

La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio “de la pobreza” en la Argentina reciente*

Luisina Perelmiter

(IDAES-UNSAM-CONICET)

Resumen

Tras la crisis de 2001 y a partir del gobierno de Néstor Kirchner, el Ministerio de Desarrollo Social adquirió suma relevancia en la producción de respuestas a los desafíos sociales y políticos de la coyuntura. En efecto, en un contexto de extrema necesidad y aguda conflictividad social, esta cartera fue un escenario clave en la puesta en escena de la voluntad reparadora del Estado en los últimos años. Sobre la base de una investigación de la trama interna de este Ministerio en este periodo, sintetizamos aquí las fluctuaciones que han caracterizado a esta cartera y sus ocupantes desde la recuperación democrática así como los principios de autoridad que ha reivindicado en tiempos recientes. En primer lugar, reconstruimos algunos de los rasgos institucionales persistentes del área: su inestabilidad en el aparato público, el carácter delegado de la ejecución de sus recursos y la sospecha pública en torno al “rendimiento” de sus acciones. Nos centramos luego en ciertos atributos de sus ocupantes, subrayando tanto su inestabilidad como la multiplicidad de perfiles que han asumido. Por último, apuntamos algunas reflexiones sobre los saberes que gravitaron en el área la última década y el valor que han obtenido las destrezas sensibles en la constitución de su autoridad y racionalidad.

Palabras clave: Ministerio de Desarrollo Social - Asistencia - Pobreza – Sentimientos

Abstract:

After the 2001 crisis and since Nestor Kirchner took office, the Ministry of Social Development acquired a key role in answering to the hour's social and political challenges. In a context of extreme necessity and acute social conflict, this agency was key in staging the State's restorative commitment. Based on research conducted on the Ministry's internal functioning along the period, we summarize the fluctuations that have characterized this portfolio and its occupants since the restoration of democracy as well as the authority principles that have supported its interventions in recent times. We first discuss some of the area's persistent institutional features: its

* Este artículo se asienta en la investigación que dio lugar a mi tesis de doctorado ya citada. Se benefició, además, de los comentarios de las autoras de este dossier y de dos revisores anónimos de la revista *PolHis*.

unstable location within the cabinet, the delegative patterns of spending and policy implementation, and the public suspicion that bears on the returns of its actions. We then focus on the area's office-holders, stressing the instability of their tenures and their widely different professional profiles. Finally, we reflect on the types of knowledge that were consequential within this agency in the last decade, and on the role that emotional competence played in the construction of its authority and rationality.

Keywords: Ministry of Social Development – Social Assistance - Poverty – Emotions

La asistencia en el Estado: inestabilidad, delegación y sospecha pública

Signo de la desestructuración de la sociedad salarial desde la recuperación democrática, la problemática de la pobreza y, con ella, las áreas asistenciales del Estado han adquirido una creciente relevancia pública. No obstante y desde mucho antes, estas mismas áreas han sido ejemplos prototípicos de la "irracionalidad" con la que a menudo se caracteriza, desde las ciencias sociales y desde el sentido común, el funcionamiento del Estado argentino en su conjunto. Una posición residual en el aparato estatal, un desarrollo institucional sorprendentemente errático, el recambio permanente de sus iniciativas, la carencia de infraestructura territorial propia y una legitimidad pública sumamente frágil son algunos de los rasgos más persistentes de su historia al menos hasta fines del siglo XX. Ciertamente, el Ministerio "de la pobreza" se ha situado en las antípodas de lo que comúnmente se espera de una burocracia "moderna". Por este motivo resulta un punto de mira privilegiado para reflexionar sobre las fronteras entre Estado y gobierno así como para explorar el tipo de racionalidad que caracteriza su funcionamiento.

Las oscilaciones de las estructuras institucionales de la asistencia en el Estado se verifican desde su origen, a comienzos de los años '40. Luego de la creación de las primeras unidades destinadas a este fin,¹ la llegada de Juan Perón a la Presidencia marcará una inflexión de envergadura con la aparición de la mítica "Fundación Eva Perón", cuya práctica tendrá una pregnancia cultural sobre el funcionamiento de la asistencia y sus pretensiones de legitimidad aún hasta nuestros días. Desde su creación en 1948, esta institución concentró la asistencia "oficial", absorbiendo las incumbencias e instituciones de la Sociedad de Beneficencia, disuelta el mismo año, y entretejiéndose con la Dirección Nacional de Asistencia Social.² En 1949 se creó el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública pero éste no tendrá incumbencia asistencial sino hasta 1954, año en que la mencionada Dirección pasó a estar bajo su órbita. Luego del golpe

¹ La primera unidad estatal de asistencia data de 1943 con la creación de la Dirección Nacional de Atención Médica y Asistencia Social. Sólo un año más tarde esta dependencia se transformó en la Dirección Nacional de Salud Pública, mientras que todo lo referido a beneficencia y hogares pasó a ser incumbencia de la nueva Dirección General de Asistencia Social, en la flamante Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Para mayores detalles sobre la asistencia estatal antes y después del peronismo cfr., entre otros, Tenti Fanfani, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL, y Golbert, L. (2008) "Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón", en Barry, C. *et al.* (comps.) *La Fundación Eva Perón y las mujeres: entre la provocación y la inclusión*. Buenos Aires: Biblos, pp.19-50.

