



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias
Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)
N° 34, Vol. XXI, Verano 2020, Santiago del Estero, Argentina
ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000

Expertise as a political resource. Credentials, networks and high office in Social Development of the Nation in the 1990s and 2000s

Expertise como recurso político. Credenciais, redes e alto cargo em Desenvolvimento Social da Nação nas décadas de 1990 e 2000

Guido Ignacio GIORGI*

Recibido: 5.07.2018

Recibido con modificaciones: 9.11.2019

Aprobado: 19.11.2019



RESUMEN

Hacia fines del siglo XX, el expertise se incorporó como un recurso de gran legitimidad para la actividad política en la Argentina, en un doble proceso de politización de la técnica y la tecnificación de la política. De allí se generó un mundo de sociabilidades *expertas*, por el cual circulan saberes, discursos y personas, dando lugar a arreglos organizacionales.

Desde un enfoque relacional, el artículo se propone estudiar las maneras de generación y puesta en juego político de credenciales expertas, indagando en los entramados de sociabilidades *expertas* (desde vínculos débiles hasta redes de confianza) en los que participan altos funcionarios de las oficinas de Desarrollo Social nacional en la Argentina en las décadas de 1990 y 2000. En particular, los casos de ISalud, UNICEF y el Grupo Sophia mostrarán matices y variedades en como dichas redes operan en la producción de credenciales expertas y vínculos, las oportunidades políticas, la contención y la reconversión a la salida.

La hipótesis de trabajo es que para conocer el funcionamiento sociológico del mundo político debemos analizar las sociabilidades no político institucionales (aunque sí politizadas), y que el expertise debe pensarse a partir de las bases relacionales que lo producen y lo validan.

Palabras clave: Sociología política, Expertos, Redes, Sociabilidades, Ministerio, Argentina.

ABSTRACT

Towards the end of the twentieth century, expertise was incorporated as a resource of great legitimacy for political activity in Argentina, in a double process of politicization of technique and technification of politics. In this crossroad we find experts' sociabilities, through which knowledge, discourses and persons circulate, that allows organizational arrangements.

From a relational approach, the article proposes to study the ways of generating and putting into political play of expert credentials, investigating the frameworks of expert sociabilities (from weak ties to trust networks) in which

* Doctor en Ciencias Sociales (UBA/EHESS). Investigador Asistente en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET). Docente en las universidades de Buenos Aires y Nacional de Lanús. Correo: giorgiguido@yahoo.com.ar
Agradezco los enriquecedores comentarios y sugerencias aportadas por dos evaluadores/as anónimo/as de *Trabajo y Sociedad* que mejoraron la versión final del artículo.

high rank officials of the offices of Social Development of the Nation of Argentina in the 1990s and 2000s participate. In particular, the cases of ISalud, UNICEF and the Sophia Group will show nuances and varieties in how these networks operate in the production of expert credentials and links, political opportunities, containment and conversion at departure.

In order to know the sociological working of political world, our working hypothesis is that is necessary to analyze the non political-partisan networks (although politicized), and that expertise must be thought from the relational bases that produce and validate it.

Keywords: Political sociology, Experts, Networks, Sociabilities, Ministry, Argentina

RESUMO

A partir das últimas décadas do século XX, a *expertise* tornou-se uma forma de intervenção pública com grande legitimidade. O mundo político incorporou discursos e pessoas expertas, dando origem a um duplo processo de politização da técnica e de tecnificação da política. A partir daí, gerou-se um mundo de sociabilidade de especialistas, através do qual o conhecimento, os discursos e as pessoas circulam, dando origem a arranjos organizacionais.

A partir de uma abordagem relacional, o objetivo do artigo é estudar as formas pelas quais credenciais de especialistas são geradas e colocadas em jogo, bem como as redes de sociabilidade que produzem, reproduzem e circulam conhecimento, discurso e pessoas expertas. Tomaremos como caso empírico as pessoas expertas que circularam nos ministérios de Desenvolvimento Social da Nação da Argentina nos anos 1990 e 2000, como forma de falar sobre fenômenos maiores.

A hipótese de trabalho é que para conhecer o funcionamento sociológico do mundo político é preciso analisar as sociabilidades institucionais não-políticas (embora politizadas), e que os títulos e prestígio das pessoas expertas não podem ser pensados fora das bases sociais que os produzem e eles validam

Palavras chave: Sociologia política, Pessoas expertas, Redes, Sociabilidades, Ministério, Argentina

SUMARIO

1. Expertos y expertise como campo de estudio 1.1 El expertise como objeto de estudio en la Argentina; 2. Los expertos, portadores de credenciales; 2.1 El título universitario, ¿un indicador suficiente?; 2.2 Prestigio, nombre y cuentapropismo experto; 3. Las bases sociales del expertise: sociabilidades y vínculos débiles; 3.1 Las sociabilidades expertas en organismos internacionales; 3.2 Los posgrados como bolsas de trabajo y redes de vínculos débiles; 4. Los centros de expertise como redes de confianza; 4.1 ISalud: cantera de funcionarios; 4.2 UNICEF: Las intervenciones expertas políticamente orientadas; 4.3 El Grupo Sophia: en búsqueda de un candidato; 5. Apuntes de cierre; 6. Bibliografía y documentos utilizados

1. Expertos y expertise como campo de estudio

En *¿Qué es la historia del conocimiento?*, Peter Burke (2017) muestra que el conocimiento ha ocupado un lugar relevante en la política y la administración pública a lo largo de toda la modernidad, como instrumento de dominación (o de emancipación). Desde las últimas décadas del siglo XX el expertise apareció como una de las formas de intervención pública basada en el conocimiento, operando en el sentido común como manto mágico que dota de legitimidad. El discurso experto se convirtió en uno de los dialectos del lenguaje político, y los *expertos* sus intérpretes privilegiados. Del cruce entre la politización de la técnica y la tecnificación de la política se generó un mundo social de sociabilidades expertas, por el cual circulan saberes, discursos y personas, y que dan lugar a arreglos organizacionales.

El estudio de los expertos y del expertise ha sido abordado desde diversas perspectivas, desde la sociología de los intelectuales, pasando por los estudios sociales de la ciencia y la tecnología, hasta la sociología de las profesiones (Aronson, 2012; Sarfatti Larson, 1988; Abbot, 1988; Eyal, 2013). Ciertos autores inscriben al fenómeno del expertise en una problemática mayor: una sociología de las intervenciones públicas, que dé cuenta de las maneras en las que el conocimiento científico y técnico es movilizado para dotar de cierto valor de “verdad” a las intervenciones en la esfera pública (Eyal y Buchholz, 2010, Sarfatti Larson, 1988).

Desde dicha clave de lectura, el *expertise* puede definirse como una forma de intervención en el campo de poder mediante la producción de bienes materiales y simbólicos (Morresi y Vommaro, 2011). Es un saber que conforma una red de objetos, actores, técnicas, artefactos y arreglos espaciales e institucionales (Cambrosio, Limoges y Hoffman, 1992). Dicho saber está cruzado por una lógica técnica y

una lógica política. Por un lado, está técnicamente fundado y ligado a una disciplina científica; esto se materializa en credenciales expertas otorgadas por universidades y asociaciones profesionales para garantizar el manejo y la competencia de un expertise (Merton, 1945: 407). Por otro lado, resulta fundamental la legitimación social de esos bienes materiales y simbólicos, que los perciba como necesarios y genere una demanda social.

En este artículo nos proponemos abordar el cruce entre conocimiento y política a partir de estudiar los entramados sociales expertos que constituyen la base de la que surge y que validan las credenciales expertas de un conjunto de mujeres y varones que ocuparon altos cargos de gobierno en la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDSN), luego Ministerio (MDSN), entre 1994 y 2015. En términos metodológicos, trabajaremos con las trayectorias de dichos altos cuadros de gobierno, a partir de las cuales identificamos regularidades y espacios de convergencia que analizamos con detalle y profundidad en función de su relevancia heurística.¹

En este sentido, adoptamos una perspectiva sociológica que piensa al expertise en términos relacionales: la cuestión socialmente decisiva no es si una persona “realmente” posee o no el conocimiento que reclama, sino que la puesta en acto de su posesión sea reconocida por sus interlocutores; es decir que esté socialmente acreditada. Ser experto es, entre otras cuestiones, una forma rutinizada de actuar; una persona puede definirse y ser definida socialmente a partir de ese rol, o puede alternar entre los papeles de académico, de experto y tecnócrata a lo largo de su vida; se trata de una categoría dinámica (Morresi y Vommaro, 2011). *In limine*, nadie *es* experto, sino que se actúa y se es reconocido *qua* experto.² Por ello, nuestro interés está puesto en los entramados de sociabilidades, en dos sentidos. Por un lado, aquellos que Mark Granovetter (1973) llamó vínculos débiles, lazos de poca intensidad, opuestos a la amistad, el parentesco o la comunidad de intereses, que empero son centrales en el repertorio de estrategias individuales. Por otra parte, las redes de confianza definidas por Charles Tilly (2010), que refieren a un grupo de personas que se encuentran unidas entre sí por el compromiso de empresas colectivas riesgosas, en la que la suerte de cada miembro está atada a la del conjunto.

