujeron con diferentes tiempos y dinámicas de acuerdo a su perfil, tamaño y grado de formalización.

Los discursos de los entrevistados traen referencias acerca de profesionalizar la acción de lo social articulando en sus narraciones a los dispositivos de gestión, como señala un funcionario: “de hecho, llevé Coaching a Manos Abiertas, para hacer actividades con la gerencia media”. También lo hacen al legitimar su llegada a la función sobre estas competencias. “Sos 100% el perfil Andy, tendrían que trabajar juntos, ese perfil es ser eficiente y con orientación social” nos dice uno de los funcionarios en referencia a la presentación que hizo un colega en común con el referente de Cambiemos Andy Freire, un emprendedor que ingresó a la política en la CABA, quien luego lo contactó con la Ministra Stanley para ocupar un puesto en el MDS.

Las competencias propias de la gramática managerial -como la “flexibilidad” y la “adaptabilidad”- aparecen como atributos que poseen y que arrastran a su nuevo rol. Estas competencias fueron moldeadas producto de su cotidianeidad frente a diferentes desafíos que les presentó la conducción de OSC: la falta de recursos económicos, la inestabilidad de las fuentes de financiamiento, la informalidad de los mecanismos de gestión, la multiplicidad y diversificación de roles que tienen que cubrir los directivos para gestionar los recursos con los que cuentan, etc. A la hora de ocupar un lugar en el Estado estos atributos les permiten actuar como “traductores” entre el Estado y las organizaciones, dotando de significados las exigencias y particularidades de estos “dos mundos”.

Pude desarrollar un montón de habilidades, como ser súper flexible,

---

<sup>13</sup> En el último cuarto del siglo XX el management se transformó en mucho más que una forma de gestión y gobierno de las grandes corporaciones (Boltanski y Chiapelo, 1999). Devino, además, una trama normativa y moral que despliega categorías de visión y funciones técnicas en un conjunto creciente de espacios sociales, incluidos la gestión de la intimidad, la política o las organizaciones de la sociedad civil.

adaptarme a los contextos, poder tener un perfil súper versátil, que tiene que ver con estar hablando con el ministro de Educación en una mesa y estar sacando una bolsa de papas fritas para una donación y hablar con un empresario y hablar mano a mano con un voluntario, que tiene tu misma edad, hasta un profesor (...) Un poco lo que me pasaba en el mundo de las organizaciones de sociedad civil es que me podía poner muy rápido en el lugar de quien tenía enfrente, entonces entender que lo que le estaba pidiendo el área de legales no tiene nada que ver con la realidad de esa organización, entonces esa traducción fue el gran desafío

Justamente, en el largo camino que atraviesa la profesionalización de su vocación, el ingreso al Estado también les abre la oportunidad de retroalimentar su experiencia individual y reactualizar su compromiso social.

#### **4. Conclusiones**

Las propias formas institucionales que fueron adquiriendo las políticas sociales hace más de tres décadas han incluido, con diferentes modalidades e intensidades, a las OSC. Recursivamente, su participación fue moldeando el contenido de la política e incorporando nuevas improntas que transforman y redefinen la intervención social. Este proceso convierte a sus agentes en potenciales ocupantes de cargos públicos, como ha sido el caso de su desembarco en la alta función en el Ministerio de Desarrollo Social en el gobierno de Cambiemos.

El protagonismo de los referentes de la sociedad civil no implica insinuar un retorno a una impronta de gestión tercerizada propia de los años noventa. Los discursos del grupo de funcionarios aquí analizados dan cuenta de un distanciamiento respecto de ese tipo de visiones en tanto le otorgan centralidad al Estado como actor de la política social. Se diferencian también de la impronta tecnocrática distanciada del territorio y carente de trayectorias sociales. Este grupo construye su propia legitimidad técnica en base a la profesionalización de una vocación social de larga data en sus biografías, que se asienta en la experiencia y reafirma la preocupación genuina por el otro desfavorecido.

El despliegue de una vocación social que despierta tempranamente asociada a lo religioso recorre caminos diversos en las biografías de estos funcionarios que los llevan, en determinado momento, a ingresar al mundo de las OSC. En esos espacios de lo más variados -organizaciones religiosas, cívicas, emprendedoras, vinculadas con nuevas espiritualidades- construyen una identidad profesional que combina esa vocación con el desarrollo de capacidades técnicas y la experiencia en territorio; lo que los legitima en su salto al Estado.

Los discursos de legitimación a los que apelan, sumado al tipo de reclutamiento por fuera de los canales partidarios que los convierte en “recién llegados”, los aleja también del modelo de involucramiento político que se asocia con los perfiles de los equipos ministeriales de los gobiernos kirchneristas. Lejos de una concepción despolitizada o ingenua, el alto funcionariado de Cambiemos que proviene de las OSC reconoce que la gestión de lo social y el territorio implican campos de acumulación política, pero se presentan a sí mismos desmarcados de este tipo de prácticas que quedan confinadas a los encargados de la “rosca”. En esta maniobra de autoexclusión dan rienda suelta a una vocación social que se traduce en el ámbito estatal como un trabajo empático y profesionalizado, que da escala al trabajo que ya realizaban en lo social y amplifica su compromiso por lo público.