² Para un trabajo detallado sobre la Fundación Eva Perón cfr., por ejemplo, Stawski, M. (2009) *Asistencia social y buenos negocios. Política de la Fundación Eva Perón, 1948-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi.

de Estado de 1955 se sucedieron diversas reformas que apenas llegaron a implementarse hasta que en 1966 el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública pasó a denominarse de “Bienestar Social”, para renombrarse nuevamente como de “Acción Social” en 1981.

En una Argentina que comenzaba a reconocer el empobrecimiento de importantes porciones de la población, la democracia traerá novedades importantes al área. El gobierno radical fusionó las áreas de asistencia y salud en el ahora Ministerio de Salud y Acción Social (1983-1999) e implementó la primera política de asistencia alimentaria masiva, el Programa Alimentario Nacional (PAN), un antecedente institucional de los programas que se generalizarían en la década siguiente. La producción de información estadística sobre pobreza en el territorio nacional proporcionó un recurso para orientar los beneficios hacia poblaciones consideradas en extrema necesidad y a la vez legitimar los criterios distributivos en un principio “impersonal”.³ A pesar de esto, los conflictos políticos alrededor de su implementación terminaron por minar su legitimidad. En el contexto del proceso hiperinflacionario, el gobierno de Carlos Menem dejó sin efecto el PAN e implementó una serie de políticas que terminaron en resonados escándalos de corrupción.⁴

Finalmente, en 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente de Presidencia. Este organismo marcó un hito en la historia institucional del área, menos por sus capacidades efectivas de centralizar la asistencia⁵ que por las innovaciones en los dispositivos de intervención que introdujo: los programas sociales focalizados, que proliferaron desde entonces por todo el gabinete nacional. De acuerdo con los principios normativos requeridos por los organismos internacionales de crédito, para lograr eficacia la política asistencial debía focalizar su intervención en poblaciones bien delimitadas y en necesidades circunscriptas, definir un horizonte temporal acotado a la obtención de resultados específicos y descentralizar la implementación, sea a través de la delegación de la ejecución en los gobiernos locales o en las llamadas organizaciones de la sociedad civil, entendidas como las asignadoras más eficientes y rectas de recursos públicos. La proliferación de programas sociales de escasa envergadura fragmentó de modo inédito la institucionalidad de la asistencia.⁶ Escenario fundamental de la conversión de la pobreza en dominio experto,⁷ la Secretaría de Desarrollo Social fue al mismo tiempo un enclave precario del aparato público. El énfasis en la necesidad de profesionalizar la política asistencial dio lugar a la contratación de especialistas bien remunerados y de servicios de consultoría puntuales que tercerizaron parte de su actividad al tiempo que desvalorizaron los recursos humanos preexistentes.⁸ Dinámicas que, alentadas por los organismos internacionales,

³ Sobre este doble uso de las estadísticas de pobreza en la transición democrática, cfr. Daniel, C. (2012) “Cuando las cifras componen lo social. Estado, estadísticas y expertos en la construcción histórica de la cuestión social en Argentina (1913-1983)”, en Vommaro, G. y S. Morresi (comps): *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 41-77.

⁴ Para una crónica de este proceso, cfr. Midre, G. (1992) “Bread or Solidarity? Argentine Social Policies, 1983-1990”. *Journal of Latin American Studies* 24 (2): 343-373.

⁵ En el marco de fuertes restricciones presupuestarias, este organismo contó con recursos que no superaron cifras cercanas al 10% del gasto social focalizado -es decir, destinado a la asistencia-, que a su vez no excedió el 18% del gasto social total del Estado nacional. Cfr. Repetto, F. (2003) *Autoridad Social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. Serie Políticas Sociales, N°62, Santiago de Chile: CEPAL, p. 28.

