

Una mirada multinivel sobre el ministerio de desarrollo social en la Provincia de Buenos Aires y la República de Argentina (2015-2019)

Agustín Zuccaro

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

aguszuccaro@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2919-6305>

Resumen

El artículo pretende reconstruir la construcción pública de la cuestión social en los Ministerios de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y la República Argentina durante 2015-2019. Para ello, se utiliza la perspectiva multinivel en clave relacional y se sirve del análisis del discurso sociológico-lingüístico, situándose en una “programa de investigación weberiano”. Se busca relacionar cada nivel de gestión gubernamental, reconstruyendo las continuidades y discontinuidades que se dieron en el ámbito discursivo, tomando como eje de análisis la construcción pública de la cuestión social a partir de la propia óptica de los actores. Desde tal abordaje, se llegó a la conclusión de que el nivel nacional tematizó la cuestión social como pobreza mientras que el nivel provincial la territorializó en el conurbano bonaerense.

Palabras clave: intervención social, multinivel, Estado, discurso.

A Multilevel Perspective on the Ministry of Social Development in the Province of Buenos Aires and the Republic of Argentina (2015- 2019)

Abstract

The article intends to reconstruct the public construction of the social issue in the ministries of social development of the province of Buenos Aires and the Argentine Republic during 2015-2019. For this, the multilevel perspective is used in a relational key and uses sociological-linguistic discourse analysis, placing itself in a “weberian research program”. It seeks to relate each level of government management, reconstructing the continuities and discontinuities that occur in the discursive field, taking as the axis of analysis the public construction of the social issue from the actors’ own perspective. From such an approach, it was concluded that the national level thematized the social issue as poverty while the provincial level territorialized it in the Buenos Aires suburbs.

Keywords: social intervention, multilevel, State, discourse.



Fecha recepción: 20-03-2023

Fecha aceptación: 23-08-2023

El artículo busca contribuir al estudio del Estado, los gobiernos y las políticas públicas al examinar y analizar el discurso de los ministros de desarrollo social en la República Argentina y en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). Su objetivo principal es hacer una contribución al campo en dos sentidos diferentes.

El primer sentido es de carácter bibliográfico, ya que implica la reconstrucción y organización de la literatura existente relacionada con las preguntas, enfoques y descubrimientos que se han realizado en el estudio del Ministerio de Desarrollo Social en los niveles de la República Argentina y la Provincia de Buenos Aires. Se reconoce que existe un vacío en la literatura en lo que respecta a la relación entre estos dos niveles, por lo que se busca examinarlos desde una perspectiva de “juego anidado” en la que existe una interdependencia mutua.

El segundo sentido se enfoca en el análisis discursivo del Estado y se centra en las categorías utilizadas por los actores políticos que dirigen carteras estratégicas encargadas de la distribución de recursos públicos en la formación de lo común. Este análisis se adentra en la forma en que se nombra públicamente la cuestión social y se integra en el marco de las investigaciones sobre las “derechas” o “nuevas derechas”, áreas de estudio que han cobrado relevancia en la academia nacional en los últimos años. El objetivo es examinar cómo estas fuerzas políticas categorizan los problemas sociales que consideran dignos de recibir asistencia estatal.

Se busca profundizar en las ideas y conceptos que esta corriente política asigna al ámbito de intervención que resaltaron aquellos que lideraron los Ministerios de Desarrollo Social, utilizando las categorías y perspectivas que les son propias. Se busca comprender cómo estos actores explican el “qué”, el “para qué”, el “cómo” y el “por qué” de las acciones que emprenden en dicho ámbito, considerando las particularidades de su enfoque y visión (Balbi, 2017).

Se reconoce que la centralidad del poder ejecutivo en nuestras democracias es de gran importancia estratégica debido a su papel central en la concentración y distribución de recursos materiales y simbólicos. El poder ejecutivo se considera motor y el núcleo central en la toma de decisiones políticas (De Luca, 1998).

La identificación de problemas y la búsqueda de soluciones son componentes esenciales del plan programático de un gobierno y de su esfuerzo por construir un orden social desde el Estado. Los ministerios desempeñan un papel ineludible en la resolución de asuntos públicos, y la acción estatal en la práctica está influenciada por una variedad de factores que incluyen las identidades del partido en el poder y su interacción con aliados y oponentes en los niveles estatales y electorales.

La perspectiva multinivel se vuelve esencial al reconocer que tanto el nivel nacional como el provincial dependen mutuamente y deben coordinar estraté-

gicamente la formulación de planes nacionales y la implementación de políticas provinciales. Esta dependencia mutua se debe a la influencia que la provincia de Buenos Aires ha tenido en la política nacional y a la coordinación estratégica necesaria en el contexto de la descentralización estatal en Argentina.

Resulta sorprendente que no se haya abordado la relación entre estos dos niveles institucionales, especialmente considerando tres factores clave. En primer lugar, ambos niveles estuvieron mayormente bajo el control de partidos políticos del mismo signo desde la restauración de la democracia en 1983. En segundo lugar, la provincia de Buenos Aires tiene un peso significativo en la política nacional, ya que representa el 37% del padrón electoral y alberga una serie de conflictos de relevancia nacional. En tercer lugar, a partir de 1994, con el “pacto de Olivos” entre el peronismo y el radicalismo, las instancias provinciales adquirieron mayor peso en la toma de decisiones debido a la descentralización.

En este trabajo, adopta un enfoque relacional de la perspectiva multinivel, centrándose en observar las interacciones discursivas entre diferentes niveles de gestión estatal. Desde una perspectiva teórica y metodológica, se enmarca en el paradigma comprensivo, que tiene como objetivo principal reconstruir los significados que orientan las acciones sociales a través de las narrativas de los actores involucrados. Se presta atención a la caracterización del locus de intervención social, es decir, cómo se concibe y se aborda la cuestión social como un tipo ideal, siguiendo las ideas de Weber (2002, 2012).

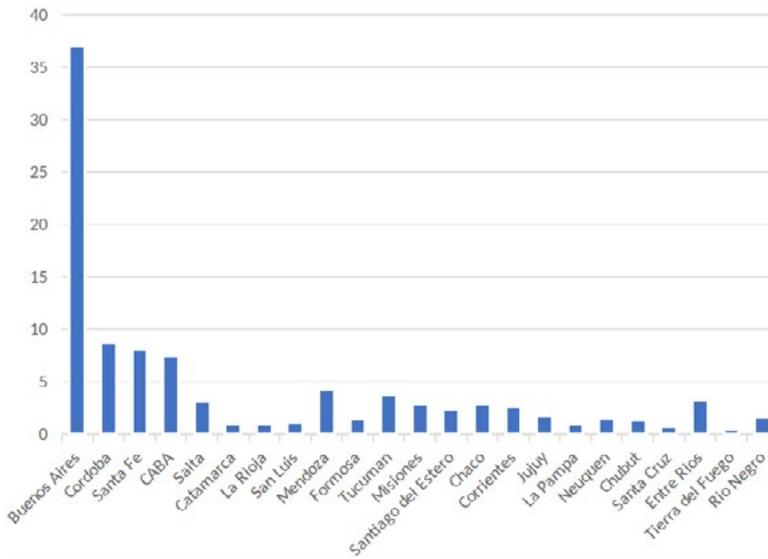
Para llevar a cabo este enfoque, se emplea el análisis sociológico-lingüístico desarrollado por Vasilachis de Gialdino (2005, 2011), que se enfoca en las categorías lingüísticas utilizadas por los hablantes para dar significado y construir su percepción del mundo. En este análisis se aplican criterios de selección de datos que consideran tanto la continuidad en las declaraciones como las discontinuidades aparentes en el discurso de los actores involucrados.

El primer criterio de análisis se utiliza para identificar la repetición de categorías que se manifiestan de manera constante en el discurso, lo que revela la forma en que los actores comprenden la sociedad desde su propia perspectiva (Zuccaro, 2021, 2022). El segundo criterio se enfoca en la situación social en la que los agentes destacan o modifican sus declaraciones en función de su evaluación del contexto.

En este contexto, el artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, se realiza una revisión bibliográfica sobre el Ministerio de Desarrollo Social en Argentina, abordando enfoques tanto a nivel nacional como provincial. Luego, se introduce la perspectiva multinivel como marco interpretativo para analizar el discurso estatal y su relación con los actores que influyen en la acción gubernamental. Se detallan las particularidades del corpus de datos y la metodología

utilizada. A continuación, se analizan los discursos de los ministros de Desarrollo Social, resaltando las diferencias entre los niveles nacional y provincial en la conceptualización de los problemas sociales. El artículo concluye con una hipótesis explicativa y preguntas de investigación.¹

Figura 1. Conformación del electorado argentino distribuido por provincias



Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/datos-electorales/porcentaje-de-electores-y-electoras-por-provincia>

El Ministerio de Desarrollo Social en Nación y Provincia de Buenos Aires. Abordajes Paralelos

Es importante destacar que, a partir del retorno a la democracia en 1983, se pueden identificar tres procesos significativos que impactaron en la configuración de las políticas sociales en diversas instituciones estatales. Según la descripción de Vommaro (2011), estos procesos convergentes incluyen la implementación

¹ La investigación se realiza en el marco de una beca doctoral financiada por Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina) bajo el título: "Partidos políticos, hegemonía y poder. El caso de la construcción política del PRO (2002-2019)".

del Programa Alimentario Nacional, que introdujo una nueva perspectiva en la conceptualización de la pobreza; la cuantificación de la población en situación de pobreza a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; y la evaluación de las políticas sociales por parte del propio Estado.

Este momento histórico es especialmente relevante ya que presenció la consolidación de diversos procesos económicos y políticos que dejaron una huella significativa en la historia contemporánea de Argentina (Pucciarelli, 2006). Entre estos procesos, se destaca la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, que se estableció como un espacio estatal dedicado a abordar y definir la cuestión social, así como a tematizarla (Falappa & Andrenacci, 2009; Repetto, 2003; Vommaro, 2011).