Este caso nos servirá tanto para ver las particularidades del vínculo entre conocimiento y política en la gobernanza socioasistencial reciente, así como para dar cuenta de fenómenos sociológicos de orden general que trascienden nuestro caso empírico. En efecto, nuestra mirada está puesta en entender las lógicas que hacen del expertise un recurso que es puesto en juego en la disputa política, en el acceso a altos cargos estatales y en la imposición de visiones del mundo.

1.1 El expertise como objeto de estudio en la Argentina

En la última década, el campo de estudios sobre expertos y expertise ha crecido notablemente en nuestro país, en particular examinado el lugar del expertise en la arena política. Podemos destacar tres compilaciones generales (Neiburg y Plotkin, 2004; Morresi y Vommaro, 2011, Zimmermann y Plotkin, 2012), junto a diversos estudios sobre el expertise en economía (Heredia, 2011, 2015; Camou, 1999, 2006; Morresi y Aronskind, 2011), en educación (Nardacchione, 2011; Suasnabar, 2012), en lucha contra la corrupción (Pereyra, 2013), en Derecho (Vecchioli, 2012), etc. La gran mayoría de estos trabajos están atravesados por el interrogante acerca de la intersección entre saberes expertos, política pública y actividad política.

¹ El presente artículo parte de una investigación más amplia en la que se inscribió mi tesis de doctorado. En este marco, realicé entrevistas a miembros del gabinete nacional de las décadas de 1990 y 2000. En este artículo utilizamos 23 entrevistas correspondientes a 10 historias de vida de altos cuadros de gobierno (ministros, secretarios, subsecretarios) de las presidencias de Carlos Menem (**E4**-Secretario [fecha de entrevista: 6/2/2014], **E5**-Subsecretario [23/8/2012 y 22/8/2013], **E9**-Subsecretaria [24/6/2010, 8/7/2010, 23/7/2010 y 26/11/2010], **E10**-Director Nacional [16/5/2012, 24/6/2012 y 14/6/2012]), Fernando de la Rúa, (**E1**-Secretario, [11/4/2013], **E2**-Secretaria [21/5/2013 y 23/5/2013], **E6**-Ministro [16/1/2013 y 24/1/2013], **E7**-Secretario [17/9/2012 y 20/12/2012] y **E8**-Secretario [15/8/2012]), Eduardo Duhalde (**E5**-Secretario [23/8/2012 y 22/8/2013], **E9**-Secretaria [24/6/2010, 8/7/2010, 23/7/2010 y 26/11/2010]) y Néstor Kirchner (**E3**-Secretario [24/4/2012, 2/5/2012, 16/5/2012, 18/5/2012 y 12/6/2012]).

² De todas maneras, por economía del lenguaje, hablaremos de expertos (como sustantivo) para referirnos a los agentes cuya trayectoria individual está principalmente asociada a la posesión de credenciales expertas.

En particular, una serie de investigación analizaron a los expertos (Vommaro, 2010), la tecnocracia (Grondona, 2011) y la burocracia (Perelmiter, 2011, 2016) en la gobernanza socioasistencial. Vommaro (2010) abordó la emergencia de un campo de expertise en torno a la cuestión social a partir de la década de 1980 y 1990, dando cuenta de la constitución de “una actividad profesional continua y rentable en la intersección entre el Estado, las universidades y los organismos internacionales” (Vommaro, 2010: 178-196). Allí se distinguen tres grupos de perfiles: los expertos en medir la pobreza, los expertos en evaluación de programas sociales, y los expertos en políticas sociales, estos últimos agentes fundamentales en la creación del campo de expertise social. Entre ellos, habría dos generaciones: los pioneros, fundadores del mencionado campo y los recién llegados que se forman en los ciclos educativos y participan del mercado de trabajo ya establecido.

En diálogo con estos trabajos, en nuestros estudios sobre los perfiles sociológicos de los elencos de la SDSN y el MDSN entre 1994 y 2015 encontramos a personas cuyas trayectorias de encumbramiento político se ligan estrechamente a la puesta en escena del expertise. En particular, se ponen en juego dos tipos de elementos: credenciales expertas y entramados sociales. Entre los primeros, mostraremos que las titulaciones resultan mucho menos efectivas que el prestigio; entre los segundos, aparecen desde entornos de vínculos débiles hasta redes de confianza institucionalizadas en centros de expertise.

Adelantando las conclusiones, el análisis de cada uno de estos factores permite sostener la hipótesis que para comprender el funcionamiento sociológico del mundo político debemos analizar las sociabilidades no políticas (aunque sí politizadas), y que los títulos y el prestigio de los expertos no puede pensarse por fuera de las bases sociales que los producen y los validan.

2. Los expertos, portadores de credenciales

Durante la década de 1990 los vínculos entre política y expertise atravesaron una serie de transformaciones. Por un lado, la legitimidad global que cobraron los discursos y técnicas expertas – principalmente en economía– se tradujo en una mayor relevancia política de los expertos y del expertise. La competencia política incorporó al saber experto como un recurso más, y los partidos políticos sumaron espacios técnicos, especializados y cerrados desde la cual delinear programas de gobierno, como complemento de la acción política de masas (Thompson, 1994: 34-35). Técnicos, académicos y expertos incursionaron en la actividad política, en un proceso que típicamente se produjo de la siguiente manera: los expertos primero ocuparon puestos de consultores y asesores de los políticos, luego se incorporaron a los elencos de gobierno y finalmente, excepcionalmente, se convirtieron en políticos profesionales con “volumen” político propio –es decir, referentes de sus propios grupos políticos dentro de los partidos.³ Finalmente, desde de la década del 2000, los partidos políticos han creado sus propias fundaciones, *think tanks* o usinas de ideas, que cumplen el mismo rol que las organizaciones de la sociedad civil que actúan públicamente desde la pretendida neutralidad técnico-científica.

La expansión del expertise como discurso legítimo permeó distintos campos de acción. En relación a la cuestión social, desde mediados de la década de 1980 se conformó un campo de expertise que comprendía medición de la pobreza, evaluación de programas sociales y diseño de políticas sociales (Vommaro, 2011). En torno a estos saberes se generaron entramados de sociabilidades expertas en docencia, en investigación, en asesoría, en consultoría, en difusión y publicaciones; en resumen, un mercado de trabajo que atraviesa universidades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales, oficinas estatales y organismos internacionales. Cada uno de estos locus jugó y juega un rol significativo en la circulación de discursos, de técnicas, de financiamientos y de personas (expertos y legos en búsqueda de credenciales expertas). Un protagonista de este proceso, asesor de la SDSN entre 1994 y 1998 y alto funcionario del MDSN varios años después, se refiere a la expansión de la legitimidad experta en cuestión social hacia la política pública, y su impacto en la delimitación de roles profesionales:

³ Son pocos los casos en que un experto logra competir electoralmente con éxito. En esos casos, en general media una buena gestión de gobierno previa con alta visibilidad, que le granjea el reconocimiento público como para traccionar cierta fracción del electorado sensible al discurso tecnocrático.

[E]n los 90's lo académico y lo político se empiezan a mezclar, y el desarrollo local se puso como de moda. Entonces, cualquier problema, Cancillería quería hacer un programa de desarrollo local, buscaba a alguien que supiera del tema, que fuera experto, que pudiera... y así es que aparecía el concepto del asesor. Yo en mi cabeza distinguía actores políticos, que son los tipos que viven de la política y están dedicados a la política, y asesores técnicos. Yo me veía a mí mismo como un consultor, un asesor, un especialista. [E3]

La división de roles entre asesor-consultor y político remite al esfuerzo de separación entre el mundo de la ciencia y la técnica por un lado, y el mundo de la política por otro. Los circuitos laborales expertos funcionan con relativa independencia de los ciclos político-electorales. En otras palabras, la suerte del consultor experto no está totalmente atada a la del político, más allá de que establezcan con el mundo de la política institucional una relación de retroalimentación.

En el cruce entre ambos mundos, hay una serie de factores que intervienen en las trayectorias políticas de los expertos. Estos son las titulaciones formales, el prestigio y las redes de sociabilidad en las que circulan los expertos.

2.1 El título universitario, ¿un indicador suficiente?

La formación educativa es una de las variables más examinadas para estudiar los perfiles sociales del personal político. El nivel de estudio como el tipo de diploma obtenido se utilizan para medir de manera estandarizada la posesión de determinado conocimiento. De esta manera es posible analizar grandes volúmenes de casos, a diferencia de información de tipo cualitativa que brinda mayor capacidad heurística pero resulta más difícil de procesar. Ahora bien, la titulación “objetiva” nada dice sobre los efectos concretos que tiene tener un título en las relaciones sociales políticas: cómo pesan en las carreras políticas, en la gestión pública y en las posibilidades de acceder a altos cargos. En otras palabras, existe una distancia entre la posesión de un título y lo que ese título significa sociológicamente en cada escenario.