⁶ Existe una abundante literatura sobre la formulación e implementación de programas asistenciales en este periodo. A modo de ejemplo, cfr. Acuña, C., G. Kessler y F. Repetto (2002) *Evolución de la política social Argentina en la década del '90: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Buenos Aires: Claspo, y Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

⁷ Vommaro, G. (2012) “Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia”, en Vommaro, G. y S. Morresi (comps.) *op. cit.*, pp. 87-148

⁸ Cfr. Acuña, C. *et al.* (2002) *op. cit.*

terminaron por engendrar lo que Martínez Nogueira denomina “burocracias paralelas”.⁹ En 1999, con el recambio presidencial y el deterioro creciente de la situación social, esta Secretaría asumió el rango de Ministerio, pero no tendrá mayor relevancia en el gabinete sino a partir de 2003. Su peculiar fragilidad institucional, sin embargo, no se disolverá. La cartera siguió destacándose entre sus pares por detentar la mayor cantidad de personal temporario del gabinete y una muy reducida planta permanente.¹⁰

Como se desprende de esta breve síntesis, las fluctuaciones en la individualización institucional de la asistencia -en particular respecto del área de salud-, en su denominación -asistencia, acción, bienestar, desarrollo social-, en las unidades que la inscriben en el aparato público y en su rango institucional, indican transformaciones mayores en la construcción de la cuestión social pero también una singular volatilidad del área. Siendo una de las intervenciones sociales más antiguas, es al mismo tiempo la que menos marcada está por la idea de “permanencia”. Aún en los años '80 y '90, cuando la cuestión social comienza a estar dominada por la categoría de pobreza, el área mantuvo la transitoriedad de sus estructuras organizacionales -su carácter *ad hoc*- y el recambio constante de sus iniciativas.

En parte esto se explica por el carácter urgente y presente de la propia asistencia, enfatizado en Argentina por el peso que obtuvo desde mediados del siglo XX la integración social por vía del trabajo formal. Pero otra parte se asocia al hecho de que la asistencia ha sido un campo sobre el cual el Estado nunca ha detentado el monopolio conceptual y procedimental. En efecto, su ejercicio ha sido recurrentemente delegado por el Estado: en instituciones semi-públicas de nivel central (la Fundación Eva Perón, la Iglesia Católica) o en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de nivel local. Ciertamente, la carencia de “efectores propios”, de lo que Michael Mann llamaría *poder infraestructural* del Estado,¹¹ ha sido un rasgo peculiar a este sector, de importantes consecuencias en la dinámica de implementación de políticas. Al no contar con dispositivos históricamente asentados de intervención -como escuelas u hospitales-, la densa red de actores que ponen a funcionar la asistencia refuerza la dispersión de criterios para la asignación de beneficios y el peso que obtienen los conflictos locales y coyunturales en la definición de esos criterios.

Otro aspecto institucional históricamente recurrente remite a una paradoja. Aún de modo residual, el Estado nacional ha tenido un sostenido rol protagónico en el financiamiento de la asistencia. Desde la beneficencia pública hasta los programas focalizados, el grueso de los recursos asistenciales han sido provistos por el Estado, incluso cuando para ello debió recurrir a proveedores internacionales de crédito.¹² Es cierto que hasta los años '90 esta doble configuración -centralidad en el financiamiento, marginalidad en

⁹ Martínez Nogueira, R. (2002) “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 24.

¹⁰ En 2005 el Ministerio de Desarrollo Social explicaba un 22% de los Contratos de Locación de Servicios de la Administración Pública Nacional, de los cuales el 86.5% revestía en las funciones de menor jerarquía. Cfr. (2005) *Informe sobre los contratados bajo Decreto 1184/02 durante el año 2005*, ONEP. A partir de ese año el personal temporario fue transferido a un régimen de “planta transitoria”, de acuerdo con el Decreto PEN 1421/02 y la Resolución 48/02. Con respecto al personal de planta permanente, las estadísticas disponibles no permiten realizar juicios certeros. No obstante, según un delegado gremial del Ministerio, para 2008 el organismo contaba con aproximadamente 7.000 empleados, de los cuales menos del 5% eran de la planta permanente. Entrevista con la autora, 6/5/2008.

¹¹ Mann, M. (2003) “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, en Brenner *et al.* (eds.) *State/Space. A Reader*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 53-64.