La Secretaría de Desarrollo Social fue creada en 1994, como se establece en el decreto 227/94, bajo la dependencia de la Presidencia de la Nación. Su principal objetivo era diseñar e implementar políticas asistenciales destinadas a combatir la pobreza, centrándose en la focalización de los esfuerzos estatales en las personas en situación de pobreza. Su creación fue significativa ya que modificó el panorama institucional del Estado en lo que respecta a la atención de la “cuestión social”, buscando coordinar las acciones estatales que previamente estaban fragmentadas. Durante su gestión, el secretario Eduardo Amadeo se destacó por su enfoque técnico y su búsqueda de la participación activa de la población beneficiaria de las políticas sociales (Acuña et al., 2002).

La propuesta de Eduardo Amadeo se fundamentó inicialmente en la política electoral de Carlos Menem, que otorgó un gran protagonismo a través del aumento de programas focalizados para abordar la pobreza. Sin embargo, posteriormente, esta propuesta formó parte de la política gubernamental sin lograr alcanzar el objetivo de coordinar de manera efectiva las acciones de asistencia social. En este contexto, se buscó profesionalizar las iniciativas dirigidas a combatir la pobreza: con la financiación de los organismos supraestatales, el Estado argentino contrató técnicos y consultores por fuera de la burocracia estatal (Acuña et al., 2002).

También se podría argumentar otra tesis en relación a este elemento, que sugiere que la desarticulación y falta de coordinación de las acciones estatales se produjo como parte de una estrategia política del gobierno de Menem para contener la movilización popular. En este enfoque, se pretendía evitar que los criterios de acción estatal se vieran atrapados en procesos de conflicto social con las organizaciones populares. Por lo tanto, se buscaba reducir el impacto de la acción colectiva y la capacidad de demanda, en un contexto de ajuste económico y conservadurismo político.

Independientemente de la interpretación preferida, este período marcó la creciente relevancia de la intervención social del Estado en un contexto de au-

mento del desempleo, la pobreza y la indigencia. La creación de la Secretaría de Desarrollo Social representó un punto de inflexión en la historia reciente de las intervenciones sociales del Estado, especialmente en lo que respecta a los dispositivos de intervención introducidos en relación con el tratamiento de la cuestión social. Estos dispositivos incluyeron los programas focalizados, alineados con las recomendaciones de organismos internacionales (Perelmiter, 2012a).

Fue en 1999 cuando esta área estatal adquirió el rango ministerial durante la presidencia de Fernando De la Rúa. Sin embargo, no fue sino hasta la asunción de Néstor Kirchner como presidente y de Alicia Kirchner como ministra que tuvo relevancia gubernamental, lo que permitió observar la eficacia de los ciclos políticos en su funcionamiento y desempeño.

En el nivel provincial, el caso de este estamento institucional tuvo una evolución diferente. Entre 1984 y 1991, se le llamó Ministerio de Acción Social. De 1992 a 1994, estuvo vinculado al Ministerio de Salud, y en este último año, se renombró como Ministerio de Familia y Desarrollo Humano, reflejando una orientación hacia la unidad familiar como centro de la intervención social del Estado.

Durante este período, el gobernador Eduardo Duhalde estableció una estructura que combinaba lo institucional y lo territorial como base de las intervenciones estatales en el ámbito provincial. Este enfoque también incluyó la coordinación de acciones entre este espacio gubernamental y otros organismos como el Consejo Provincial de la Mujer, el Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano, y el Consejo Provincial del Menor. Durante este tiempo, el área de intervención social del Estado en el nivel provincial se convirtió en un componente importante para la construcción de poder político. Sin embargo, esta importancia disminuyó después de la crisis de 2001, cuando Felipe Solá asumió como gobernador y renombró el organismo como Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo entre 2002 y 2004. Además, se redujo el presupuesto del organismo en un 41% (Comou & Mateo, 2007).

El Ministerio de Desarrollo Social en el nivel provincial experimentó un período de gran relevancia política y gubernamental en la década de 1990. Sin embargo, con el inicio de la crisis en 2001, el gobierno de transición posterior al estallido y la asunción de Néstor Kirchner como Presidente, comenzó a perderla. Durante este período, se observó una reciente centralización de las políticas de asistencia estatal en el gobierno nacional.

A lo largo de este breve recorrido histórico, se destacaron las marchas y contramarchas sufridas por los Ministerios de Desarrollo Social en el nivel nacional y provincial. A continuación, se reconstruye la literatura académica que buscó abordarlo. Mientras que el nivel nacional ha sido objeto de un enfoque más híbrido, el nivel provincial se ha estudiado principalmente en relación con

la descentralización derivada de las reformas neoliberales y su vínculo con las prácticas territoriales.

El Ministerio de Desarrollo Social en el Nivel Nacional: Un Enfoque Híbrido

Es interesante observar cómo, en Argentina, tras el retorno a la democracia, se incrementó la investigación en torno a los espacios de desarrollo social y cómo el Ministerio de Desarrollo Social adquirió una relevancia particular en el análisis de las dinámicas gubernamentales y estatales relacionadas con la intervención social. Este interés refleja la importancia de comprender cómo evolucionan las políticas sociales y cómo se estructuran las intervenciones estatales en el contexto democrático argentino.

La distinción entre enfoques “desde arriba” y “desde adentro” es interesante para comprender las perspectivas que guiaron las investigaciones. Los enfoques “desde arriba” se centran en la objetivación de proyectos ideológicos y políticos de los grupos o clases dirigentes, mientras que los enfoques “desde adentro” se enfocan en las dinámicas internas de las organizaciones, organismos e instituciones estatales (Boholavsky & Soprano, 2010: 10). Los primeros exploran cómo se gobierna lo estatal y cómo los colectivos en el poder organizan su influencia en territorios y poblaciones específicas. Los segundos se preguntan sobre lo que el Estado “hace” y se enfocan en cómo las personas que trabajan en estas instituciones dinamizan su vida interna. Estos enfoques proporcionan perspectivas complementarias para analizar el Ministerio de Desarrollo Social en Argentina.

Bajo estas dos perspectivas, es posible identificar tres enfoques diferentes en la investigación:

1. El enfoque formativo se centra en la circulación de funcionarios y de ideas dentro del Estado. Examina cómo los actores políticos y gubernamentales influyen en la formulación de políticas sociales a través de sus trayectorias, redes y creencias.
2. El enfoque material se enfoca en la materialización de los proyectos ideológicos de los grupos dirigentes en políticas sociales concretas. Analiza cómo se traducen las ideas y visiones políticas en programas, proyectos y medidas concretas que afectan a la población y al territorio.
3. El enfoque organizativo se adentra en las prácticas de los agentes estatales en el ámbito de las instituciones gubernamentales. Examina cómo funcionan las dinámicas internas de las organizaciones estatales, cómo se toman decisiones, cómo se asignan recursos y cómo se implementan las políticas sociales en el día a día de la administración pública.

La perspectiva formativa destaca las trayectorias en la conformación del plantel del funcionariado político del Ministerio de Desarrollo Social del nivel nacional. Señala y presta atención a las “redes de *expertise*” transnacionales y nacionales como espacios de reclutamiento, ideas y circulación de funcionarios. Durante los años 90’, los profesionales vinculados a esta área estatal tenían como función armar instrumentos de medición de pobreza, actualizar los debates teóricos y diseñar las acciones estatales (Cortes & Kessler, 2013).

En este contexto, se destacan dos perfiles de profesionales con enfoques ideológicos distintos, cuyas ideas han tenido una influencia variada en diferentes ciclos políticos, aunque también han coexistido y se han complementado en ciertos momentos.

Por un lado, se encuentran los profesionales que abogaban por un modelo de intervención centrado en la empleabilidad, enfatizando la importancia de las regulaciones laborales y los seguros laborales para promover el bienestar social. Este enfoque buscaba mejorar las oportunidades de empleo y la estabilidad laboral como medios para abordar los desafíos sociales.

Por otro lado, se hallan aquellos profesionales que se centraban en la situación social, abordando cuestiones como la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Su enfoque se basaba en la creación de programas compensatorios y políticas sociales destinadas a mitigar los efectos negativos de la desigualdad y la marginación (Cortes & Kessler, 2013).

Giorgi (2014, 2018) realiza un estudio prosopográfico de los ministerios y ministros en el contexto del área de Desarrollo Social. Su enfoque se centra en analizar las características y trayectorias de los funcionarios políticos que ocuparon cargos gubernamentales en este ministerio. Según Giorgi, durante el período de 1994 a 2015, se observa una diversidad de credenciales y perfiles entre estos funcionarios.

Por una parte, se identifican perfiles profesionales con diversas formaciones y experiencias. Por otra parte, también se encuentran trayectorias institucionales relacionadas con *think tanks* u organizaciones de pensamiento. Esta diversidad de perfiles refleja la complejidad de los actores que han ocupado posiciones en el área de Desarrollo Social a lo largo del tiempo.

Este campo de estudio se ha enfocado en la dimensión formativa que influye en la estructura estatal. Esto abarca la configuración de las ideas predominantes utilizadas para identificar, definir y abordar los problemas sociales, así como las “credenciales” políticas y extrapartidarias que son valoradas durante un período de tiempo específico para seleccionar individuos para cargos de alto nivel en la administración gubernamental.

En otro enfoque, algunos investigadores se han interesado en la objetivación de los proyectos gubernamentales en medidas de asistencia y en la repro-

ducción de las condiciones materiales de vida de la fuerza laboral. En este grupo de estudios, el foco principal recae en la dimensión material del Estado y busca establecer comparaciones entre diferentes períodos históricos, ciclos políticos y proyectos de sociedad, observando cómo se brinda asistencia a los sectores vulnerables. Estos investigadores parten de la premisa de que los grupos socio-políticos en el poder objetivan al Estado a través de sus acciones y las dinámicas institucionales que se desarrollan en sus políticas públicas.