En trabajos previos identificamos que para un conjunto de ministerios es posible asociar determinados perfiles profesionales (Giorgi, 2014). Los vínculos más claros entre la titulación de los funcionarios y el área de política pública son los de los economistas en el Ministerio de Economía y los médicos en el Ministerio de Salud. En el caso de las carteras socioasistenciales no hay un acaparamiento de cargos de tal magnitud, sino que encontramos una dispersión mucho mayor en los perfiles profesionales, que van desde médicos, trabajadores sociales, cientistas sociales expertos y cuadros partidarios de segundo orden. En esta dispersión, el Trabajo Social es la disciplina que más claramente reclama poseer los saberes legítimos en materia socioasistencial, por convertirse en una profesión estatal no subordinada a, por ejemplo, los médicos o los sociólogos.⁴ En los últimos años, la profesionalización del trabajo social dio lugar a una disputa profesional por el control de las burocracias del Estado.

El disparador fue la llegada de trabajadoras sociales a la conducción del MDSN en 2003, con Alicia Kirchner a la cabeza. La fuerte identidad profesional de dicho grupo motorizó una recomposición disciplinaria del saber asistencial en el MDSN (Perelmiter, 2011 y 2016). Primero, hubo un incremento de trabajadores sociales en el ministerio, pasando de 2,2% de los profesionales en 2003 al 24,1% en 2005 (Perelmiter, 2011: 209). Segundo, en el discurso oficial se revalorizó al trabajo social como profesión estatal, afirmando que “son profesionales especialmente preparados para trabajar en la cuestión social”, y por ello en las políticas sociales, en el nivel macro y micro, a nivel intersectorial e interdisciplinario, con familias, grupos, comunidades e instituciones. (MDSN, 2007: 10; MDSN, 2010: 125). Tercero, a través de una disposición ministerial del 16/05/2012, se estableció la exclusividad de los licenciados en trabajo social, servicio social o asistentes sociales para la elaboración de los informes sociales de las organizaciones administradoras de los programas sociales del MDSN (circular del 16 de Mayo de 2012, de la Dirección de acreditación de organizaciones administradoras, MDSN). Esta disposición, rechazada

⁴ La sociología de las profesiones señala que las profesiones buscan legitimarse reclamando el saber sobre un área de competencias particulares, en función del cual construyen un monopolio en la intervención (Abbot 1988). Esta estrategia puede incluir la disputa por el control de determinadas porciones del Estado.

por los representantes de otras disciplinas sociales con presencia en el ministerio⁵, avanzó hasta la redacción del anteproyecto de Ley Federal de Trabajo Social, presentada en un acto oficial por la Ministra Alicia Kirchner.⁶

Esta avanzada del trabajo social se inscribe una modificación al interior del campo de los expertos en lo social. Durante la década de 1990, se multiplicaron los ciclos de formación de posgrado en saberes socioasistenciales, antes restringidos a las carreras de trabajo social, asistencia social o servicio social. De esta manera, el expertise social se abrió a disciplinas como la economía, la administración, la sociología, la ciencia política, la antropología (Álvarez Leguizamón, 2001; Perelmiter, 2011: 212).

Sin embargo, esta disputa profesional no explica el incremento de trabajadoras sociales en altos cargos de la burocracia socioasistencial. Por el contrario, su encumbramiento se debe principalmente a la existencia de redes de confianza político-burocráticas tejidas durante la gestión provincial en Santa Cruz y con una referencia política en Alicia Kirchner. Esta lectura se comprueba en la composición del MDSN del gobierno del Presidente Macri: la ministra Carolina Stanley conformó su equipo con mujeres y hombres provenientes de sus redes de confianza, principalmente con funcionarios provenientes de la gestión de la Ciudad de Buenos Aires –mismo patrón que el de Alicia Kirchner.⁷ Lejos de consolidar al Trabajo Social como saber legítimo en la cúpula del MDSN, refuerza la lógica de los vínculos de sociabilidades como criterio de reclutamiento de los elencos de gobierno.⁸

Entonces, en lo que atañe a la lógica de saberes en la política, un título universitario determinado no importa en sí mismo como acreditación de conocimiento. Su importancia radica en que es la condición para acceder a ciertos entramados en los cuales sí se ponen en juego los factores de encumbramiento ligados al expertise, una suerte de llave que abre mundos sociales. Estas sociabilidades expertas constituyen las bases sociales de validación de la posesión de credenciales expertas.

2.2 Prestigio, nombre y cuentapropismo experto

En lugar de las titulaciones formales (“yo estudié en tal universidad”, “yo hice tal curso en el exterior”, “tengo un doctorado”), en los discursos de los entrevistados aparecen nociones como “prestigio” o “tener un nombre”. Usualmente, la idea de prestigio remite a formas amplias de status social, vinculadas con factores tan diversos como la estima el carisma, el honor o el éxito (Wegener, 1992). El concepto de capital simbólico de Pierre Bourdieu es ejemplo de esa acepción amplia. Ahora bien, la definición que los agentes dan de “lo prestigioso” puede variar en cada situación. En nuestro caso, la reputación remite casi exclusivamente a la posesión de habilidades y saberes técnicamente fundados. De alguna manera, son formas nativas de designar y medir las capacidades y conocimientos especializados de cada *experto*. Dichas formulaciones simbólicas representan la acreditación de un saber, traduciendo en autoridad pública el reconocimiento de cierto currículum. La especificidad queda clara en la presentación que de sí hacía un entrevistado: “yo no soy un hombre de dinero ni soy un hombre de tradición política, entonces entendí que mi prestigio era mi nombre y que tenía que cuidarlo” [E3]. Frente a los profesionales de la política y a los hombres de dinero, la legitimación del experto toma la forma del prestigio.

Dicho prestigio es posible sobre la base de un trabajo de acumulación de productos intelectuales y materiales, que tienen su punto de partida en la obtención de un diploma pero que no se agota allí. Un entrevistado explicaba el pasaje de la actividad académica a la política de la siguiente manera: “yo ya había entrado en otra categoría y me empezaban a mirar con ojos interesantes, no solamente por algunas

⁵ Por ejemplo, ver el n°31 del Boletín del Consejo Profesional de Sociología (CPS).

⁶ La presentación fue el 20 de agosto de 2014. Junto a Alicia Kirchner estuvieron la titular de la Federación de Asociaciones Profesional de Servicios Sociales, Silvana Martínez, la jefa de gabinete de asesores del MDSN, María Cecilia Velázquez, Norberto Alayón y representantes de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales y de distintos colegios profesionales y federaciones provinciales y distritales.

⁷ Sobre los elencos socioasistenciales del PRO en la Ciudad de Buenos Aires, ver la tesis de maestría de Agustín Salerno (2018)

⁸ Aunque suene contradictorio, en el mediano plazo es probable que aumente la proporción de trabajadores sociales en los elencos políticos del MDSN, por esta simple razón: una de las fuentes de reclutamiento de cuadros de gobierno son los niveles medios y altos de la administración pública, estratos en los cuales aumenta la cantidad de trabajadoras sociales dada la consolidación del trabajo social como profesión estatal.

publicaciones que yo había hecho afuera sino por mi trabajo [...] que era una investigación” [E8]. El currículum vitae es la forma cristalizada de las credenciales expertas acumuladas a lo largo de una trayectoria académica y profesional (publicaciones, dictado de cursos y conferencias, participación en investigaciones, entre otras). Esta acumulación de credenciales sitúa a esta persona en un status diferente: en “otra categoría”. En función de esa reputación se generan oportunidades políticas: “Yo sabía que iban a pedir quedarme. Porque me había hecho un nombre técnicamente, yo” [E6]

La labor de producción intelectual y técnica puede ser colectiva o individual. Por un lado, un futuro secretario de Estado comentaba “Yo vivía de un estudio de economista. O sea, mi estudio de economista creció, llegué a tener diez tipos que me bancaban la verdad. Nos hicimos un buen nombre” [E4]. Aquí, los fundamentos de la reputación (“nombre”) yacen en la dinámica colectiva del emprendimiento en consultoría que dirigía. Junto a esta variante grupal de producción de credenciales expertas, se encuentra una forma individual de prestigio experto:

“Eso fue para mí construir prestigio. Yo creé, a mi modo de ver, ideas distintas y metodologías distintas de cómo hacer las cosas. [...] parto de la base que nadie sabe más que yo, porque yo lo inventé. Entonces, eso me dio una cosa fuerte de presencia.” [E3]

Podemos llamar *cuentapropismo experto* a esta forma individualizada de presentar las credenciales expertas. Los cuentapropistas del expertise apoyan su intervención en su prestigio individual, y no tanto en un respaldo institucional a partir del cual actúan. La idea misma de “nombre” supone la personalización de la intervención pública: se habla en nombre propio a partir de credenciales expertas subjetivamente portadas. En todo caso, este tipo de expertos no encarna una voz colectiva, a diferencia de quienes se presentan como miembros de una organización experta.

El caso de Diego Ríos permite ilustrar el tipo de trayectoria de expertise cuentapropista.⁹ Ríos obtuvo un título de grado en Ciencias Políticas en una universidad nacional y de posgrado en políticas sociales en una institución privada. Antes de tener el título de posgrado, comenzó a dictar clases y coordinar ciclos de maestría. Sus principales trabajos consistieron en ser consultor experto de instituciones públicas, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil. El perfil de profesional autónomo que desarrolló le habilitó a circular más libremente (con menores compromisos institucionales preexistentes) por diversos espacios políticos, académicos y expertos. Por ello, pudo ser consultor externo de los gobiernos de Carlos Menem y Eduardo Duhalde, funcionario de rango intermedio en el de Fernando de la Rúa, y alto funcionario durante el Kirchnerismo. No hay ni una identificación política permanente, ni una carrera estable en organizaciones expertas o universitarias. Por el contrario, Ríos diversifica sus actividades, pivotando con la consultoría cuentapropista sobre la cual replegarse en momentos de reveses políticos.