¹² Tal y como muestra, desde una perspectiva histórica, Tenti Fanfani, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL. Para un análisis del rol financiero del Estado nacional en las políticas asistenciales de la década de 1990, cfr. Repetto, F. y Moro, J. (2004) “Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino”, en Bertranou *et. al* (comps.) *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social argentina*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 167-194.

la ejecución- no resultó problemática, dada la escasa importancia de la asistencia como intervención social y de los recursos asistenciales en la vida de las clases populares. Fue a partir de entonces que la asistencia devino cada vez más relevante para estos sectores. Fue también entonces, en el marco de la descentralización, que su institucionalidad se dispersó aún más y que se diversificaron los “efectores asistenciales” locales. Estos últimos, aún dependientes de los recursos centrales, adquirieron mayor autonomía en la definición del vínculo asistencial al tiempo que el Estado nacional asumió una presencia fragmentaria y opaca en el nivel local.¹³

Pero para pensar el lugar de esta cartera en las intersecciones entre Estado y gobierno, una última dimensión resulta de la mayor importancia: el vínculo específico de la asistencia con la política popular. Potencial instrumento de “demagogia”, “paternalismo” o “clientelismo”, la asistencia es un área bajo *sospecha pública* desde mucho antes de que se volviera relevante en la reproducción social de las clases populares. Entre la estigmatización y la dignificación, entre la tutela y los derechos, entre la dependencia y la autonomía, el vínculo asistencial ha obtenido una moralidad polarizada, donde las virtudes más valoradas son también los vicios más inconfesables. Lo cual refuerza su intensa vulnerabilidad a la coyuntura y explica su episódica visibilidad mediática, más ligada a escándalos y denuncias puntuales que al poder relativo de sus ocupantes o de sus iniciativas. Si esto es cierto para su historia, tanto durante gobiernos peronistas como radicales, será a partir de la masificación de la asistencia en 2002 que esta *sospecha* tendrá un lugar destacado en el espacio público y en las tensiones que han atravesado desde entonces el ejercicio de la autoridad asistencial.¹⁴

Los funcionarios de la pobreza: ocupantes fugaces y perfiles múltiples¹⁵

Como es de esperar, la inestabilidad de las estructuras y políticas de asistencia en el Estado se ha manifestado también en la de sus más altos funcionarios. Entre 1983 y 2003 los ministros del área raramente permanecieron en sus cargos durante más de 2 años. Durante el gobierno de Raúl Alfonsín hubo 4 ministros de Salud y Acción Social, de los cuales sólo uno, Aldo Neri, ocupó el puesto más de 2 años. En los gobiernos de Carlos Menem hubo 7 ministros, 6 de los cuales se sucedieron entre 1989 y 1993. El séptimo, Alberto Mazza, permaneció en el cargo casi 6 años pero sin protagonismo en materia asistencial, incumbencia que, como mencionamos, se desplazó en 1994 a la Secretaría de Desarrollo Social. En dicho organismo se sucedieron 4 secretarios. Uno de ellos, Eduardo Amadeo, la ocupó durante casi 4 años. Luego, durante el gobierno de De la Rúa, hubo 4 ministros, una de las cuales -Graciela Fernández Meijide- se

¹³ Existe una vasta literatura que aborda, directa o indirectamente, la actuación de diversos agentes como “efectores asistenciales” en las últimas décadas, cuyo punto problemático común es precisamente la capacidad y los límites que cada uno obtuvo para la mediación de la política asistencial del Estado. A modo de ejemplo, sobre funcionarios municipales cfr. Chiara, M. y M. Di Virgilio (2005) *Gestión social y municipios*, Buenos Aires: UNGS-Prometeo; sobre el voluntariado católico, Zapata, L. (2005) *La mano que acaricia la pobreza. Etnografía del voluntariado católico*. Buenos Aires: Antropofagia; sobre los referentes o “punteros” peronistas, Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial; sobre las organizaciones piqueteras, Svampa, M. y S. Pereyra (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

¹⁴ Un indicador de este proceso es el notable incremento de la circulación mediática de la categoría *clientelismo* entre 1997 y 2005. En el diario *Clarín*, 6 artículos mencionaron la palabra durante 1997, 45 en 2000 y 100 en 2005. En el diario *La Nación*, 26 artículos mencionaron la palabra durante 1997, 70 en 2000 y 213 en 2005. Cfr. Vommaro, G. (2008) “Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral”, en Rinesi *et al.* (comps.) *Si este no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, p. 115.

¹⁵ En esta sección nos basamos en una base de datos sobre perfiles y trayectorias de ministros nacionales elaborada en el marco del programa de investigación “Configuración de las elites argentinas, 1976- 2001”, dirigido por Ana Castellani en el IDAES-UNSAM y con financiamiento del CONICET.

mantuvo en el cargo por poco más de un año y los restantes por menos de 6 meses. Tras la crisis de 2001 el gobierno de Eduardo Duhalde contó con una ministra, Nélide Doga.