Durante la década de 1990, la Secretaría de Desarrollo Social experimentó un aumento significativo en la asignación de recursos destinados al desarrollo y la planificación de programas de asistencia focalizados en todo el país, aunque esta tendencia no implicó cambios en las políticas asistenciales tradicionales (Acuña et al., 2002).

En términos programáticos, durante el gobierno de Menem, el Ministerio de Desarrollo Social se caracterizó por la segmentación de las necesidades y demandas, la mercantilización de las áreas sociales del Estado, la recaudación y distribución de recursos de manera regresiva, la relación estrecha entre los aportes y beneficios en los seguros sociales, y el aumento de programas sociales como respuesta a los problemas públicos (Acuña et al., 2002; Lo Vuolo et al., 1999).

Arcidiacono (2012), al tomar como referencia algunos programas sociales posteriores a la crisis de 2001, observa la intervención estatal en relación al bienestar social en el período de transición de salida de dicha crisis. En tres áreas de intervención estatal relacionadas con las políticas sociales asistenciales (transferencia de ingresos, alimentación-nutrición y desarrollo local-economía social), la autora destaca que, si bien algunos programas tuvieron continuidad, lo novedoso fue la inclusión de la noción de “derechos” en el discurso gubernamental.

Siguiendo con la división de ideas identificadas en relación al trabajo y la pobreza como aspectos diferenciados en el tratamiento de la cuestión social en términos de asistencia, tras la crisis de 2001, se destacó una visión centrada en el trabajo, con un enfoque universalista (aunque con tensiones) y territorial como elemento discursivo clave que buscaba marcar una ruptura con el período anterior al kirchnerismo.

Durante el ciclo político del kirchnerismo, Ana Grondona (2012) divide la gestión de la intervención social del Estado en tres momentos:

- 2003-2007: Durante este período, se enfocó en la dualidad empleabilidad e inempleabilidad desde una perspectiva centrada en el trabajo.
- 2008-2009: Hubo un proceso de transición en las políticas asistenciales en respuesta a las dinámicas económicas nacionales e internacionales.
- 2009-2015: Se dio un proceso de universalización de los programas asistenciales de transferencia de ingresos.

En cuanto a la población objetivo de la política asistencial, Grondona (2012) destaca que se debatió sobre la diferenciación entre los grupos vulnerables y los empleables. Los primeros tuvieron políticas específicas, como el Programa “Familias por la Inclusión Social”, mientras que los segundos se beneficiaron del “Programa Seguro de Capacitación y Empleo”. Durante el período 2003-2007, el debate central dentro del Ministerio de Desarrollo Social fue entre la visión tecnocrática neoliberal de la década de 1990 y la perspectiva pastoral social de la Iglesia, que promovía y legitimaba el desarrollo de la economía popular en su ideario.

En el contexto del kirchnerismo, Danani (2016) se enfoca en los sectores seleccionados para mejorar sus condiciones de vida durante el período 2003-2015. Durante todo este ciclo político, la autora destaca una cobertura horizontal en las políticas sociales, pero señala una falta de transversalización vertical. Esto significa que si bien hubo una amplia cobertura en términos de población, la dimensión asistencial de la intervención social del Estado no pudo satisfacer todas las necesidades en medio del conflicto social por la distribución de los recursos fiscales.

Desde una perspectiva marxista, se analizan los fundamentos programáticos de la política social. Se sostiene que las políticas sociales son el resultado de la lucha por la hegemonía y la lucha de clases, donde se enfrentan diferentes proyectos de sociedad.

Fernández Soto (2013) argumenta que la perspectiva del kirchnerismo en la política asistencial se basó en tres pilares: transferencia condicionada, economía social y alimentación. Se buscó cuestionar la lógica neoliberal de la focalización, el asistencialismo, la fragmentación y la falta de enfoque en los derechos. Como resultado, las políticas del kirchnerismo tuvieron dos dimensiones: hubo un progreso limitado en la reducción de la desigualdad, pero al mismo tiempo se promovió la idea de que la asistencia es un derecho (Fernandez Soto, 2013).

Desde una perspectiva foucaultiana, Gamallo (2017) argumenta que el Ministerio de Desarrollo Social se organizó en torno a tres ejes discursivos durante el kirchnerismo. Primero, reemplazó la “perspectiva gerencial” de los años noventa con la “militancia social”. Segundo, desafió la “tecnocracia de escritorio” y revalorizó la noción de “territorialidad” como medio para acercarse a la población, las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Por último, promovió una visión centrada en el trabajo en lugar de la política focalizada de transferencias condicionadas de ingresos.

A través de diversas perspectivas y análisis, se destaca que el Ministerio de Desarrollo Social durante el período del kirchnerismo reconfiguró los mecanismos de inclusión con un enfoque centrado en el trabajo, promovió la asistencia basada en una noción de derechos, adoptó una visión universalista en los programas de transferencia de ingresos y enfatizó la importancia de la territorialidad estatal. Esta reconstrucción de la dimensión material resalta la relevancia de la

política social en la construcción del proyecto político liderado por Néstor Kirchner y Cristina Fernández, marcando un período específico en la historia argentina contemporánea.

En el ámbito de los enfoques organizativos, la pregunta central se enfocó en la construcción de autoridad y legitimidad dentro de la burocracia pública, particularmente en relación con la “proximidad” como elemento relacional entre lo institucional, la asistencia y las poblaciones destinatarias de la acción ministerial.

La perspectiva de análisis propuesta se caracteriza por su enfoque en una micropolítica del Estado, buscando comprender el funcionamiento de las agencias estatales desde una perspectiva singular que considera su materialidad interna y el contexto histórico y cultural en el que operan. Durante el período del kirchnerismo, Perelmiter (2012a, 2012b, 2016, 2017) argumenta que los funcionarios que ocupaban el Estado formaron una burocracia fragmentada, pero que al mismo tiempo estuvo unida por lo que ella llama el “Efecto del Estado”.

La autora sostiene que la acción social estatal suele ser considerada “defectuosa” en el discurso público, en parte debido a su historia vinculada a las dinámicas de los ciclos políticos, lo que muestra su debilidad institucional. Sin embargo, también se destaca que esta institución encarna una visión sobre el dilema de la distancia estatal y enfatiza su posición con respecto a la proximidad requerida para abordar los problemas de los individuos.

Esta perspectiva se basa en un enfoque sociológico y antropológico del Estado, que concluye que la observación se centró principalmente en las relaciones microscópicas de poder que surgen a partir de los conocimientos valorados en las tramas cotidianas de la institución y en cómo se promueve una perspectiva institucional sobre la acción del Estado.

En resumen, los trabajos anteriores a este artículo se agruparon en función del interés que guió a sus autores, y suelen verse influenciados por “enfoques híbridos” que oscilan entre el análisis de la materialización de proyectos políticos en esta institución y sus implicaciones para sus dinámicas internas.

El Ministerio de Desarrollo Social en el Nivel Provincial: la Descentralización y las Prácticas Políticas Territoriales en el Centro

Aunque el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires atrajo menos interés del ámbito académico, también fue objeto de investigaciones que abordaron principalmente dos dinámicas: 1) la descentralización estatal de la década de 1990 como resultado de las reformas neoliberales y 2) la distribución de recursos públicos en el contexto de prácticas políticas a nivel territorial.

En cuanto a la descentralización, las conclusiones apuntan a que el ministerio funciona como un actor que articula entre los programas sociales diseñados por organismos nacionales e internacionales y los procesos de implementación a nivel municipal. Se ha observado que las menciones relacionadas con la intervención social del Estado a nivel subnacional suelen vincularse con los desarrollos locales, destacando un aumento en la tendencia hacia la asistencialización de la política social como una característica estructural de la acción estatal en estas áreas institucionales.

Este primer enfoque se centró en las pautas institucionales y señaló que el poder en el nivel provincial se fue transfiriendo a los municipios y otros actores locales. Esto se debió en parte a la financiación tripartita de los programas sociales (organismos internacionales, el gobierno nacional y la provincia), lo que hizo que la implementación de estos programas dependiera en gran medida de los municipios. Andrenacci (2001) denominó este proceso como “asistencialización” de la política social, que se manifestó a través de un enfoque tecnificado en la formalización de escenarios de riesgo, con el objetivo de crear condiciones alternativas al empleo formal como parte de una propuesta de integración social diferente.

El principio de subsidiariedad, que se basa en la idea de que una entidad superior no debe asumir una función que pueda ser realizada por una entidad inferior, fue fundamental en el enfoque liberal de las reformas estatales de la década de 1990. Esto implicaba descentralizar la responsabilidad y la toma de decisiones del gobierno central hacia niveles subnacionales, como los municipios, siempre que fuera posible. La idea detrás de este principio era promover la eficiencia y la responsabilidad en la prestación de servicios y programas gubernamentales, y reducir la intervención del gobierno central en asuntos que podían ser manejados a nivel local.

El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense es un instrumento político-institucional que redefinió la atención de la cuestión social en la Provincia de Buenos Aires.² Según Danani et al. (1997), este fondo está vinculado a dos aspectos clave. En primer lugar, está relacionado con el proceso de ajuste y reforma del Estado que tuvo lugar en ese momento. En segundo lugar, implica una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos, lo que cambió la dinámica de cómo se abordaban los problemas sociales en el Conurbano Bonaerense, una región altamente poblada y con desafíos socioeconómicos significativos.