La ausencia de una inscripción institucional fuerte es clave para entender las condiciones de su circulación y, particularmente, la posibilidad de optar por el compromiso político liberado de las normativas de los centros expertos o académicos al respecto. Esto difiere de otros perfiles de expertos, cuya legitimidad está respaldada fuertemente por la pertenencia institucional a centros de expertise nacionales o internacionales, y que veremos en el último apartado.

Ahora bien, aunque hablemos de cuentapropismo, no debemos olvidar que detrás de cada agente están las bases sociales en las que las personas recolectan, adquieren, incorporan y validan constantemente las credenciales expertas esgrimidas individualmente. En nuestras investigaciones han aparecido dos entornos de sociabilidades expertas significativos para el encumbramiento: los ciclos de formación de posgrado y las redes de los organismos multilaterales.

3. Las bases sociales del expertise: sociabilidades y vínculos débiles

El solapamiento entre política y academia no solo implica que expertos salten a la política, sino que agentes políticos-estatales incursionen en el mundo académico. Las trayectorias de estos “profanos”

⁹ Utilizamos un seudónimo para garantizar el anonimato.

transcurren alejadas de las sociabilidades expertas, acercándose a la academia de manera instrumental, en búsqueda de ciertas credenciales que complementen su perfil técnico, o de las fuentes de ingresos más suculentas que ofrecen los organismos multilaterales. Así, es cada vez más frecuente encontrar funcionarios de la administración pública cursando posgrados o participando de manera lateral en centros de expertise. En ocasiones, el esfuerzo de adquisición de credenciales expertas de los *funcionarios* y los *cuadros de partido* apunta a la acreditación formal de los conocimientos prácticos estatales adquiridos en su paso por cargos públicos. Esto dio lugar a trayectorias sinuosas y formas organizativas híbridas, que ilustraremos más adelante con los casos del Grupo Sophia y la Fundación ISalud. Este tipo de participación es periférica y esporádica, y muestra los matices que recubre la etiqueta de *experto*. En este sentido, debemos cuidarnos tanto de reproducir el discurso de los actores como de construir categorías que nos lleven a considerar como *expertos* a todos los que participan de sociabilidades expertas. En todo caso, se trata de una etiqueta que tiene sentido situado en entramados de relaciones sociales en función de determinado tipo de credenciales.

3.1 Las sociabilidades expertas en organismos internacionales

Un primer entorno ligado a la producción, adquisición y circulación de credenciales expertas son los organismos internacionales, entre los cuales debemos distinguir dos tipos. Por un lado está el sistema de Naciones Unidas, comprendido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y entidades afines como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por otro lado, se encuentra la banca multilateral de crédito, notablemente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cada uno de estos organismos supone particularidades en las redes, en los discursos, en las técnicas vehiculizados, y en el prestigio movilizado.

Las personas que participan en estos organismos (sea como técnicos, consultores, o administrativos, en las oficinas locales o en la carrera internacional) adquieren ciertos recursos propios de los circuitos internacionales, ligados a la innovación, el manejo de recursos financieros externos, y el respaldo institucional de organizaciones de gran peso como los organismos internacionales. La experiencia profesional se traduce en credenciales expertas internacionalizadas, que tienen un valor suplementario en países relativamente periféricos y receptores de la asistencia. En la Argentina, desde la década de 1980 dicho perfil internacionalizado facilitó las oportunidades laborales y políticas, en particular en el Estado.

La experiencia profesional en organismos internacionales resulta en una redefinición de los perfiles, como relata un antiguo funcionario internacional:

Yo en principio no tenía casi ninguna experiencia de trabajo en política social, excepto la curiosidad, pero ellos valoran mucho... Porque yo en la OPS hago un libro sobre planificación estratégica que lo publica la propia OPS. Entonces, el tema de planificación estratégica se pone bastante de moda para esa época y el SIEMPRO¹⁰ me pide un sistema de capacitación a distancia que juntaba dos cosas: juntaba el tema de planificación estratégica y el tema de redes [E7]

Las credenciales internacionalizadas resultan más valoradas para las políticas públicas que siguen los diseños y son financiadas por las agencias internacionales, conocidos en la jerga como “programas enlatados”. Dichas agencias suelen partir del diagnóstico que los funcionarios estatales locales carecen de la capacidad técnica necesaria para gestionar de manera eficiente dichos programas. Más allá de la crítica necesaria sobre cómo se elaboran dichos diagnósticos, una manera de lidiar con dicha

¹⁰ El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) tiene como objetivo la producción de información estadística sobre los programas sociales nacionales, y su monitoreo y evaluación; la capacitación de funcionarios y el establecimiento de vínculos entre la academia y el Estado. Desde su fundación, es financiado por los bancos Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) e Interamericano de Desarrollo (BID).

“incapacidad” fue el armado de burocracias paralelas responsables de los programas “enlatados”. Para conformarlas, se reclutó (y se recluta) a personas con manejo práctico –experiencia- de las lógicas burocráticas de los organismos internacionales, notablemente a los expertos internacionalizados ya habían pasado como consultores o funcionarios de los organismos.¹¹

Para quienes no provienen del mundo de los organismos internacionales, la experiencia profesional en este tipo de proyectos supone un aprendizaje en las formas de trabajo de este tipo de proyectos, diferentes de los de la carrera burocrática en la política pública:

era un contrato de la OPS, pero era un proyecto muy importante y había 3 millones de pesos para hacer capacitación. Pero ahí me fue re mal, fue la única vez en mi vida que me fue mal laboralmente. Primero porque el proyecto me quedaba grande; o sea, yo no tenía mucha idea de cómo administrar un proyecto con la OPS. [E9]

El aprendizaje práctico en los programas internacionales supone la adquisición de credenciales que habilitan oportunidades políticas y profesionales:

Y en PAMI hay un gerente que me conoce de mi trabajo de antes y me pide que arme un área de relaciones internacionales, porque yo había trabajado mucho con la OPS, con la OISS. Había armado para el tema de la capacitación convenios con organismos internacionales. Entonces, me ubicaron en ese perfil [E9]

“Perfil”, “nombre” o “prestigio” remiten a lo mismo: la presentación de la persona como poseedora de ciertos saberes expertos, en este caso el manejo práctico de programas internacionales. Asimismo, las sociabilidades expertas internacionales son soportes de circuitos de intercambio de información respecto de las capacidades y habilidades de las personas que por allí transitaron, como lo demuestran los dos siguientes extractos:

Viviana Fridman viene de Prol¹². Nosotros la entrevistamos, hablamos, tenemos empatía. Teníamos algunos contactos, en particular Eduardo [Amadeo] como economista en los bancos, tanto el Mundial como en el BID. Preguntó, y los dos bancos hablaron de una profesional excelente. [E5]

Yo no lo conocía de antes, pero un amigo que había sido jefe mío en la OPS, médico demógrafo -que había dirigido la Encuesta Nacional de Salud de la Argentina en la década de los '60-, había vuelto de Washington jubilado y había entrado a trabajar al INDEC, entonces me mencionó. [E8]

En otras palabras, los vínculos generados en redes de organismos internacionales actúan como referentes confiables validando las credenciales expertas de las personas. así, dicha experiencia profesional sirve de respaldo para oportunidades futuras. Este tipo de entramados de vínculos débiles, que vehiculizan credenciales expertas internacionalizadas, favorece trayectorias de encumbramiento.

¹¹ Un ejemplo significativo fue la Investigación sobre la Pobreza en la Argentina (IPA), un proyecto financiado en 1988 por el PNUD y BM en el que participaban expertos con experiencia en proyectos internacionales, junto con personal del INDEC con pergaminos similares. Sobre esta experiencia, ver Vommaro y Daniel (2013). El IPA anticipa la proliferación de programas sociales “enlatados” durante la década de 1990, y es sociológicamente significativo dado que organizó parte del mundo de las sociabilidades expertas, ligando organismos internacionales, burocracia estatal y mundo académico.

¹² Luis Prol fue el primer Secretario de Desarrollo Social de la Nación, entre febrero y julio de 1994.