Sería erróneo atribuir esta volatilidad sólo a las recurrentes crisis socioeconómicas del país en estas décadas. En el marco de la inestabilidad del régimen político, la intensa rotación de funcionarios se extiende a toda la historia de la cartera asistencial. En los más de 50 años transcurridos desde la creación del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública se sucedieron 50 nombramientos de altos funcionarios (incluidos los secretarios de Desarrollo Social entre 1994 y 1999). Sólo 5 de ellos permanecieron en sus puestos por más de 3 años y medio. En contraste, 28 permanecieron en el cargo por menos de 1 año, de los cuales 15 fueron relevados antes de los seis meses. En su mayoría, las autoridades asistenciales llegaban y se iban sin siquiera haber internalizado aspectos básicos del funcionamiento de las burocracias bajo su responsabilidad. Tanto más cuanto que, salvo algunas excepciones, no se trató de funcionarios con trayectorias o experiencias vinculadas al área.

No es difícil suponer que, frente a esta rotación, el recambio de las segundas líneas ministeriales fuese aún más intenso. El carácter espasmódico de las entradas y salidas de cuadros medios ha dificultado históricamente cierta socialización burocrática que funcionara como plataforma de estabilización de equipos de gestión. Como graficaba un funcionario del Ministerio en 2008, que había ingresado a la entonces Secretaría en los años '90: "cuando entré, en un año tuve 4 subsecretarios. La actividad más importante de dos de ellos fue poner la alfombra en el despacho, y la de los otros dos sacar la alfombra".¹⁶ Será recién a partir de 2003, con los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, que Alicia Kirchner tendrá una permanencia superior a cualquiera de sus antecesores. Salvando 6 meses, en 2006, en que asumió como senadora, la ministra cuenta, al momento de escritura de este artículo, con más de 8 años en el puesto.

Pero la alta rotación de los ocupantes no reviste mayor originalidad en relación a otras carteras del gabinete. Su peculiaridad más notable se ubica en la gran multiplicidad de perfiles que éstos han asumido. A diferencia de los ministros de Economía e Interior, y en sintonía con el de Defensa, incluidos en este dossier, resulta difícil ligar a alguna especialidad o trayectoria el perfil del Ministro/Secretario asistencial. Desde 1983 se alternaron, a menudo de manera contigua, prestigiosos especialistas, importantes dirigentes partidarios, extrapartidarios, operadores de confianza del Presidente, inminentes candidatos electorales, mujeres familiares de los Presidentes. Es cierto que durante el gobierno de Alfonsín, cuando asistencia y salud estaban integradas, los ministros fueron todos médicos de filiación radical pero sólo uno destacaba como especialista en salud pública: Aldo Neri. Dirigentes partidarios de la talla de Conrado Storani o dirigentes provinciales como Ricardo Barrios Arrechea, opacaron el valor de la especialidad para subrayar en cambio la pertenencia partidaria y, en particular, un estrecho vínculo político con Raúl Alfonsín. Por cierto, la formación especializada no caracterizó a los funcionarios del área de los primeros años del gobierno de Menem. Encontramos aquí miembros del círculo riojano del Presidente, operadores políticos que serán "hombres fuertes" del Ejecutivo,¹⁷ como Erman González, Eduardo Bauzá, Alberto Kohan o Julio César Aráoz. Aunque también harán su entrada extrapartidarios, empresarios de la educación como Avelino Porto o de la salud como Alberto Mazza.

¹⁶ Entrevista con la autora, 18/9/2008.

¹⁷ Cfr. Gené, M., en este dossier.

Es cierto que el nombramiento de Eduardo Amadeo como secretario de Desarrollo Social (1994-1998) quebró esta tendencia. Economista, especialista en políticas sociales, conectado con los organismos internacionales de crédito y político peronista, será un ejemplo paradigmático de una nueva figura: el “gerente social”.¹⁸ Con ello el área conocerá el ascenso de los expertos, aunque en una posición de subalternidad respecto de aquellos que desde las áreas económicas concentraron el juicio público legítimo en los años '90.¹⁹ Con la cercanía de las elecciones, por otra parte, Amadeo fue reemplazado por Ramón “Palito” Ortega, cantante popular llegado a la política de la mano de Carlos Menem y que por entonces parecía ser el elegido para sucederlo. Tras el triunfo de la Alianza, Fernando De la Rúa acordó el control de esta cartera para el FREPASO, miembro de la coalición victoriosa. Sus ocupantes, en consecuencia, fueron destacados dirigentes de este partido como Graciela Fernández Meijide y Juan Pablo Cafiero, ligados al activismo en derechos humanos. Tras la crisis de 2001 se sucederá Nélide Doga, estrecha colaboradora de Hilda Duhalde, esposa del presidente transicional, quien mantuvo el área bajo su control. Finalmente, Néstor Kirchner nombrará a su hermana, Alicia, en el puesto. Doctora en trabajo social con amplia experiencia de gestión asistencial a nivel municipal y provincial, de filiaciones católicas y militancia en el peronismo, la funcionaria reunió en su perfil la multiplicidad de atributos que atravesó a sus antecesores, sin emparentarse a ninguno de ellos.