La perspectiva marxista también explora estos acontecimientos y, tomando como eje el “Plan Vida”, busca caracterizar la intervención social del Estado de

² El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, deviene del acuerdo político entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde en 1992. Tal acuerdo consistía en que el 10% de lo recaudado nacionalmente por el impuesto a las ganancias iría a arcas de la Provincia de Buenos Aires para mejorar las condiciones materiales del conurbano bonaerense, cuya administración correspondería al gobierno provincial.

la Provincia de Buenos Aires. Fernández Soto (2001), sostiene que se constituye como el eje vertebral de la política social durante la década de 1990 del gobierno provincial. Se cristalizan las transformaciones que venían aconteciendo: el pasaje del seguro social a la asistencialización. Tal transformación emerge bajo criterios de focalización, descentralización y privatización (Fernández Soto, 2001).

En este grupo de enfoques se destacan las miradas institucionales que se centran en analizar las dinámicas institucionales y administrativas del proceso de descentralización en el contexto de las reformas neoliberales, buscando comprender cómo se reconfiguraron las estructuras estatales a nivel regional y local.

Por otro lado, se encuentran enfoques que se centran en el análisis de las prácticas y estrategias situacionales de los agentes involucrados en el proceso, particularmente en el conurbano bonaerense. Estos enfoques se enfocan en las relaciones de “micropoder” que se establecen entre los dirigentes municipales, los referentes territoriales y los habitantes de los barrios, a menudo influenciados por trabajos como el de Javier Auyero sobre el “clientelismo político” y la concentración del poder municipal.

En el análisis de Javier Auyero sobre el clientelismo político en el conurbano bonaerense, se destaca la idea de que el clientelismo es una relación de dominación que configura un tipo particular de lazo social. Auyero argumenta que esta relación clientelar se ha naturalizado en la vida de las maquinarias políticas locales y que implica un tipo específico de trabajo político que adquiere un “sentido práctico” en el contexto de estas dinámicas (Auyero & Benzecry, 2016).

En relación a este punto, es importante destacar la conexión entre moralidad, poder y política. A medida que la política y las prácticas territoriales de los agentes locales se vuelven más moralizadas, comienzan a surgir diferentes categorías para referirse a los individuos involucrados. Por un lado, la noción de “vecino” reemplaza a la de “villero” (Frederic, 2004), y por otro lado, se observa una feminización en la implementación de la política pública, ejemplificada por las “Manzaneras” (Frederic & Masson, 2006). Estos procesos están relacionados con las formas legítimas de representación política en los territorios y cómo se conciben y abordan las necesidades de la comunidad.³

De esta manera, los enfoques institucionales se centraron en la dinámica provincial y la función de conseguir, articular y distribuir recursos en el proceso de descentralización, mientras que los enfoques microsociales se centraron en las prácticas territoriales, locales y municipales, prestando atención a las dinámicas partidarias en los barrios. Esto llevó a la emergencia de categorías como “pun-

³ Las denominadas “Manzaneras” eran delegadas de un programa asistencial del gobierno de la Provincia de Buenos Aires cuando Eduardo Duhalde era gobernador. Las casi 30.500 mujeres eran habitantes del conurbano bonaerense y tenían la función social de distribuir alimentos a sus vecinos.

tero” para describir las formas de acción política, la designación de “vecino” para referirse a los habitantes de los barrios y el reconocimiento de la participación de las mujeres en la implementación de políticas asistenciales. Estos enfoques ayudaron a comprender cómo se configuraban las relaciones de poder en el ámbito local y cómo se concebían las formas legítimas de representación política en los territorios.

Marco Teórico

En un escenario multinivel ideal, existe una coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno para la gestión de políticas públicas. Esto implica que la planificación, el diseño y la implementación de políticas se llevan a cabo de manera coordinada entre los niveles de gobierno, de forma que las acciones estatales se complementan y se ejecutan de manera coherente y sinérgica.

La perspectiva multinivel, tiene como fundamento evitar “sesgos nacionales” (Rokkan, 1970), dado que reconoce la importancia de las instancias subnacionales en el contexto de los ciclos gubernamentales y cómo pueden influir en ellos de diversas maneras, tanto en términos normativos como políticos.

En el contexto de las dinámicas electorales, la perspectiva multinivel sostiene que los agentes subnacionales desempeñan un papel tanto representativo dentro de su jurisdicción como partidario dentro de su partido (Cruz, 2014). Esto implica que cualquier nivel de gobierno debe operar en un entorno de relaciones entre diferentes niveles gubernamentales y debe actuar de acuerdo con la agenda y los objetivos políticos de su partido.³

También se busca evitar un “sesgo provincial”, que podría manifestarse en dos direcciones distintas. En el primer sentido, esto implicaría explicar la dinámica de un gobierno provincial sin tener en cuenta cómo es influenciado por el gobierno nacional, es decir, considerar la instancia provincial de manera aislada sin tener en cuenta cómo se relaciona con el diseño e implementación nacional de planes, estrategias, acciones y distribución de los fondos.

Luego, de manera similar, podría implicar explicar la dinámica del gobierno nacional a través del prisma de la provincia, como si la provincia sobredeterminara la política nacional, sin considerar las particularidades y especificidades

³ Esta doble dinámica estructura un tipo de relación social que puede estar atravesada por el conflicto o por la cooperación. Relación social, influenciada por los antagonismos partidarios y/o por las coyunturas sociales específicas. Por ejemplo, la pandemia del covid-19 en Argentina puso en escena estas relaciones sociales sobre los niveles: al comienzo del dictado de las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio los anuncios oficiales eran realizados conjuntamente por Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Si bien los dirigentes de los dos primeros niveles se encuentran en un antagonismo partidario con el del último, la coyuntura específica exigía relaciones de cooperación, las cuáles, con el devenir de los meses y las exigencias de ciudadanas al interior de cada territorio se tornarían de conflicto. Esta acción de Horacio Rodríguez Larreta, Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue criticada por la Presidenta de su partido político, Patricia Bullrich. Mediáticamente se caracterizó a esta división interna, respecto a cómo vincularse con sus antagonistas partidarios en relación a las medidas del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, como “halcones y palomas” (Telam, 2020; Spillman, 2020)

de cada provincia y cómo interactúan de manera diferente con el nivel nacional. En resumen, no todos los niveles provinciales tienen el mismo grado de influencia y relación con el nivel nacional.

La relación entre la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional se caracteriza por una lógica paradójica. Por un lado, se observa una “provincialización de la política nacional”, lo que significa que la provincia ejerce una influencia significativa en la política nacional debido a su tamaño y población. Por otro lado, también se da una “nacionalización de la política provincial”, lo que implica que el Gobierno Nacional interviene y tiene un impacto importante en la política provincial de Buenos Aires. Esta relación puede dar lugar tanto a una lógica de cooperación como de tensión, dependiendo de los intereses y las dinámicas políticas en juego en un momento dado.

La particularidad de Buenos Aires refiere a la relación con Nación en tres sentidos que, como detalla Ollier (2007), son:

- **Provincializador:** La provincia de Buenos Aires ejerce una influencia significativa sobre la política nacional debido a su tamaño, población y peso político. Sus demandas y necesidades a menudo tienen un impacto en la agenda y las políticas del Gobierno Nacional.
- **Nacionalizador:** El Gobierno Nacional también tiene un fuerte impacto en la política provincial de Buenos Aires. A través de la distribución de recursos, la implementación de políticas y programas nacionales, y otras formas de intervención, el Gobierno Nacional puede influir en la gestión y las decisiones de la provincia.
- **Cooperativo:** Además de los impactos provincializadores y nacionalizadores, también se pueden dar momentos de cooperación entre la provincia y la Nación. En estos casos, ambas instancias trabajan juntas para abordar problemas comunes y alcanzar objetivos compartidos.

La relación entre la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional es compleja y está marcada por una serie de factores históricos y políticos. Uno de los momentos clave en esta relación fue el “pacto de Olivos” que se materializó con la reforma constitucional de 1994. Este pacto estableció reglas y acuerdos que ataron los destinos de la provincia y la Nación de manera más estrecha en términos políticos, económicos y electorales (Ollier & Palumbo, 2019).

La Provincia de Buenos Aires desempeña un papel crucial en la política nacional, ya sea en épocas electorales o durante los períodos de gobierno. De manera recíproca, las decisiones de la política nacional también influyen en la política provincial, afectando tanto sus dinámicas internas como la asignación

de recursos.

En la perspectiva multinivel, se reconoce que los actores toman decisiones relacionadas con sus agendas de gobierno en un contexto de coordinación estratégica que puede manifestarse en forma de armonía o conflicto. Durante el período entre 2015 y 2019, ambos niveles de gobierno estuvieron bajo el control de la misma alianza política (Cambiamos), y es importante destacar que los ministros de desarrollo social pertenecían al mismo partido político (PRO).

Esta perspectiva nos permite observar el funcionamiento del Estado desde la diversidad de sus funciones y acciones, en lugar de aplicar enfoques totalizantes que lo consideren una categoría teórica abstracta y unívoca (Soprano Manzo, 2007). Al adoptar esta perspectiva, se busca evitar los sesgos tanto a nivel nacional como provincial al analizar el Ministerio de Desarrollo Social. Estos sesgos han estado presentes en investigaciones anteriores, ya que se han abordado de manera separada en lugar de explorar las múltiples interacciones, relaciones y dependencias que los caracterizan.

Para abordar introductoriamente esta cuestión, comenzamos explorando la dimensión discursiva del Estado, que sirve como “puerta de acceso” para comprender e interpretar lo estatal a través de sus agentes y discursos. Siguiendo esta línea de pensamiento, el Estado se manifiesta a través de las personas que están autorizadas para tomar medidas, actuar y expresarse en su nombre (O’Donnell, 2008).