3.2 Los posgrados como bolsas de trabajo y redes de vínculos débiles

Otro entorno privilegiado para la circulación de expertos son los cursos de formación de tercer ciclo, como las especializaciones, diplomaturas y maestrías. Estos sirven a la transmisión de conocimientos teóricos y la adquisición de títulos institucionalmente respaldados y políticamente cada vez más valorados, debido a la depreciación de los títulos universitarios de grado.¹³ Ahora bien, si miramos más allá de la superficie del fenómeno, veremos que la participación allí supone el acceso a un mundo de interacción con potenciales colegas, competidores, empleadores, jefes políticos y/o parejas. Así, se abren oportunidades políticas, económicas, sociales, culturales, sexuales, todas sobre la base de una credencial experta. En palabras de los actores, acceder a “contactos”. Las oportunidades pueden ser leídas en clave laboral y política. Según un entrevistado que fue estudiante, profesor y finalmente director de una maestría, estas funcionan como “bolsas de trabajo”:

desde entonces hasta ahora, los posgrados son bolsa de trabajo también. Digamos, para venir a [el Gobierno de la] Ciudad [de Buenos Aires] me recluta un profesor [de Escuela de Salud de la Universidad de Buenos Aires]. Y en la Escuela también me reclutan profesores. Es bastante natural en salud pública que pasen esas cosas [E7]

Esto forma parte de los esquemas de interpretación a partir de los cuales los propios agentes despliegan ciertas estrategias, orientadas por aspiraciones laborales a veces, políticas en otras, muy frecuentemente combinando ambas. De allí que la elección de una institución y de un ciclo de formación sea un cálculo que trascienda lo estrictamente educativo:

R: Los posgrados de los que participo, en general forman cuadros técnicos que están en nivel, vamos a decir así, de Director [Nacional] para abajo. Porque para este mismo período la fábrica de funcionarios de Director para arriba es ISalud digamos.

P: ¿Esto a partir de qué época?

R: Y, prácticamente de esa época, del '95 en adelante. La gente que quiere ser funcionario de una provincia va a ISalud...

P: ¿Por qué cree que...?

R: Bueno, por la red de contactos de [Ginés] González García, digamos. Tiene una... O sea, fue armando un entramado de cooptación entre el Ministerio de Salud y su propia organización que hace que incluso la gente ya vaya asumiendo que va a tener esa oportunidad. [Es] Una bolsa de trabajo más arriba en la estructura. O sea, nosotros formábamos los suboficiales y ellos formaban los oficiales. [E7]

En el mismo sentido, un *experto* estrechamente ligado a las áreas de políticas sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) remarcaba que “FLACSO formó una camada de gente que mejoró la gestión pública, sin duda” [E3], distinguiendo dos recorridos de socialización experta en dicha entidad. El primer recorrido consiste en ir del mundo universitario al político: jóvenes graduados de la universidad, que continúan su formación técnica en posgrados; y que luego van a la gestión pública. El segundo recorrido va de la política territorial a la academia, y luego a la política: personas “con un perfil más político que se tecnifican” a través de cursar posgrados:

era toda gente grande, que como nunca había habido un posgrado, se re-enganchó tipo de cuarenta años, funcionarios públicos, diputados, tipos del sistema político

¹³ Entre 1983 y 2007, el sistema universitario público pasó de 400.000 estudiantes matriculados a más de 1.250.000 (Buchbinder y Marquina, 2008: 87). Junto al aumento de los egresados, esto conlleva la depreciación del valor simbólico de un título universitario de grado (es decir, del prestigio), trasladando el efecto de distinción hacia los ciclos de maestría (para el mundo de las empresas, de la sociedad civil o de la Administración Pública) o doctorales (docencia e investigación).

santafecino real. Y acá algo parecido pasaba. Porque los posgrados recién empezaban a arrancar, no es el mundo actual que todo el mundo tiene que hacer un posgrado [E3]

En un primer momento, el Estado impulsó fuertemente la creación posgrados en políticas sociales, en particular durante la gestión de Eduardo Amadeo en la SDSN. En línea con la lectura de los organismos internacionales, el diagnóstico de partida era la carencia de recursos humanos estatales capacitados para llevar adelante una administración eficiente y eficaz de las políticas sociales. En consecuencia, hubo una clara estrategia por parte de la SDSN en la profesionalización de los recursos humanos de la SDSN.

Primero, se incorporaron sociólogos, politólogos y economistas a los distintos niveles de la gestión. En algunos casos, esta fue una temprana experiencia estatal para futuros altos funcionarios, como Jorge Capitanich, Daniel Arroyo o Axel Kicillof.¹⁴

Segundo, a través del SIEMPRO se buscó establecer una relación de intercambio con el mundo académico. Para ello, se generaron espacios como la Cátedra Pública de Políticas Sociales (en asociación a FLACSO) y el Foro de estudios sobre Informalidad y Exclusión Social (junto a la OIT), en la que dictaron conferencias o presentaron sus trabajos profesores e investigadores en ciencias sociales nacionales e internacionales¹⁵. En los fundamentos de la Cátedra Pública se señalaba que el proyecto de profesionalización e intercambio estaba “destinado a integrar la reflexión y los aportes del sector académico y del Estado” (Carpio y Novacovsky, 1999: 9).

Tercero, la SDSN promovió la creación de ciclos de formación en desarrollo social, gerencia social y políticas sociales. Uno de los altos cuadros de dicha gestión se refería en estos términos a la apuesta de la SDSN por la formación de recursos humanos para la gerencia social:

Nosotros gastamos catorce millones de dólares en entrenar funcionarios. Un programa manejado por el SIEMPRO, un programa del Banco Mundial, para capacitar los funcionarios de las provincias.[...] Los capacitamos, los mandamos a Washington a la Escuela de Gerencia Social del BID. [...] Les enseñábamos a administrar bien. Hacían ejercicios primarios de llevar un balance, medir, cómo hacer una línea de base, cómo hacer una encuesta, y después cómo conceptualizar políticas sociales. O sea, todo el marco teórico de lo que es la política social lo desarrollaban allá. [E4]

Si bien existían antecedentes desde fines de la década de 1980, a partir de 1996 se multiplicaron las instancias de formación académica en políticas sociales, diferenciándose de la salud pública. Como muestra la cita anterior, el proyecto formativo de funcionarios se regía por los parámetros establecidos por los organismos internacionales. Así, se crearon programas de posgrado en varias universidades nacionales, como la maestría en Políticas Sociales en la UBA, de Salta, del Nordeste, entre otras. En el caso de la UBA, primero se creó la Carrera de Especialización en Planificación y Gestión en Políticas Sociales, en marzo de 1994,¹⁶ y recién en diciembre de 1996 se lanzó la Maestría en Políticas Sociales.¹⁷ También, en este marco se crearon en FLACSO Argentina, con el soporte de la SDSN, dos áreas orientadas a la Política Social. Desde 1998, la Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales dirigida por Alfredo Monza, y desde 1994 el área de Estado y Políticas Públicas, dirigida por García Delgado, dentro de la cual se han brindado distintos seminarios, diplomaturas. La propuesta educativa de

¹⁴ Capitanich fue Subsecretario de Coordinación Técnico-administrativa (1995-96) y de Proyecto Sociales (1998-99). Kicillof fue asesor de Capitanich, mientras que Arroyo fue consultor externo en la SDSN (1996-98).

¹⁵ Algunos de los participantes fueron Robert Castel, Bernardo Kliksberg, Julián Le Grand, Jean-Paul Fitoussi, Alejandro Portes, Vilmar Faria, Rubén Katzman, Lena Lavinás, Martín Ravaillon, Claudia Sobrón, Ana Sojo, Víctor Tokman, Emilio Klein, Alfredo Monza, Emilia Roca, Juan Martín Moreno, Luis Beccaria, Jorge Carpio, Álvaro Orsatti, Raúl Bisio, Elsa Cimillo, Rubén Gilardi, Silvio Feldman, Miguel Murmis, Héctor Palomino, Carlos Belvedere, Gabriel Kessler, Irene Novacovsky (Carpio y Novacovsky, 1999; Carpio, Klein y Novacovsky, 2000).

¹⁶ De acuerdo a la resolución n°5028 del Consejo Superior de la UBA, parte del financiamiento era aportado por el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (PRONATASS) luego por la SDSN.

¹⁷ Resolución del Consejo Superior de la UBA n°4884, la primera cohorte corresponde al ciclo 1997-1998.

estos programas otorgaba un lugar central al fortalecimiento de vínculos con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil.

Más allá de la formación académica, las universidades cumplen la función de fuente reclutamiento de expertos para la función pública, alternativo a los organismos internacionales:

P: Cuando Ud. empieza a trabajar en la Secretaría, ¿quién es el que le hace el contacto?

R: De pura casualidad la Universidad del Salvador, que yo nunca di clases ahí. En realidad, Amadeo era el secretario de Desarrollo Social, tenía un director de Fortalecimiento de la Sociedad Civil que se llamaba Roberto Candiano, que fue a la universidad del Salvador, dijo que iba a dar unos cursos y que necesitaba a una persona que supiera de esto. El director de la Carrera de Ciencia Política del Salvador estaba con una persona que se llamaba Guillermo que se le ocurrió mi nombre y ahí me llamaron.

P: ¿A este Guillermo Ud. lo conocía?

R: Sí, porque habíamos dado varios cursos porque formábamos parte del bordonismo [E3]

El funcionamiento de las sociabilidades expertas como ámbitos de reclutamiento se ve, por ejemplo, en la conformación de equipos de colaboradores. Para un experto que debe tomar a cargo la conducción de una oficina pública, los estudiantes, compañeros y colaboradores cosechados en el campo de expertise son potenciales miembros de su equipo de gestión. Es una suerte de círculo de oportunidades: la persona que fue reclutada cuando estudiante, al momento de formar su propio equipo busca entre sus estudiantes, reproduciendo la lógica de bolsa de trabajo a la que nos referíamos.