Así, pues, dependiendo de la coyuntura distintos tipos de saberes y atributos parecieron habilitar el acceso a la conducción de esta cartera. Al menos tres factores, conjeturamos, han concurrido en dichas fluctuaciones. Por un lado, la inestabilidad de la jerarquía y atribuciones de la propia asistencia en el aparato público, a la que ya aludimos. Por otro lado, la inexistencia de alguna institución con predominio en la formación de cuadros de gestión, sea académica, partidaria o propiamente estatal. A pesar del proceso de especialización académica de la actividad asistencial iniciado en los años '90, lo cierto es que los “expertos” han sido un actor más en el concierto de agentes autorizados en la materia y que incluso resultaría forzado suponer que constituyen un actor homogéneo.²⁰ Finalmente, y más importante, tanto el desarrollo institucional de esta cartera como los atributos de sus ocupantes nos hablan de la plasticidad de su rol en democracia. Instrumento de control social y producción de gobernabilidad, potencial plataforma para la búsqueda de apoyos electorales, de escenificación de una voluntad estatal reparadora y de interlocución con las expresiones organizadas de un mundo popular fragmentado, el Ministerio “de la pobreza” y sus ocupantes recorrieron las vicisitudes de las tramas políticas, culturales y económicas de la exclusión social en las últimas décadas.

El saber asistencial en funcionamiento: razones de la destreza sensible

Sin dudas la crisis del 2001 marcó una ruptura de la mayor importancia en la historia de esta cartera. En los albores del siglo XXI la asistencia estatal devino para millones de argentinos un recurso indispensable de supervivencia: hacia mediados de 2002 más de la mitad de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y un cuarto en situación de indigencia.²¹ En un escenario de aguda

¹⁸ Sobre la aparición de la figura del “gerente social” en contraposición con la del funcionario político o el burócrata asistencial de carrera, cfr. por ejemplo Pantaleón, J. (2005) *Entre la Carta y el Formulario. Política y técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires: Antropofagia.

¹⁹ Cfe. Heredia, M., en este dossier.

²⁰ Para un análisis de las trayectorias de expertos en políticas sociales y su conflictivo vínculo con las burocracias estatales, cfr. Vommaro, G. (2012) *op. cit.*

²¹ De acuerdo al INDEC, en ese momento un 57.5% de la población se encontraba debajo de la línea de pobreza mientras que un 27.5% debajo de la línea de indigencia.

conflictividad social, el gobierno de Eduardo Duhalde puso en marcha desde el Ministerio de Trabajo una estrategia de transferencia de ingresos masiva: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJH) que, a diferencia de los programas de empleo anteriores, permaneció accesible para toda la población elegible hasta una fecha tope, alcanzando a más de 2 millones de personas, un cuarto de la población económicamente activa.²²

A partir de 2003 el gobierno de Néstor Kirchner expandió la masividad de la cobertura asistencial y centralizó su ejecución en el Ministerio de Desarrollo Social, quebrando la dispersión de iniciativas asistenciales en el aparato público que había caracterizado a los años previos.²³ El organismo reorganizó además los más de 50 programas que tenía en vigencia en tres planes: el *Plan Familias*, que aglutinó fundamentalmente las políticas de transferencia de ingresos y el sistema de pensiones no contributivas (iniciativas que absorbieron a parte de los beneficiarios del PJyJH, que siguió implementándose desde el Ministerio de Trabajo); el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* y el *Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"*, que agrupó las políticas de subsidios para emprendimientos productivos y que obtendrá un papel central en la retórica ministerial durante los primeros años del gobierno de Kirchner. Asimismo, de la mano de una sostenida holgura fiscal entre 2003 y 2009 el presupuesto de la cartera se quintuplicó, llegando a ser, en particular a partir de 2007, uno de los más importantes del gabinete nacional.²⁴ Finalmente, a la par del aumento de los recursos, sus estructuras institucionales se expandieron tanto a nivel central como territorial.