Más allá de la burocracia pública, es decir, del sistema administrativo que conforman los trabajadores estatales, nos enfocamos en los funcionarios gubernamentales que integran el sistema de dirección político-estratégica. Esto se debe a que, en las formas contemporáneas de representación, están legitimados para abordar los problemas públicos y decidir cómo resolverlos. Desde esta perspectiva, consideramos que los proyectos gubernamentales encarnan lo estatal durante un ciclo político. Se convierten en la representación visible del Estado, y aquellos que los lideran deben salir a explicar, justificar y fundamentar las acciones que el Estado lleva a cabo bajo su dirección política y estratégica.

El discurso del Estado, en este contexto, nos brinda la oportunidad de analizar las relaciones multinivel en lo que respecta a la construcción pública de la cuestión social en diferentes niveles estatales, a través de su materialización en el proyecto político que lo lidera. Nuestro interés radica en explorar los significados que se inscriben en la lucha por la construcción de la realidad, considerando que esta construcción se basa en una estructura de significaciones donde las ideas deben respaldarse con el apoyo de grupos sociales para tener un impacto en la sociedad en general (Geertz, 2003).

Justamente, aquí es donde entra en juego la dimensión de los grupos políticos que lideran el Estado. Según la perspectiva weberiana, el objetivo fundamen-

tal de la política es ejercer influencia desde el Estado sobre la comunidad. Esto implica que, a raíz de los “mandatos oficiales”, se pretende influir en los valores, objetivos, intereses y voluntades de los individuos o grupos sociales. Dicho con otras palabras, poner en práctica y hacer efectivas las influencias y cosmovisiones a las cuales adhieren (Aguilar Villanueva, 1984: 69-70).

Los problemas sociales que las intervenciones estatales abordan suelen ser objetos condensados simbólicamente (Edelman, 1991) o subjetivamente (Olavarría Gambi, 2007). La manera en que el Estado nombra estos problemas conlleva la aceptación de algunos de ellos, al tiempo que invisibiliza otros. Además, el acto de nombrar les otorga un enfoque particular que los define: les da alcance, relevancia y extensión, y los vuelve sujetos a manipulación e intervención por parte del Estado.

El discurso estatal, representado por sus funcionarios públicos, proviene de los procesos de subjetivación política del grupo que posee autoridad pública para ejercer el poder soberano. Los significados que subyacen a la práctica estatal crean estructuras de clasificación y gestionan normas morales. Más allá de las regulaciones y cuestiones legales, estos significados dirigen una voluntad de construcción de un orden social en el que se categorizan, gestionan y abordan las identificaciones problemáticas.

Marco Metodológico

Desde el retorno a la democracia en Argentina, el Ministerio de Desarrollo Social se ha consolidado como una de las agencias estatales más influyentes en el panorama político y mediático del país. La creciente demanda asistencial por parte de los movimientos sociales ha puesto a esta institución en el centro de la escena: sus capacidades para atender las manifestaciones de la cuestión social, mantener la cohesión social y garantizar gobernabilidad a los ciclos gubernamentales.

Los problemas sociales son el resultado de disputas sobre lo que se considera legítimo y de luchas por imponer sentidos y enfoques que hagan aceptables las respuestas estatales. Sin embargo, la transformación de estos problemas en acciones estatales requiere de decisiones políticas por parte de las autoridades públicas.

A la hora de problematizar un problema social, delimitarlo y fraccionarlo, es decir, hacer posible y deseable su tratamiento, se elaboran una serie de producciones discursivas que se edifican en una red de argumentaciones que le dan forma a los problemas. Por decirlo así, recuperando una idea de Arendt (1995), el Estado se hace presente por la palabra y por la acción

La perspectiva de análisis utilizada para abordar el discurso estatal se basa en la sociología lingüística. Esta perspectiva se enfoca en las categorías que los in-

dividuos utilizan para dar sentido al mundo que los rodea y para interactuar con él (Vasilachis de Gialdino, 2005, 2011). El objetivo es reconstruir el inventario discursivo de los actores en función de los contextos en los que se enuncian, ya que estos contextos escenifican discursivamente la realidad.

Los enunciados que se analizan en este artículo son aquellos que justifican, valoran y caracterizan la cuestión social durante el gobierno de PRO/Cambios. Se busca identificar el *locus* de intervención social que cada nivel estatal destacó en sus discursos.

Los enunciados analizados provienen de discursos públicos en medios de comunicación, ya que estos medios son espacios con legitimidad simbólica para la enunciación y la participación política. La mediatización de la política ha transformado a los medios de comunicación en territorios donde los actores políticos pueden posicionarse, dar sentido a sus acciones y construir representatividad social. Además, los medios son utilizados por los representantes gubernamentales para expresar cuáles son los problemas que identifican, sus causas y sus propuestas de solución. Por último, la enunciación pública en medios de comunicación se realiza para el conjunto de la sociedad y sirve como una forma de oficializar y legitimar las posiciones de los actores políticos en relación con el proceso de atención de la cuestión social.

El artículo se basó en una base de datos propia que incluyó cuarenta entrevistas públicas a nivel nacional y veinticinco a nivel provincial. Estas entrevistas se consideraron como “miradores cognitivos”, lo que significa que sirvieron para identificar los significados públicos que configuraron la cuestión social en ambos niveles gubernamentales (Carbó, 2002). Estos datos se utilizaron como instrumentos para explorar las preguntas, problemas y objetivos específicos relacionados con el hecho histórico estudiado (Weber, 2012).

Para analizar el material empírico, se aplicaron dos criterios de selección y análisis de datos: continuidad discursiva y discontinuidad aparente. El primero se refiere a la selección de datos que permite explorar los marcos interpretativos de un sujeto o colectivo a partir de cómo configuran significativamente su visión del mundo. El segundo criterio se relaciona con el proceso discursivo que emerge de las relaciones sociales en la situación en la que un actor debe ajustar sus enunciados en función de la valoración y la proyección que realiza del contexto en el que debe adaptar su práctica discursiva.

En el proceso de análisis, se buscó combinar palabras clave, frases recurrentes e ideas fuerza con categorías que permitieran relacionarlas en función del sentido y el contexto. Esto se hizo para evitar una “tergiversación ontológica” de la identidad del sujeto de estudio y asegurarse de que la construcción de los datos fuera cooperativa e interactiva (Vasilachis de Gialdino, 2011). En este proceso, el código interpretativo del investigador buscó sintetizar los códigos interpretativos del sujeto de la investigación.

La Construcción Pública de la Cuestión Social en los Ministerios de Desarrollo Social de Nación y Provincia de Buenos Aires

El abordaje de los ministerios a nivel nacional y provincial como “compartimentos estancos” no refleja la compleja interdependencia que existe entre estos dos niveles de gobierno. En el caso de Nación y la Provincia de Buenos Aires, esta perspectiva resulta llamativa por tres razones fundamentales: a) peso electoral de la Provincia de Buenos Aires; b) coincidencia en la afiliación política; y c) dependencia mutua.

La Provincia de Buenos Aires tiene un peso electoral significativo en las elecciones nacionales de Argentina debido a su gran población. Con aproximadamente el 37% del padrón electoral total del país, esta provincia desempeña un papel fundamental en la definición de los resultados de las elecciones a nivel nacional (ver Tabla 1). Los partidos políticos y los candidatos suelen prestar una atención especial a la Provincia de Buenos Aires durante las campañas electorales debido a su importancia electoral, ya que la forma en que se vote en esta provincia puede influir en gran medida en el resultado de las elecciones a nivel nacional.

De acuerdo a los ciclos políticos, se puede observar una gran concordancia entre quienes gobiernan el territorio provincial y nacional en relación a los 40 años de democracia ininterrumpida vívida en Argentina.⁵ Es decir que, salvo excepciones, ambos niveles tuvieron un mismo programa partidario que los gobernó. Este dato es un punto clave para notar la conformación del armado de los gabinetes, las características de las autoridades elegidas por el voto, el tipo de política llevada adelante en cada uno de los territorios, los discursos, la distribución de recursos y, fundamentalmente, las relaciones e interacciones que establecen.

Es importante señalar que tanto el nivel nacional como el nivel provincial en Argentina están interconectados en un juego anidado, donde sus destinos parecen estar entrelazados. Esta relación se caracteriza por una sinergia y una lógica bidireccional tanto en el ámbito electoral como en el gubernamental.

Dada esta interdependencia, hemos explorado la forma en que se construye públicamente la cuestión social en ambos niveles de gobierno. En el nivel nacional, se observa una tematización de la cuestión social, mientras que en el nivel provincial se lleva a cabo una territorialización de los problemas sociales. El

⁵ Si bien es posible notar que ambos niveles estuvieron la mayor parte del tiempo gobernados por el Partido Justicialista –en sus diversas composiciones–, el trabajo indaga la excepción. Interesa, particularmente, cómo un partido de “derecha” o “centro-derecha” construyó públicamente la cuestión social y justificó las tareas asistenciales del Estado. Particularmente, esta dimensión, es una de las que se presta menor atención para indagar la cosmovisión de los actores situados en este espectro del campo político. Por otro lado, se deja de lado la mirada multinivel en los gobiernos del peronismo por motivos del objeto de la investigación ya que se interesa por la estadia gubernamental y de construcción política del partido liderado por Mauricio Macri.

nivel nacional tiende a destacar el locus de intervención social como sinónimo de “pobreza”, mientras que el nivel provincial se enfoca en la “conurbanización de los problemas sociales”.