## Referencias bibliográficas

- Agulhon, Maurice (1976): “La sociabilité, la sociologie et l’histoire”. En *L’Arc*, N° 65, pp. 76-84.
- Arcidiácono, Pilar (2011): “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. En *Revista Clad Reforma y Democracia*, N° 51, pp. 53-74.
- Barber, Benjamín (2001): *Un lugar para todos: cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (2010): *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo Libros.
- Boltanski, Luc y Éve Chiapello (1999): *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Bustelo Graffigna, Eduardo (2000) “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales”. En *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- Canelo, Paula (2012): “Un ministerio de tercera línea. Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos”. En *PolHis*, Año 5, N° 9, 1er semestre, pp. 319-329.
- Canelo, Paula y Ana Castellani (2017): Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación N° 1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAES-UNSAM. Buenos Aires: IDAES-UNSAM.
- Castel, R. (1997 [1995]) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Castellani, Ana (2016): *Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000): *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Riz, Liliana (1986): “Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay”. En *Desarrollo Económico*, Vol. 25, N° 100, pp 659-682.
- Gamallo, Gustavo (2018): “Sobre el “nuevo” Ministerio de Desarrollo Social. Un esquema institucional que nos retrotrae a los años sesenta”. En *Nuevos Papeles*. Publicación on line. Disponible en <http://www.nuevospapeles.com/nota/13321-sobre-el-nuevo-ministerio-de-desarrollo-social>
- Gené, Mariana (2012): “Prácticas, destrezas y códigos del trabajo político en democracia. Una aproximación desde el Ministerio del Interior en Argentina”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LVII, N° 215, pp. 71-96.
- Gessaghi, Victoria, Matías Landau y Florencia Luci (2020): “Clase alta, empresa y función pública en Argentina”. En *Revista Mexicana de Sociología*, N° 2.
- Gessaghi, Victoria (2016): *La educación de la clase alta argentina. Entre la sangre y el mérito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Giorgi, Guido (2014): Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (UBA-EHESS). “Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas e los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación, 1994-2011”

- Giorgi, Guido y Fortunato Mallimaci (2012): “Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970)”. En *Revista Cultura y Religión*, Vol. VI, N°1, pp. 113-144.
- Grondona, Ana (2014): *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Guber, Rosana (2010): *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- King, Anthony (2002): “The Outsider as Political Leader: The Case of Margaret Thatcher”. En *British Journal of Political Science*, Vol. 32, N° 3, pp. 435-454.
- Lamont, Michelle (1992): *Money, Morals, and Manners: The Culture of the French and American Upper-middle Class*. Chicago: University of Chicago Press.
- Levitsky, Steven (2005): *Transformación del Justicialismo: Del Partido Sindical al Partido Clientelista*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lorenc Valcarce, Federico (1998): *La crisis de la política en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor.
- Luci, Florencia (2016): *La era de los managers. Hacer carrera en las grandes empresas del país*. Buenos Aires: Paidós.
- Marcus, George (1998): *Ethnography Through Thick and Thin*. Princeton. New Jersey: Princeton University Press.
- Metzger Jean-Luc y Marie Benedetto-Meyer (Sous la dir. de) (2008) *Gestion et sociétés. Regards sociologiques*. Paris: Éditions L’Harmattan.
- Mouffe, Chantal (2007): *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Buenos Aires: FCE.
- Paura, Vilma y Perelmiter, Luisina (2018): “Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión”. En Canelo, Paula y Heredia, Mariana (comps.): *Los puentes y las puertas Las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Perelmiter, Luisina (2016): *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- RACI (Red Argentina de Cooperación Internacional) (2016) “Próximo destino: El Estado. ¿Cómo se reestructuran las Organizaciones de la Sociedad Civil luego de la gran migración hacia la Administración Pública?”. Presentación pública en Asamblea de Socios en AMIA, 6 de septiembre.
- Roitter, Mario (2004): “El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil”. En Mato, Daniel (coord.): *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*. Caracas: FaCES- UCV.
- Simmel, George (1986): *El pobre. Estudios sobre las formas de sociabilización*. Madrid: Alianza.
- Thompson, Andrés (1995) “Beneficencia, filantropía y justicia social. El ‘tercer sector’ en la historia argentina”. En Thompson, Andrés (comp.), *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF / Losada.
- Tilly, Charles (2010): *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Vommaro, Gabriel, Sergio Morresi y Alejandro Bellotti (2015): *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Vommaro, Gabriel (2017): *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Weber, Max (1967 [1919]): *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Versión borrador