Dos aspectos merecen destacarse. Por un lado, que junto a la masificación y centralización de la asistencia estos años atestiguaron un fuerte proceso de territorialización institucional de la cartera asistencial. La creación de una red de oficinas de nivel provincial y municipal, entre otras iniciativas, permitieron anclar su intervención en el nivel local, proveyendo a la asistencia nacional de un instrumento de autonomización y visibilización de su presencia a ese nivel.²⁵ Por otro lado, que su mayor relevancia en la última década se dio en un contexto de recuperación de la economía, el empleo y los ingresos de los sectores populares y fue de hecho paralela al renovado protagonismo de otros Ministerios del "bienestar", en particular del Ministerio de Trabajo. La separación institucional de las políticas destinadas a los sectores formales e informales de las clases populares tendrá un punto de ruptura a fines de 2009, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, la política destinada a los sectores excluidos de la economía formal de mayor envergadura en la historia del país. Concebida como un híbrido entre asistencia y seguridad social, esta política se gestiona desde la ANSES, aunque la tramitación de los beneficios se realiza en las oficinas locales de los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social.

Ahora bien, ¿en qué medida la historia institucional de la cartera asistencial y los atributos de sus ocupantes resultan suficientes para comprender los modos de ejercer su autoridad y las pretensiones de legitimidad que animan este ejercicio? Como en

²² Para mayores detalles, cfr. Golbert, L. (2004) "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". *Serie Políticas Sociales* 84. Santiago de Chile: CEPAL.

²³ Un indicador de la institucionalización de la intervención asistencial en esta cartera es la distribución del presupuesto rubricado como "Promoción y asistencia social" en el gabinete nacional. Mientras que en 2001 el Ministerio de Desarrollo Social explicaba un 14,7% de la ejecución de estos recursos, en 2009 explicará un 82,2%. Dato de elaboración propia en base a información provista por la Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía de la Nación.

²⁴ Cfr. Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.

²⁵ Nos referimos a los *Centros de Referencia*, a los *Centros de Integración Comunitaria*, al Programa *Promotores Territoriales para el Cambio Social*, al Tren de Desarrollo Social y Sanitario *Ramón Carrillo*, al Programa *Ahí, en el lugar*, entre otros. Un análisis detallado de las estrategias de territorialización institucional del Ministerio de Desarrollo Social a partir de 2003 puede encontrarse en Perelmiter, L. (2011) *op. cit.*, pp. 128 y ss.

otras áreas de intervención estatal, gran parte de los saberes asistenciales se forman, acreditan y ponen a prueba en el quehacer cotidiano de gobierno, en la capacidad de responder a los desafíos que se presentan en ese quehacer, traduciendo demandas sociales en acción pública.²⁶ Es en la reconstrucción de este quehacer y sus circunstancias, creemos, que se encuentra una buena parte de la respuesta en torno a la racionalidad de esta parte del Estado. Desplazándonos entonces a este nivel de análisis, quisiéramos apuntar algunas reflexiones sobre las aspiraciones de validez que animaron las prácticas del funcionariado asistencial en tiempos recientes y que quizás resulten productivas para volver a examinar tiempos pasados.²⁷

Contra la tendencia a ubicar los saberes de Estado exclusivamente en la tensión entre técnica y política, en el caso de la asistencia una tercera dimensión resulta fundamental: los aspectos sensibles o estéticos de la gestión pública, su puesta en escena. Si bien este aspecto puede conjeturarse presente en los distintos periodos de la asistencia, en los años posteriores a la crisis de 2001 adquirió una traducción práctica acentuada. En efecto, la construcción de un Ministerio “sensible”, cultor de cercanía social, permeó el estilo de gestión de Alicia Kirchner y los principios de evaluación de las prácticas de los agentes ministeriales. Evocando el imaginario evitista de la asistencia, la implementación de mecanismos de asistencia directa, la respuesta a demandas originadas en cartas, la reivindicación de un *ethos* del sacrificio, la consagración de la acción urgente y el voluntarismo caracterizaron la narrativa institucional del organismo y organizaron gran parte de sus acciones concretas. Acciones que complementaron a y se entretujieron con los dispositivos tecnificados de gestión social. Incluso las estrategias de territorialización institucional aspiraron a este tipo de validez sensible: se trataba de “salvar distancias”, de “embarrarse”, de hacerse presente “ahí”, en el lugar de los padecimientos. Si comúnmente se espera de la burocracia estatal acciones orientadas por una racionalidad instrumental, en este caso se esperó además empatía con el sufrimiento de los pobres. La validez de estas intervenciones se fundó así en un juicio que no sólo reclamaba eficacia objetiva y rectitud normativa sino también autenticidad subjetiva.

Lo curioso es que, con este horizonte, el Ministerio profesionalizó a su funcionariado. Entre 2003 y 2007, la cartera triplicó su plantel de trabajadores sociales.²⁸ La decisión de construir una burocracia enraizada al territorio, en condiciones de disputar cercanía y afectividad en el vínculo asistencial, estuvo en la base del proceso de valorización -simbólica y salarial- del trabajo social en la práctica ministerial. Actores asociados a la operatoria local de la asistencia, de una destreza experiencial, más del contexto que de la cifra, su jerarquización en el Estado central resultó afín al tipo de autoridad que se buscaba, una autoridad tanto más legítima cuanto más sensible

²⁶ Fraser, N. (1987) “Women, Welfare and the Politics of Need Interpretation”. *Thesis Eleven* 17: 88-106.