Tabla 1. Listado de Presidentes de la República Argentina y Gobernadores de la Provincia de Buenos desde 1983 a la fecha

Periodo	Presidente	Partido	Gobernador	Partido
1983-1987	Ricardo Alfonsín	Unión Cívica Radical (UCR)	Antonio Cafiero	Unión Cívica Radical (UCR)
1987-1989	Ricardo Alfonsín	Unión Cívica Radical (UCR)	Eduardo Duhalde	Unión Cívica Radical (UCR)
1989-1991	Carlos Menem	Partido Justicialista (PJ)	Antonio Cafiero	Partido Justicialista (PJ)
1991-1995	Carlos Menem	Partido Justicialista (PJ)	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista (PJ)
1995-1999	Carlos Menem	Partido Justicialista (PJ)	Carlos Ruckauf	Partido Justicialista (PJ)
1999-2001	Fernando de la Rúa	Unión Cívica Radical (UCR)	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista (PJ)
2002-2003	Eduardo Duhalde	Partido Justicialista (PJ)	Felipe Solá	Partido Justicialista (PJ)
2003-2007	Néstor Kirchner	Partido Justicialista (PJ)	Felipe Solá	Partido Justicialista (PJ)
2007-2011	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista (PJ)	Daniel Scioli	Partido Justicialista (PJ)
2011-2015	Cristina Fernández de Kirchner	Partido Justicialista (PJ)	Daniel Scioli	Partido Justicialista (PJ)
2015-2019	Mauricio Macri	Propuesta Republicana (PRO)	María Eugenia Vidal	Propuesta Republicana (PRO)
2019-2023	Alberto Fernández	Partido Justicialista (PJ)	Axel Kicillof	Partido Justicialista (PJ)

Fuente: Elaboración propia

La Tematización de la Cuestión Social

Siguiendo a Arias (2012), la definición y regulación de la pobreza se encuentra influenciada por los idearios políticos de los planteles gubernamentales y los procesos históricos que la moldean de manera específica. Los ciclos políticos determinan un estado particular de la pobreza, teniendo en cuenta sus dimensiones, elementos y puntos críticos. Durante décadas, la pobreza, los pobres, las estrategias y el impacto de las acciones contra la pobreza han sido temas recurrentes en los discursos políticos, expertos y económicos que se debaten en la esfera pública para abordar la cuestión social.

El gobierno de PRO/Cambiemos promovió la “Pobreza Cero” como uno de sus objetivos electorales clave y como una meta social a alcanzar durante su mandato. Esta idea normativa de su campaña electoral continuó siendo una línea argumentativa en sus acciones estatales a nivel nacional una vez que asumieron el gobierno. Aunque la erradicación de la pobreza se consideró una utopía en términos de un logro inmediato durante el ciclo político, se mantuvo como una guía para el comportamiento estatal y como una pauta de trabajo a largo plazo.

“Argentina es un país que necesitaba trabajar mucho en el camino de reducción de la pobreza. Pobreza Cero es como una meta de largo plazo, pero esa meta de muy largo plazo quiere decir que tenemos que trabajar, primero, todos juntos y coordinadamente, digamos, porque son muchas cosas las que tienen que empezar a transformar en el mediano y largo plazo como para poder pensar en que las familias dejen definitivamente la pobreza y, la segunda, es no perder nunca esa meta” (La Nación, 2019a).

Si bien la pobreza es un elemento que tiene cierta continuidad desde las sociedades de beneficencia (Moreno, 2012) hasta la actualidad, lo que interesa aquí es observar la particularidad con que se la caracterizó en este ciclo político y ello es la multidimensionalidad.

La pobreza multidimensional, desde esta perspectiva, se refiere a la incapacidad de acceder a múltiples bienes, servicios y derechos que, en teoría, deberían ser garantizados por el Estado. En lugar de centrarse exclusivamente en el ingreso, se consideran otras dimensiones que afectan las condiciones sociales en las que las personas deben desenvolverse. Esta perspectiva reconoce que la pobreza multidimensional abarca tanto el entorno en el que vive una persona como las circunstancias individuales que enfrenta.

En estos discursos, el concepto de “pobreza” se aborda desde una perspectiva de sociabilidad restringida, lo que implica una visión fragmentada de las relaciones humanas en la que el problema no se relaciona con la forma en que se produce y acumula la riqueza, sino que se centra en la familia y la comunidad del individuo. Así, el término “pobre” se convierte en un problema de naturaleza política, social e institucional. Político, porque su conceptualización está influenciada por ciertas perspectivas políticas; social, debido a su importancia en el debate público y la sociedad en general; e institucional, ya que el Estado destina recursos humanos y financieros para abordar la situación a través de estrategias, tecnologías y acciones específicas.

“Vamos a empezar un camino que tiene que ver con entender la pobreza mucho más profundamente que como se entendía hasta ahora no midiéndola solo por ingresos, entender, lo que se llama la pobreza multidimensional y trabajar por una educación de calidad, por acceso a la salud, por viviendas dignas, por un hábitat adecuado y todo aquello que hace que una familia viva dignamente y que tenga oportunidades” (jmortiz77, 2016).

La multidimensionalidad implica considerar tanto las capacidades individuales del “pobre” como su entorno o comunidad, que influye en su situación social. Las condiciones de vida, como el acceso a la educación, la salud, la vivienda y otros aspectos, forman parte de esta perspectiva multidimensional. Esto implica reconocer un conjunto de carencias que pueden abordarse mediante la asignación de recursos estatales de manera focalizada, lo que se conoce como focalización de políticas públicas.

Cuando el entorno funciona como un obstáculo, se refiere a las barreras sociales que limitan las oportunidades disponibles para el individuo. En este contexto, se habla de la “pobreza” de oportunidades, donde se reconoce que el Estado debe intervenir para modificar estas barreras y mejorar las condiciones sociales y las oportunidades de las personas.

“Estamos hablando de familias que están en situación de pobreza donde, obviamente, hay muchos que salen a buscar trabajo y no lo consiguen, hay muchos que por ahí no están en condiciones de conseguir un trabajo por esto que decía: gente que no terminó el secundario, no terminó el primario o no tiene la debida capacitación” (La Nación, 2019b)

La idea subyacente es que la exclusión del empleo formal no se debe principalmente a las dinámicas inherentes al capitalismo, sino más bien a las capacidades cognitivas de las personas, es decir, a sus déficits en habilidades y capacidades. En el contexto de esta concepción de sociabilidad restringida, los problemas sociales se abordan de manera individualizada. La individualización de la exclusión se convierte en el fundamento simbólico de las estrategias de inclusión social, centrándose en el desarrollo de las capacidades de las personas como medio para superar la exclusión.

En este contexto, la finalización de la educación y el entrenamiento se convierten en aspectos clave de las estrategias para promover la “empleabilidad”.⁶ Este concepto se refiere a la capacidad de las personas para encontrar y mantener un empleo, y está estrechamente relacionado con las habilidades y competencias que valoran positivamente las empresas en la economía globalizada.

Entonces, la pobreza de capacidades y la pobreza de oportunidades forman parte de la multidimensionalidad de la pobreza. Estos déficits se convierten en un problema estructural y en un tema central de intervención, con el objetivo de estimular el desarrollo de las capacidades del individuo para que pueda aprovechar las oportunidades que surgen una vez que se eliminan las barreras sociales. En este sentido, se busca mejorar las capacidades cognitivas, afectivas y prácticas del individuo, al tiempo que la intervención estatal garantiza los niveles mínimos de reproducción y subsistencia en situaciones precarias.

En este contexto, la pobreza se percibe como un estado coyuntural en la vida de las personas, algo que se puede superar, pero también se puede volver a experimentar. Esta conceptualización de la pobreza como un estado tiende a naturalizar tanto la pobreza como la acumulación de riqueza. En otras palabras, se naturaliza la desigualdad a través de la justificación de que la situación social

⁶ Durante el gobierno de Cambiemos, el ministerio de Desarrollo Social de Nación llevó adelante el programa “Hacemos Futuro” como cristalización de esta idea de “mejorar” las condiciones de empleabilidad de los sujetos asistidos. De manera resumida, se trató de una política asistencial que tenía como contraprestación la exigía que las personas terminaran sus estudios primarios y/o secundarios, realizaran las capacitaciones validadas y seleccionadas por el Estado y la actualización cuatrimestral de sus datos.

de un individuo se debe a sus propias capacidades y a las características de su entorno social, según una visión de sociabilidad restringida.

La condición social de las personas se evalúa no en función de la distribución de ingresos, sino en relación con sus relaciones sociales y vínculos primarios. En otras palabras, los programas sociales diseñados para abordar la pobreza se basan en la suposición de que la pobreza es una etapa transitoria en la que los individuos deben demostrar su voluntad y capacidad para salir de esa situación.

La Territorialización de la Cuestión Social

En contraste con el enfoque del nivel nacional que abordó la pobreza como una cuestión social específica, el nivel provincial la territorializó. Esto significa que identificó un espacio geográfico específico y lo caracterizó como el epicentro donde las fuerzas estatales debían concentrar sus esfuerzos para abordarla. La hipótesis subyacente en esta perspectiva era que este territorio en particular actuaría como un “agujero negro” que podría expandirse, afectando a otras áreas. Específicamente, el término “conurbanización de los problemas sociales” se refiere a la construcción discursiva gubernamental que identifica al conurbano bonaerense como el lugar donde todos los problemas de la Provincia de Buenos Aires se concentran y se agravan.

El conurbano bonaerense se convierte en el epicentro de la atención en la cuestión social debido a su gran población. Para tener una idea, según el censo realizado en 2022,⁷ esta región, compuesta 24 partidos,⁸ concentra al 61% de la población total de la Provincia de Buenos Aires y casi una cuarta parte de la población nacional. Desde la década de 1930, se ha caracterizado al conurbano como una entidad única, dotándola de una identidad particular que la diferencia del resto de la provincia (Gorelik, 2015).

El conurbano bonaerense ha sido objeto de preocupación política y social durante algunas décadas debido a un imaginario compartido que le atribuye ciertas características negativas. Esta identidad que lo distingue del resto de las regiones provinciales suele ser vista como un “problema”. Debido a su tamaño, concentración de población y magnitud habitacional, se ha convertido en un espacio privilegiado de disputas y contiendas en la política tanto a nivel nacional como provincial. Durante el gobierno de Mauricio Macri, el conurbano pareció recuperar centralidad, convirtiéndose en una de las principales preocupaciones de la agenda asistencial a nivel provincial.