Uno de los entrevistados, miembro de un importante centro de formación e investigación en ciencias sociales de la Argentina, formó el equipo de colaboradores que lo acompañaba en cada cargo, reclutándolos “sobre todo de la Universidad y de las cátedras. [...] En general todas esas relaciones fueron dadas por las cátedras, de grado y de posgrado”. En dichos espacios: “se me acercaba gente que le interesaba estos temas y naturalmente se iba enganchando.” [E3]

4. Los centros de expertise como redes de confianza

En ocasiones las sociabilidades expertas dan lugar a formas asociativas más estables, como centros de expertise, o think tanks. Estas son empresas de tipo experta, fundada sobre la base de una autoridad científico-técnica, que supone los elementos ya mencionados: titulación, soporte institucional, credenciales. Esta empresa experta puede ser de tipo económico (su fin es el de generar oportunidades laborales, tales como asesoría, consultoría y docencia), culturales y/o políticas, las cuales nos interesan. Tomaremos prestado la noción de redes de confianza acuñada por Charles Tilly (2010), para pensar esta modalidad de asociación de expertos en redes primero y en centros de expertise luego. La institucionalización de las redes de confianza expertas provee a sus miembros de una referencia institucional a la cual remitir sus intervenciones expertas.

La politización de la técnica y la tecnificación de la política dieron lugar a la proliferación de redes de confianza expertas dirigida a incidir en la política pública o a acceder a puestos de gobierno (Thompson, 1994: 38). Junto a las fundaciones políticas (ligadas a un partido o personaje político), encontramos centros de investigación con una clara direccionalidad política, con mayor versatilidad que las fundaciones partidarias: los mecanismos de control sobre la posibilidad de hablar en nombre de un partido o de una identidad política son menores (Campetella, Roitter y González Bombal, 2000: 15-30).

En particular, las fundaciones y los centros de investigación sirven a distintas estrategias. Ampliando el planteo de Thompson (1994), los centros de expertise son *trampolines* hacia la función pública, ya que allí los políticos profesionales reclutan *expertos* que prestigien la gestión y que les brinden recursos expertos para las políticas públicas. Segundo, son formas alternativas de participación en partidos políticos, en particular para aquellos que carecen de soportes territoriales para hacer política institucional. Incluso, en torno a estos se pueden desarrollar tendencias internas dentro de los partidos. Finalmente, son *redes de contención* tras la salida de la función pública, ya que la reorganización de los equipos de gestión

en instituciones privadas es una manera de mantener la cohesión de los círculos de colaboradores, y a la vez de evitar el ostracismo y quedar fuera del juego político institucional.

En algunos casos, se trata de volver a entidades a las que pertenecían con anterioridad a asumir en el gobierno. En otros, son centros creados tras la salida con el fin de mantener la cohesión del grupo formado en la gestión, y para reconvertir la experiencia práctica en credenciales expertas. La experiencia de gestión se capitaliza económica y políticamente, aprovechando los recursos, contactos y prestigio adquirido en el paso por la gestión. En todos estos casos, se da continuidad a la red generada en la gestión, entrelazando cuadros de gobierno, académicos, profesores, estudiantes y hombres políticos. Esto se ve en la composición de los equipos de los distintos centros.

Existen numerosos centros de expertise por los cuales han pasado hombres y mujeres que antes o después ocuparon altos cargos de gobierno en DSN.¹⁸ A continuación analizaremos tres centros de expertise de distinta naturaleza, que nos permitirán dar cuenta de su funcionamiento como redes de confianza centrales para encumbramiento de expertos en el gobierno social.

4.1 ISalud, cantera de funcionarios

La fundación Instituto de la Salud (ISalud), es una institución educativa de nivel universitario de grado y de posgrado dedicada a la docencia y a la investigación en materia de administración y sistemas de salud pública. Su creación data de los últimos meses de la gobernación de Antonio Cafiero en la Provincia de Buenos Aires, en octubre de 1991. Sus primeras actividades fueron el dictado de cursos y seminarios. En 1999 comenzó a dictar su primera maestría, luego una licenciatura de grado y desde 2007 tiene el reconocimiento oficial de universidad.

Desde sus orígenes, la figura convocante fue el ministro de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Ginés González García, convertido en referente político de un conjunto de funcionarios durante su gestión en dicha cartera con una clara identidad peronista. De acuerdo a la historia oficial presentada en la web de ISalud, “su grupo fundador definió su misión institucional, cual era ‘mantener presencia activa en la política sectorial nacional’”.¹⁹ En efecto, ISalud fue un mecanismo cohesionador del grupo de colaboradores de González García en el ministerio provincial una vez que debieron abandonarlo. Así lo refería un miembro del grupo fundador de ISalud, que luego participó en la SDSN durante la gestión Amadeo:

R: [en ISalud estuvieron]...todos los que formamos parte del equipo de Ginés González García cuando él fue ministro de la provincia de Buenos Aires, con [Antonio] Cafiero.

P: ¿Ahí es cuando se funda ISalud?

R: Cuando termina esa gestión, que teóricamente nos desparramábamos todos, ahí se crea la fundación.

P: ¿Y cuál era el propósito?

R: [...] El objetivo, en realidad, siempre fue hacer un grupo de opinión y de presión, de alguna manera, sobre aspectos de la política social y de salud en la Argentina. Y Ginés [González García] siempre fue nuestro jefe máximo. [E9]

La creación de ISalud responde a una estrategia de reconversión de los equipos de gobierno a la salida de la gestión a la que suelen recurrir los dirigentes políticos sin estructura partidaria propia. Algo similar ocurrió en torno a Eduardo Amadeo, que crea su propia fundación junto a su entorno del Banco Provincia, como comenta uno de los colaboradores más estrechos de Amadeo:

¹⁸ Los más importantes son la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y el Observatorio Social (OS), red de reconversión del grupo Amadeo; el Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP), del que participaron a inicios de los 90's Isuani y Bustelo; el Centro de Implementación de Políticas Públicas para el Equidad y el Crecimiento (CIPPEC); la Fundación Norte y Sur, que agrupó al equipo de Luis Prol a la salida de la SDSN en 1994, junto a Ludovico Videla y Capitanich.

¹⁹ Cf. <http://www.isalud.edu.ar/historia.php> [Consultado online el 25/06/2014].

Estando en el Banco Provincia nosotros hacemos una pequeña fundación que se llama Instituto de Desarrollo y Comunidad, IDYC, que era un aguantadero básicamente. [...] Alquilábamos un lugar ahí en Palermo y desde ahí hacíamos conferencias. La política tiene esas rutinas de tener una fundación para que la gente venga a dar conferencias, mesas redondas. [E4]

Mientras que la fundación de Amadeo era una red de contención –“aguantadero”, en palabras del entrevistado– que se disolvió en poco tiempo²⁰, ISalud atravesó un camino de institucionalización de sus actividades, con publicaciones propias, actividades de docencia estables que se convirtieron en ciclos de formación y luego su conversión en Instituto Universitario. Al tiempo que se constituía como un locus de expertise en salud, ISalud participaba indirectamente de la arena política a través de varios de sus miembros, que conformaban una red dentro del Partido Justicialista bonaerense:

R: Felipe [Solá], Ginés [González García], Eduardo [Amadeo], Jorge Remes [Lenicov] fueron los ministros de [Antonio] Cafiero en la provincia, era como una banda con la que yo me sentía cómoda porque son tipos que tienen otros códigos para hacer política.

P: ¿Qué tipo de códigos?

R: No son así clientelares, de maltratar a la gente que tienen al lado, son tipos honestos. Por lo menos la impresión que yo tengo. Yo siempre me sentí bien con ese grupo. No son tipo de comité, de unidad básica; hicieron siempre una política más superestructural como la que hice yo, más técnica, desde lo técnico. Entonces, con ellos me entendía enseguida, porque los temas de conversación eran técnicos, por más que eso sirviera a la política [E9]

De esta manera, la Fundación ISalud es un punto de convergencia de sociabilidades burocráticas provinciales y partidarias (peronistas bonaerenses), a partir del cual se genera un locus de producción, adquisición y circulación de credenciales expertas. Sobre estas sociabilidades expertas se sostuvo una red de confianza de tipo política que llevó a varios de los integrantes de ISalud a sumarse a distintos elencos de gobierno en función de esta combinación de capacidad técnica e identidad política. De hecho, para el núcleo duro de ISalud, ambas cuestiones se entremezclaban: “yo participaba de las reuniones semanales en las que se charlaba de política y de aspectos de salud y de política social.” [E9]

En relativo poco tiempo, ISalud se convirtió un centro de expertise y al mismo tiempo un centro de reclutamiento de cuadros técnicos con una adscripción política clara del peronismo. Esta red desembarcó con fuerza en la SDSN en 1994, cuando Eduardo Amadeo fue designado Secretario de Desarrollo Social. Amadeo carecía de una masa crítica de colaboradores para cubrir los cargos, junto a su “hombre de confianza” Leonardo Di Pietro acudieron a González García en búsqueda de potenciales funcionarios:

²⁰ Amadeo y sus colaboradores siguieron un patrón similar para organizar su salida del gobierno nacional en diciembre de 1999, creando dos organizaciones: la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) y el Observatorio Social (OS), organizaciones estrechamente emparentadas (comparten la mayoría de sus integrantes, autoridades y la sede en la que funcionan). El OS era una asociación sin fines de lucro dirigida a asesorar al sector público y empresas (consultado online el 6/12/2010: <http://www.observatoriosocial.com.ar/es/observatorio/quienes-somos>), y la AAPS se proponía como un espacio académico de intercambio de ideas (AAPS, 2002). La AAPS organizó cuatro ediciones del Congreso Nacional de Políticas Sociales en los años 2002 (264 expositores), 2004 (371), 2006 (231), y 2008 (502), en las que participaron prestigiosos académicos, organizaciones sin fines de lucro, funcionarios nacionales y provinciales de mediano y alto rango. Entre los expositores y organizadores encontramos numerosos altos funcionarios de la SDSN/MDSN: Horacio Rodríguez Larreta, Jorge Capitanich Aldo Isuani, Pablo Vinocur, María del Carmen Feijóo, María Inés Vollmer, Daniel Arroyo, Roberto Ghetti o Alicia Kirchner, además de los cuadros ligados a Amadeo, como Silvia Gascón, Leonardo di Pietro, Roberto Candiano, Viviana Fridman, Gabriela Agosto, Irene Novacovsky, así como directores generales y nacionales, coordinadores y consultores de la SDSN, SIEMPRO y MDSN.

[durante la gobernación de Cafiero] nos habíamos hecho muy amigos de Ginés González García, que había sido ministro de salud 3 años de la Provincia [de Buenos Aires], y que terminado eso había formado una fundación, ISalud, hoy universidad. Y entonces, lo que hacemos es sentarnos con Ginés [...] y tenemos que pedirle gente. Y Ginés, obviamente, nos da 10 personas [E5]

Como es evidente, el extracto anterior corresponde a quienes apelan a ISalud y a González García para reclutar cuadros de gobierno. El siguiente extracto es de una de las personas recomendadas por González García a Amadeo y Di Pietro:

...cuando Amadeo fue a Desarrollo Social, Amadeo le preguntó a Ginés, y Ginés le dio varios nombres, entre ellos el mío. [...] hubo asesores, hubo directores que venían del equipo de ISalud. Ginés no, nunca estuvo con Menem, nunca lo llamó Menem para ocupar ningún cargo en su gobierno. Así que era una situación un poco rara: estábamos todos en cargos. [E9]

La oportunidad de encumbramiento es posible por la participación en esta red de confianza experta que era ISalud:

Amadeo conoció mi nombre por Ginés. Amadeo lo llamó, eran muy amigos, y bueno... había un montón de cargos a cubrir. Además estaba Leonardo Di Pietro, que siempre fue como el segundo de Amadeo... Entonces me llamó Ginés y me dijo: "Mirá, te va a llamar Amadeo o Leo Di Pietro porque te quieren ofrecer la subsecretaría". [E9]

La red de confianza habilita oportunidades políticas, proveyendo los respaldos de las credenciales expertas y también de las garantías de lealtad política:

[...] Entonces vino Leo, me conoció, habló conmigo y me dijo: "Bueno, mañana a las 11 vení a hablar con Amadeo". Y yo no me animaba. Me acuerdo que lo fui a ver a Ginés y le dije: "Ginés, yo no, yo no sirvo para esto, yo no estoy en la política, no tengo idea. Además estos son medio chorros, yo no..."; [González García le respondió que] "No, pero Amadeo es un tipo re honesto, quedate tranquila, vas a estar re bien". [E9]

En este último extracto se trasluce los compromisos que conlleva una red de confianza como ISalud: junto al respaldo político que González García otorga a la postulante, está en juego la apuesta de ISalud por acceder y controlar puestos de gobierno. Si entre los objetivos de esta institución estaba el convertirse en un "grupo de opinión y de presión", el control de ciertos resortes estatales era parte de la estrategia a la que debían plegarse los miembros de ISalud.

Entre las 10 personas de ISalud recomendadas por González García estaban Silvia Gascón (asumió como subsecretaria de Tercera Edad), los médicos Héctor Conti y Andrés Leibovich (Director de Emergencias Sociales), la politóloga Gabriela Agosto (Coordinadora Nacional del Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil) y el contador público Marcelo Ondarçuhu (Gerente de Administración). El paso por la gestión de estos cuadros expertos de ISalud amplió sus redes. Así, Eduardo Amadeo fue profesor, director de una maestría y miembro del Consejo Directivo de la Universidad ISalud, y Leonardo Di Pietro fue profesor. La contrapartida es la participación de numerosos miembros de ISalud en la Asociación Argentina de Políticas Sociales, fundación creada por Amadeo a la salida de su gestión en SDSN.

La participación en ISalud se combinó con el desempeño en cargos públicos. La gran mayoría acompañó a Amadeo en la SEDRONAR (1998-1999) y a sus cargos en provincia de Buenos Aires (2000-2001). En 2002, cuando González García fue ministro de Salud de la Nación por el Presidente Duhalde, la gran mayoría se sumó al elenco ministerial, en el segundo gran desembarco de ISalud en la gestión pública nacional. Como señaló un alto funcionario vinculado a dicha red: "no es que ISalud actuara como

cantera ideológica del ministerio, pero prácticamente todos los de ISalud estaban dentro del Ministerio” [E5]. Uno de los elementos más relevantes para comprender la continuidad de esta red de confianza experta son las sociabilidades que exceden el paso por la gestión:

[...] durante todo ese tiempo y hasta ahora que Ginés se fue a Chile [Embajador, 2007] todos los lunes a la noche nosotros nos reuníamos a cenar con Ginés. Era re interesante, porque cada uno estaba en un lado; incluso algunos teníamos problemas en la gestión entre nosotros, entonces ahí Ginés nos juntaba. Y todavía, recién hace 15 días que Ginés vino y fuimos a comer todos juntos. [...] Pero yo te diría que el grupo original seguimos siendo buenos compañeros [E9]

4.2 UNICEF: Las intervenciones expertas políticamente orientadas

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en inglés) es una agencia del sistema de las Naciones Unidas especializada en derechos de la niñez. Su objetivo declarado es “proteger los derechos de niños y niñas, para contribuir a resolver sus necesidades básicas y ampliar sus oportunidades a fin de que alcancen su pleno potencial.”²¹ El marco legal internacional es la Convención sobre los Derechos del Niño, a la cual la República Argentina adhirió en 1990 (Ley 23.849) y dio status constitucional en 1994. La oficina de UNICEF en la Argentina data de 1989, aunque antes hicieran acciones a través de oficinas regionales. Su primer director fue Eduardo Bustelo (1989-1993), que dejó el cargo nacional para ser representante regional de UNICEF, lo que supuso un ascenso. Su reemplazante fue el hasta entonces director adjunto, Alberto Minujín (1993-1995), a quien siguió Aldo Isuani como director adjunto y ejecutivo (1995-1997). En ese mismo período, Pablo Vinocur fue oficial de Proyectos en Salud y Nutrición (1991-1995) y de Proyectos en Política Social (1996-1999), y finalmente coordinador de Proyectos de la institución (1999). Salvo Minujín, todos ellos integraron los elencos de gobierno de la Alianza en el MDSN entre 2000 y 2001.

Las tareas de UNICEF varían de acuerdo al país en el que actúe. En el caso de la Argentina, sus actividades son del tipo de *advocacy*, es decir la búsqueda de incidir en la agenda pública y estatal sobre problemáticas de la infancia y la adolescencia a través de campañas de difusión y concientización, y la cooperación técnica con el Estado y organizaciones no gubernamentales:²²

Mirá, UNICEF tenía oficinas donde había un financiamiento muy importante para acciones directas, que esto es básicamente en países pobres. En los países de ingresos medios como la Argentina, había todo un debate [...] estaba en la duda si Argentina tenía que ser oficina de recaudación de fondos o tenía que haber programas. Pero los programas no podían ser programas en sentido clásico, sino que tenían que ser programas de *advocacy*. *Advocacy* significa, es intentar resaltar la problemática de infancia en la sociedad. Porque teníamos, suponete, un millón de pesos de presupuesto. Con un millón de pesos no ibas a cambiar el mundo. [E1]

Las actividades de UNICEF buscaban incidir en la agenda pública a partir de investigaciones sobre la situación de la infancia en la Argentina. Esto le permitía tomar distancia crítica del gobierno, a diferencia de otras agencias internacionales, más involucradas técnica y financieramente en la gestión estatal a través de la puesta en funcionamiento de distintos programas de gobierno y su asistencia técnica.