²⁷ Nos basamos aquí en el trabajo de campo etnográfico realizado entre 2006 y 2008 en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para nuestra tesis doctoral: Perelmiter (2011) *op. cit.* Para un despliegue exhaustivo de las evidencias empíricas que sostienen las reflexiones aquí esbozadas, remitimos al lector a dicho trabajo.

²⁸ “Los Recursos Humanos del Ministerio de Desarrollo Social”, 2007. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/informes/default.asp> [Última Consulta: 8/10/2009].

su fundamento.²⁹ La misma aspiración, por otra parte, significó el reclutamiento de militantes de base en el organismo y la integración de organizaciones de desocupados a la gestión, actores también capaces de dotar de conocimiento sensible a la asistencia nacional.³⁰

¿Nos habla este tipo de autoridad de un Ministerio “irracional”? Creemos que no y al menos por dos motivos. En primer lugar, porque el compromiso afectivo o expresivo es tan susceptible de acreditarse y criticarse como otros fundamentos de autoridad o validez.³¹ El desplazamiento al lugar de los hechos y la búsqueda de copresencia; los gestos contraelitistas y el buen trato; la atención colocada en la singularidad de las situaciones de pobreza (en los “casos”) y la indiferencia aparente a cuestiones de escala fueron algunas de las formas en las que la autenticidad de ese compromiso se juzgaba y acreditaba. Los aspectos dramáticos de la gestión cotidiana resultaron así fundamentos de autoridad insoslayables en las prácticas ministeriales. Una autoridad *plebeya*, si se quiere, en la medida en que estos aspectos expresivos suelen ser impugnados como indicadores o bien de una voluntad política manipuladora o bien de la indulgencia de quiénes los escenifican.³² En segundo lugar, porque en el contexto argentino de 2003 este tipo de fundamento de autoridad no anclaba sólo en las preferencias de las elites de gobierno o en los rasgos de la cultura asistencial del peronismo. Respondía también a las demandas que pesaban sobre un centro de poder muy frágil, imputado por “indiferencia” y “abandono” de las poblaciones y territorios más postergados del país. Para esta cartera, ganar proximidad social fue un desafío técnico y político de primer orden durante y después de la emergencia social.

¿Cuánto de esta autoridad puede pensarse como una innovación del período, como una peculiaridad de la coyuntura o como una regularidad histórica? Sin dudas, la misma actualizó parte del imaginario evitista de la asistencia, aunque su inscripción burocrático-estatal y su contexto impidan homologaciones rápidas. Lo cierto es que, a pesar de la recuperación económica de los últimos años, las transformaciones persistentes de la estructura social argentina han asentado el rol del Ministerio asistencial en el Estado y, con ello, el de su singular racionalidad en el quehacer gubernamental.

²⁹ Sobre el lugar de la capacidad afectiva en el perfil del trabajador social y la relevancia de la copresencia en su práctica de intervención, cfr. Grassi, E. (1989) *La mujer y la profesión de asistente social: el control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Humanitas. Un análisis detallado del rol del trabajo social en los dispositivos de intervención asistencial en la última década puede encontrarse en Perelmiter, L. (2012) “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”, en Morresi, S. y G. Vommaro (comps.) *op. cit.*, pp. 135-170.

³⁰ Para un análisis de este proceso, cfr. Perelmiter, L. (en prensa) “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”. *Estudios Sociológicos* 89.

³¹ Seguimos aquí el concepto ampliado de racionalidad de Habermas, para quien la acción racional se define como aquella que *pretende una validez susceptible de crítica* de acuerdo con: a) su verdad (cognitivo-instrumental), b) su rectitud (práctico-moral) y c) su autenticidad (dramática-subjetiva). Desde este punto de vista, los aspectos expresivos de la acción son tan susceptibles de validación intersubjetiva como los aspectos cognitivos y ético-políticos. Al respecto, cfr. Habermas, J. (1999) *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, tomo I.

³² Al respecto, cfr. el sugerente análisis de Boltanski, L. (1999) *Distant Suffering. Morality, Media and Politics*. New York: Cambridge University Press. Para el autor, la indulgencia es la sospecha de autocomplacencia que pesa sobre aquellas respuestas al sufrimiento de los otros centradas en los sentimientos de compasión o empatía que ese sufrimiento produce.