⁷ Esta información se encuentra disponible en <https://censo.gob.ar/>

⁸ Los 24 partidos ordenados de acuerdo a cantidad de habitantes son: La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencia Varela, Lanús, General San Martín, Tigre, Avellaneda, Tres de Febrero, Berazategui, Malvinas Argentinas, Esteban Echeverría, Morón, San Miguel, José C. Paz, San Isidro, Vicente López, Ezeiza, Hurlingham, Ituzaingó y San Fernando.

En los discursos analizados, el conurbano bonaerense se caracteriza a menudo por sus carencias y desafíos. Se lo percibe como un territorio que refleja las profundas deudas y dificultades, un epicentro que amenaza las posibilidades de integración social. En palabras de algunos discursos, el conurbano se ha convertido en un “*Far West* violento y peligroso” (Gorelik, 2015: 21), lo que plantea desafíos significativos para la cohesión social.

“El drama del conurbano fue entre otros: el punterismo, la intermediación de los programas sociales, la manipulación política de la ayuda social (...) Si no hay una decisión de pelear contra las mafias: las que están enquistadas en el Estado y las que están afuera. Ese proceso en algún momento colisiona, porque se degrada el tejido social y ahí tenes que ir a reparar” (Paulino Rodríguez, 2019).

El conurbano bonaerense es visto como un territorio donde se encuentran prácticas políticas clientelistas, mecanismos extorsivos y actividades ilegales con características mafiosas, tanto en la vida política estatal como en la sociedad en general.⁹ Es percibido como una fuente de corrupción moral y política. Esta imagen estereotipada, en muchos casos, es definida desde el exterior, ya sea por funcionarios políticos, medios de comunicación o académicos.

Además, en este (mega)conglomerado urbano se manifiesta una exacerbación de la desigualdad, con una coexistencia marcada entre las villas miseria y los *countries*. No solo estas fronteras se expresan a su interior, sino que en esas dicotomías el conurbano fue “conurbanizado” en contraposición con CABA¹⁰ (Segura, 2015).

Una dicotomía y comparación que tiene por separación una avenida, la General Paz, y simula su cotejo: la pobreza del conurbano y la riqueza de la ciudad. Esta avenida se extiende como una frontera entre la metrópoli con aires europeos y su homóloga latinoamericanizada, donde se alojan los foráneos de otras provincias y de países limítrofes.

“La verdad es que nosotros hacemos política social para resolver los problemas de los bonaerenses (...) Tal vez parte del problema de mucho de lo que pasa en el conurbano, yo trabajo hace mucho tiempo en el conurbano, tenga que ver con eso: con que se fomentó desde hace muchos años una cultura que tiene que ver con lo clientelar” (La Nación, 2018b).

⁹ Sobre este punto, conviene hacer una consideración más: este espacio geográfico es considerado uno de los “bastiones del peronismo” -identidad política antagonista del PRO/Cambios-. Esta construcción antagónica se presentó, luego de las elecciones del 2015, en una coextensión cultural del adversario político a partir de vincularlo con prácticas clientelares que sostenían su “empresa de dominación política” (Zuccaro, 2021).

¹⁰ Territorio gobernado por el PRO desde 2007. Mauricio Macri, presidente y fundador del partido, fue jefe de gobierno en dos ocasiones y, luego, dejó paso a su sucesor Horacio Rodríguez Larreta.

Este territorio profundamente heterogéneo es clasificado y, esa clasificación, tiene sus efectos de poder (Foucault, 2006). Estas clasificaciones no son meramente descriptivas o normativas, sino que también tienen efectos de poder. Los significados y etiquetas que se asignan a un espacio específico pueden influir en las políticas gubernamentales y en la forma en que se abordan los problemas sociales en ese territorio.

La idea que Max Weber expresó en su carta a Heinrich Rickert en 1920 es fundamental para comprender la relación entre el Estado, la acción estatal y la construcción de un orden social. Weber argumentaba que el Estado y sus prácticas no eran simples entidades neutrales que administraban la sociedad de acuerdo con reglas preestablecidas, sino que estaban intrínsecamente ligados a la creación y mantenimiento de un orden social específico. Orden social ligado a interés, valores y cosmovisiones de los grupos sociales que actúan en política.

En otras palabras, el Estado no solo se limita a aplicar leyes y normativas de manera objetiva, sino que también desempeña un papel activo en la configuración de las relaciones sociales y en la promulgación de políticas que reflejan ciertos valores, intereses y objetivos. Los funcionarios políticos, como representantes del Estado, tienen un papel crucial en este proceso, ya que son ellos quienes orientan y asignan significados a los problemas públicos.

Así, la caracterización y clasificación que los ministros y funcionarios gubernamentales dan a los problemas públicos no son simples ejercicios teóricos, sino que se convierten en políticas de Estado que influyen en la dirección y el enfoque de las acciones gubernamentales. Esto significa que las decisiones políticas y las políticas públicas no son simplemente respuestas objetivas a problemas existentes, sino que también están influenciadas por las perspectivas, valores y objetivos de quienes están en el poder.

“[Haciendo referencia al programa “Cerca de Noche”]¹¹ ¿Qué pasa cuando a partir de las 6 de la tarde en el conurbano todo se empieza a apagar y la presencia del Estado está limitada a la accionar policial en alguna urgencia y en los lugares donde funciona alguna emergencia médica y nada más? No hay una ventanilla donde ir (...) Tenemos una sociedad, especialmente en el conurbano, que tiene destruido el tejido social” (La Tecla TV, 2017).¹²

La noción de “conurbanización de los problemas sociales” se refiere a la idea de que los problemas sociales y políticos se concentran y amplifican en el conurbano bonaerense, un área densamente poblada de la Provincia de Buenos

¹¹ “Cerca de noche” fue uno de los programas que graficó la territorialización del abordaje de la cuestión social. Lo coordinó el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, cuyo epicentro de acción estaba centrado mayoritariamente en el conurbano bonaerense y consistía en unidades móviles que atendían a partir de las 18 hs.

¹² Lo expresado entre corchetes es propio y tiene como objeto situar al lector.

Aires. Este concepto implica una territorialización de la acción social del Estado, donde se considera que el conurbano es el epicentro de los desafíos sociales y políticos más apremiantes.

Similar a la noción de “pánico moral” propuesta por Cohen en 1987, la “conurbanización de los problemas sociales” sugiere que existe una percepción exagerada o estereotipada de este territorio como una fuente de amenazas y problemas que podrían extenderse más allá de sus fronteras. Esta percepción puede llevar a políticas públicas y discursos que se centran en abordar los problemas específicos del conurbano como si fueran representativos de desafíos más amplios en la sociedad.

Conclusión

La hipótesis explicativa que se presenta sugiere que la diferencia en la forma en que el nivel nacional y el nivel provincial abordan la cuestión social se debe a una combinación de factores históricos y particulares. Históricamente, cada nivel de gobierno ha asumido roles y enfoques diferentes en la gestión de políticas sociales. A nivel nacional, se tiende a enfocar en la formulación de planes y programas más generales, con un enfoque técnico. Por otro lado, a nivel provincial, se ha desempeñado un papel más articulador entre las políticas nacionales y los niveles municipales.

Sin embargo, esta diferencia no es necesariamente una discontinuidad completa, ya que el nivel provincial, a pesar de tener un enfoque en la “conurbanización de los problemas sociales”, también localiza esta problemática en un territorio específico, que es el conurbano bonaerense. Esto sugiere que, aunque hay diferencias en la manera en que se caracteriza y aborda la cuestión social en cada nivel, existe una interconexión y complementariedad entre ellos, ya que el nivel provincial toma como referencia la tematización nacional y la adapta a su contexto específico.

Estos resultados también arrojan luz sobre otros dos aspectos importantes. En primer lugar, permiten analizar las relaciones en el sistema político gubernamental con todas sus sutilezas y particularidades. Esto implica no ver las coaliciones y los equipos gubernamentales como entidades coherentes, sino comprender la diversidad de estrategias que se desarrollan en cada nivel ministerial.

Además, estos resultados destacan la influencia de los idearios normativos y performativos de los actores que lideran áreas estratégicas del Estado en la formulación de políticas públicas, la asignación de recursos y la identificación de problemas. Esto puede tener un impacto en las expectativas y responsabilidades de los empleados estatales, así como en su acceso a los derechos.

En este sentido, surge la necesidad de plantear algunas preguntas adicionales para futuras investigaciones. ¿Cuáles fueron las repercusiones de esta diferenciación en la vida cotidiana de las personas beneficiarias de las políticas públicas?, ¿cómo se coordinaron estos niveles con el nivel municipal?, ¿de qué manera se relacionaron estas caracterizaciones con otras agencias gubernamentales? Y, por último, ¿cuáles fueron las implicaciones para los trabajadores del Estado?

Estos interrogantes permanecen abiertos y visibles, lo que sugiere la necesidad de continuar explorándolos en investigaciones futuras que utilicen el enfoque multinivel como marco de análisis.

Referencias

- Acuña, C., Kessler, G., & Repetto, F. (2002).** Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social (Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective). Center for Latin American Social Policy.
- Aguilar Villanueva, L. (1984).** El programa teórico-político de Max Weber. En E. F. G. Díaz & L. C. Jauregui (Eds.), *Política y des-ilusión* (Lecturas sobre Weber) (pp. 49–76). UAM.
- Andrenacci, L. (2001).** La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública Buenos Aires.
- Arcidiacono, P. (2012).** La política de mientras tanto: Programas sociales después de la crisis del 2001-2002. *Biblos*.
- Arendt, H. (1995).** De la historia a la acción. *Paídos*.
- Arias, A. (2012).** Pobreza y modelos de intervención: Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción. *Espacio*.
- Auyero, J. (1997).** ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. *Losada*.
- Auyero, J., & Benzecry, C. (2016).** La lógica práctica del dominio clientelista. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(226), 221–246. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30009-5](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30009-5)
- Balbi, F. (2017).** Moral e interés. Una perspectiva antropológica. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, 23, 9–30.
- Bohoslavsky, E., & Soprano, G. (Eds.). (2010).** Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad). Siglo Veintiuno Editores.
- Camou, A., & Mateo, S. (2007).** ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de Sociología*, 4, 129–142.
- Carbó, T. (2002).** Investigador y objeto: Una extraña/da intimidad. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 23(53), 15–32.
- Casa Rosada. (2016, noviembre 27).** Entrevista de interés: Ministra de Desarrollo Social, Carolina Stanley. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37973-entrevista-de-interes-ministra-de-desarrollo-social-carolina-stanley>
- Cohen, S. (1987).** *Folk Devils and Moral Panics*. Routledge.
- Cortés, R., & Kessler, G. (2013).** Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). *Revista de Indias*, 73(257), 239–264.
- Cruz, F. (2014).** ¿Socios de menos nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 11–39.

- Danani, C. (2016).** Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, 12, 1–25.
- Danani, C., M., C., & Filc, J. (1996).** El fondo de reparación histórica del conurbano bonaerense: Una aproximación macroinstitucional.
- de Luca, M. (1998).** Los ejecutivos. En H. Orlandi (Ed.), *Las instituciones políticas de gobierno* (pp. 133–174). Eudeba.
- Edelman, M. (1991).** La construcción del espectáculo político. Manantial.
- El Litoral. (2019, julio 13).** Carolina Stanley: “No hacemos política social por un voto”. *El Litoral*. https://www.ellitoral.com/politica/hacemos-politica-social-voto-aseguro-carolina-stanley_0_49Oii1fljms.html
- Falappa, F., & Andrenacci, L. (2009).** La política social de la Argentina democrática (1983–2008). Universidad Nacional General Sarmiento.
- Fernández Soto, S. (2001).** La intervención social del Estado en los noventa. Un análisis de la implementación del Plan Vida en la ciudad de Tandil (Provincia de Buenos Aires). Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Fernandez Soto, S. (2013).** Políticas sociales y proyectos de sociedad: Crisis, neoliberalismo y reconfiguración neodesarrollista en Argentina en el siglo XXI. *Revista Políticas Públicas*, 17(2), 368–388.
- Foucault, M. (2006).** Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France: 1977–1978. FCE.
- Frederic, S. (2004).** Buenos vecinos, malos políticos: Moralidad y política en el Gran Buenos Aires. Prometeo Libros.
- Frederic, S., & Masson, L. (2006).** “Hacer política en la Provincia de Buenos Aires”: Representación y profesión política en los ’90. En *Anuario de Estudios en Antropología Social* (pp. 129–138).
- Gamallo, G. (2017).** El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad: El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Geertz, C. (2003).** La interpretación de las culturas. Gedisa.
- Giorgi, G. (2014).** Ministros y ministerios de la Nación argentina: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854–2011). *Apuntes*, XLI(74), 103–139. <https://doi.org/10.21678/apuntes.74.704>
- Giorgi, G. (2020).** El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. *Trabajo y Sociedad*, 34, 23–47.
- Giorgi, G. (2018).** *Redes* de expertise y gestión social: Reclutamiento, circulación y salida de altos funcionarios de Gobierno nacional. X Jornadas de Sociología, Ensenada, Argentina.
- Gorelik, A. (2015).** *Ensayo* introductorio. Terra incognita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En G. Kessler (Ed.), *Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires* (pp. 21–69). Edhasa / UNIPe.
- Gronzona, A. (2012).** “Tradición” y “traducción”: Un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Infobae. (2016, julio 27).** Santiago López Medrano. Infobae. <https://www.youtube.com/watch?v=tjFXbHiZzw>
- Jmortiz77. (2016, octubre 26).** Carolina Stanley. A dos voces. <https://www.youtube.com/watch?v=qQyypjUoTTU>
- La Nación. (2018a).** Santiago López Medrano habla del impacto social de la crisis económica—LN+ PM. En *La Nación*. <https://www.youtube.com/watch?v=xFXXG0h11dw>
- La Nación. (2018b, noviembre 12).** Carolina Stanley – Mujeres Líderes. *La Nación*. <https://www.youtube.com/watch?v=CMqaV-RtARI>
- La Nación. (2019a, mayo 17).** Las 10 verdades de Carolina Stanley. *La Nación*. <https://www.youtube.com/watch?v=wqgJZkYtFfs>
- La Nación. (2019b, octubre 1).** Carolina Stanley: “Hay personas que usan la pobreza para hacer un reclamo partidario”. *La Nación*.
- La Tecla TV. (2017).** Santiago López Medrano presente en el “Desayuno de Trabajo”. En *La Tecla TV*. <https://www.youtube.com/watch?v=C2I5qt2jO-4>

- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L., & Rodríguez, C. (1999).** La pobreza... De la política contra la pobreza. Miño y Dávila / CIEPP.
- López Medrano, S. (2018).** Entrevista en Cada Noche 21/12/2019. <https://www.youtube.com/watch?v=3EXdb8s7lvU>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016).** Carolina Stanley en la Cámara de Diputados. <https://www.youtube.com/watch?v=qGNUQmr-N5iA>
- Moreno, J. L. (2012).** Éramos tan pobres: De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón. Editorial Sudamericana.
- O'Donnell, G. (2008).** Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Revista CLAD Reforma y Democracia, 42, 5–30.
- Olavarría Gambi, M. (2007).** Conceptos básicos en el análisis de la política pública. Departamento de gobierno y Gestión Pública, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Ollier, M. M. (2007).** El peronismo bonaerense: Inserción nacional y liderazgos. Revista SAAP, 3(1), 157–184.
- Ollier, M. M., & Palumbo, P. (2019).** Liderazgo provincial fuerte: Concepto y tipología en el peronismo bonaerense (1983-2015). Colección, 29, 13–48.
- Perelmiter, L. (2012a).** La constitución de una autoridad plebeya. El ministerio de la pobreza en la Argentina reciente. PolHis, 5(9), 309–318.
- Perelmiter, L. (2012b).** Saber asistir: Técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina, 135–170.
- Perelmiter, L. (2016).** Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino. UNSAM Edita.
- Perelmiter, L. (2017).** Descifrar mundos estatales. Sobre la circulación de autoridad en las burocracias públicas. En G. Vommaro & M. Gené (Eds.), La vida social del mundo político: Investigaciones recientes en sociología política (pp. 63–86). Ediciones UNGS.
- Pucciarelli, A. (2006).** Los años de Alfonsín. Siglo XXI.
- Repetto, F. (2003).** Gestión pública y desarrollo social en los noventa. En Las trayectorias de Argentina y Chile. Prometeo Libros.
- Rodrigues, P. (2019).** Santiago López Medrano en La Lupa. <https://www.youtube.com/watch?v=iYSK23zHI1U>
- Rokkan, S. (1970).** Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development. David McKay Company.
- Schluchter, W. (2008).** Acción, orden y cultura: Estudios para un programa de investigación en conexión con Max Weber. Prometeo Libros.
- Schuliaquer, I. (2017).** La negociación de las escenas mediáticas. Los gobiernos de izquierda y los grandes grupos mediáticos nacionales en América del Sur [Tesis de Doctorado]. Université Paris Sorbonne Cité y Universidad de Buenos Aires.
- Segura, R. (2015).** La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio. En G. Kessler (Ed.), Historia de la provincia de Buenos Aires: El Gran Buenos Aires (pp. 129–158). Edhasa / UNIPE.
- Soprano Manzo, G. (2007).** Del Estado en singular al Estado en plural: Contribución para una historia social de las agencias estatales en la Argentina. Cuestiones de Sociología, 4, 19–48.
- Spillman, E. (2020, septiembre 19).** Larreta sin filtro: “Si llegamos unidos tenemos una altísima chance de ganar en 2021”. <https://www.perfil.com/noticias/politica/larreta-sin-filtro-si-llegamos-unidos-tenemos-una-altisima-chance-de-ganar-en-2021.phtml>
- Telam. (2020, mayo 15).** Patricia Bullrich reconoce que hay internas en Cambiemos. Telam Digital. <https://www.telam.com.ar/notas/202005/464097-pro-patricia-bullrich-coronavirus.html>
- TPANoticias. (2019).** López Medrano sobre situación social en Pcia de Bs As. En TPANoticias. <https://www.youtube.com/watch?v=FC6xA-dRkA1E>
- Vasilachis de Gialdino, I. (2005).** La representación discursiva de los conflictos sociales en la prensa escrita. Estudios Sociológicos, 67, 95–137.

- Vasilachis de Gialdino, I. (2011).** Nuevas formas de conocer, de representar y de incluir: El paso de la ocupación al diálogo. *Discurso y Sociedad*, 5(1), 132–159.
- Vommaro, G. (2008a).** Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral?. En E. Rinesi, G. Vommaro, & M. Muraca (Eds.), *Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*. Instituto de Estudios y Capacitación. Federación Nacional de Docentes Universitarios. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Vommaro, G. (2008b).** Mejor que decir es mostrar: Medios y política en la democracia argentina. Universidad Nacional de Sarmiento.
- Vommaro, G. (2011).** La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80. *Apuntes de investigación del CECYP*, XIV(19), 45–73.
- Weber, M. (2002).** *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2012).** *Ensayo sobre la metodología sociológica*. Amorrortu Editores.
- Zuccaro, A. (2021).** El “discurso oficial” del Ministerio de Desarrollo Social durante el gobierno de Cambiemos. *Crítica y Resistencias*, 12, 50–68.
- Zuccaro, A. (2022).** Intervención social del Estado, discursos y gubernamentalidad neoliberal en Argentina (2015-2019). *POSTData*, 27(2), 271–304.