La única excepción notable fue el diseño del Programa Materno-Infantil (PROMIN). En un primer momento el Ministerio de Salud convocó a un experto a título de su prestigio personal, Pablo Vinocur. Este participaba en UNICEF, por lo que se terminó involucrando a la institución. UNICEF contaba con el prestigio técnico –garantizado por la neutralidad política exigida a todo miembro del sistema ONU– y el prestigio moral –ligado a su acción en un campo “sensible”, tal el de la niñez– que sirvió de soporte

²¹ Cf. <http://www.unicef.org/spanish/crc/> [consultado online el 18/6/2014]

²² Cf. <http://www.unicef.org/argentina/spanish/overview.html> [consultado online el 18/6/2014]

institucional de presión ante los conflictos y los desacuerdos desatados con los funcionarios del gobierno nacional, como relata uno de los integrantes de UNICEF, luego alto cuadro de gobierno de DSN:

...cuando entró [el ministro de Salud Alberto] Mazza, la gente que puso él tenía una mirada llamémosle ‘un poco más conservadora’ que la nuestra y tenía mucha desconfianza. Ahí el hecho de haber estado con UNICEF yo creo que posibilitó que la cosa continúe, si no hubiera sido... porque sacar a UNICEF tenía un costo político. Pero llegó un momento muy tenso porque me cuestionaban todo, yo estaba con una angustia total, no podía seguir avanzando. Entonces hablé con Bustelo y me dice: ‘mirá, si tenemos que irnos, nos vamos. Vamos, pero enfrentémoslo y planteémoslo derecho, viejo’”. La táctica de presión funcionó en gran parte por el prestigio de UNICEF. [E8]

Aquí aparecen los compromisos organizacionales a los que ya nos referimos en el apartado de ISalud. La participación de los agentes en ciertas redes de confianza supone no solo que esta provee oportunidades redituables en términos individuales, sino participar de un sistema de derechos y obligaciones mucho mayor.

Esta anécdota sobre el PROMIN ilustra la relación conflictiva que mantuvieron los funcionarios de UNICEF Argentina y el gobierno de Menem. Como señalaron Claudia Daniel y Gabriel Vommaro (2013: 30), “la oficina regional de UNICEF en Buenos Aires [...] conformaría una de las usinas de pensamiento crítico del nuevo gobierno y sus políticas de ajuste estructural”.

La exigencia de neutralidad ideológica de UNICEF a sus funcionarios les impide comprometerse en política. En el caso argentino, las críticas a las políticas neoliberales conjugaron no solo un fundamento experto sino un componente político ligado a la participación de varios de los en distintos grupos partidarios opositores a Menem. De esta manera, la crítica al neoliberalismo como modelo económico y la oposición partidaria al gobierno menemista convergen, en este caso, en un conjunto de intervenciones expertas políticamente orientadas llevadas adelante desde UNICEF Argentina. La afinidad con las estrategias políticas de ciertos partidos políticos opositores se revela no casual, sino causal. Esto queda claro en los compromisos de Bustelo y Vinocur con el FREPASO, y de Isuani con la UCR. De esta manera, la pretendida neutralidad más que una garantía de la separación entre las esferas técnicas y políticas, operó como un recurso legitimador para la disputa política. Uno de los protagonistas, Secretario del MDSN en el gobierno de la Alianza, refería su experiencia de la siguiente manera:

me vinculé a “Chacho” [Álvarez]. Ahí el tema central pasaba por el antimemismo, todo lo que representaba desde el punto de vista simbólico y desde el punto de vista cultural y político-económico. Su “amoralidad”, la destrucción de la actividad política y la corrupción. Todos los que estábamos en UNICEF nos convertimos como en un centro opositor. [E8]²³

UNICEF fue un actor clave en incidir en la agenda pública por su capacidad de interpelar a vastos sectores de la población respecto de las consecuencias negativas que las políticas neoliberales producían en los niños y niñas. En este trabajo de *advocacy*, la alianza con ciertos medios masivos de comunicación fue muy importante. Los siguientes testimonios refieren a ello:

Entonces a la vez que crecía nuestro prestigio ante la sociedad y los medios -sobre todo por los medios, Clarín entre otros-, del mismo modo crecía el odio del gobierno hacia nosotros. Pero nunca... la verdad que la sangre no terminó llegando... [E8]

R: Lo que pasa es que los medios reproducían mucho la voz de UNICEF. [...] Cada vez que sacábamos un documento sobre pobreza todos iban al documento: “¡Ah,

²³ En una entrevista para otra investigación (Vommaro, 2010: 182) Bustelo indicaba que UNICEF “ha sido el único organismo que tuvo una militancia activa contra el menemismo o contra Amadeo y las cosas que él hacía [...] evidentemente nosotros luchamos contra ellos dentro de los límites de un organismo internacional”.

pobreza en la Argentina!”. Digamos, había algo, que con poca plata hacíamos mucho ruido. Pero digamos, de ahí a ser el principal opositor...

P: Pero, ¿tenían un efecto opositor?

R: Sí. Y aparecía como la UCA para el gobierno hoy. Éramos la UCA del kirchnerismo, digamos, del menemismo.

P: ¿Y la relación con la prensa quien...?

R: No, ahí bueno, en eso estaba bastante... había todo un departamento de prensa. Los medios buscaban... Acordate que había una alianza histórica entre Canal Trece con todo el tema de los niños.

P: Sí, Un sol para los niños²⁴, me acuerdo...

R: Clarín estaba también atento a lo que producía UNICEF, y aparecía como una institución intocable, con lo cual era muy difícil criticar. [E1]

Las intervenciones expertas de UNICEF Argentina se ubican en dos niveles. Por un lado, incidir en la agenda pública participando de debates generales en los medios masivos de comunicación respecto de las consecuencias sociales de las políticas neoliberales. Por otro, intervenir en el campo de expertise social. En este punto, UNICEF como organización experta permitía a sus miembros participar desde una referencia internacional de debates hacia el interior del mundo experto, dando lugar a sociabilidades expertas especializadas en políticas sociales –y no de Salud pública, como es el caso de ISalud. En este punto, UNICEF era una suerte de centro de convergencia y referencia dentro de los entramados expertos, generando cierta oposición por la disputa del saber social con el SIEMPRO:

Casi hay un think tank entre científico y político en UNICEF, y ese think tank siente que la Alianza es el momento de irrumpir y poner patas para arriba la política social de la Argentina. O sea, la disputa había sido muy ardua durante los '90 entre UNICEF y Menem. Y por supuesto en ese marco también el SIEMPRO en el juego, en el sentido de lugar think tank de la década de los '90 del lado del Estado. No sin conectar a su vez esto con una potencialidad... Es decir, en buena medida esta pelea se vuelve como “guerra de las galaxias” porque además se disputaba también el espacio internacional. Porque UNICEF es un organismo internacional y el SIEMPRO estaba sostenido por los bancos. Digo, si uno va escalando este tema, para decir así, llegás a [Bernardo] Kliksberg, que no era neutral en el juego. [E7]

El efecto de oposición de las acciones de UNICEF eran evidentes para los funcionarios del gobierno menemista, más allá de las colaboraciones que pudieran tener, por ejemplo en el diseño del PROMIN, en consultas personales o en la participación en los programas de capacitación del SIEMPRO.²⁵ Un entrevistado, alto funcionario de la gestión Amadeo, calificaba como: “Mala la relación con UNICEF. [...] Nos pusieron el sayo de liberales empleados del Banco Mundial, del BID, de las corporaciones y demás, por lo tanto la relación humana era muy difícil. Partían de un preconceito.” [E4]. En este marco, el gobierno menemista buscó el cierre de la oficina argentina de UNICEF, lo cual reforzó el prestigio de sus miembros:

Menem llegó a decir que UNICEF arruinaba la imagen del país, y que quería desclasificar a la Argentina como merecedor de cooperación técnica de UNICEF, para

²⁴ Un *Sol para los Chicos* es un evento anual benéfico organizado desde 1993 por UNICEF Argentina y la empresa de medios televisivos Canal 13. Se trata de una emisión que a lo largo del día convoca a figuras televisivas con el objetivo de recolectar donaciones de dinero por parte de empresas y telespectadores. [Cf. <http://www.unsolparaloschicos.com.ar/>]

²⁵ Por ejemplo, Luis Beccaria fue consultores del SIEMPRO entre 1997 y 2002. A este respecto, un alto cuadro de gobierno de la gestión Amadeo recordaba que por el SIEMPRO “pasaron gente, incluso que eran antimenemistas, pero que fueron contratados. Yo me acuerdo toda la gente de UNICEF, que eran más vale progre [se ríe] y no estaban para nada de acuerdo con el gobierno, en ese momento estuvieron contratados” [E8].

sacarlo de la Argentina. Esa etapa, yo creo que es una etapa... yo valoro muchísimo el coraje, llegaron a tener amenazas [E7]

El prestigio puesto en juego por el activismo experto políticamente orientado, llevó a algunos de los referentes de UNICEF a participar en los entornos políticos de partidos que luego convergerían en la Alianza. Así, la intensificación del compromiso político obligó a Bustelo primero, luego a Vinocur y finalmente a Isuani a renunciar a UNICEF y dedicarse de lleno a la política.

La combinación entre prestigio experto público y compromiso político ubicó a estas personas entre los principales candidatos para ocupar cargos de gobierno y, en efecto, ocuparon altos cargos en el Ministerio de Desarrollo Social durante la presidencia De la Rúa. Bustelo y Vinocur se sucedieron en la Secretaría de Políticas Sociales (diciembre 1999-noviembre 2000 el primero; abril a octubre de 2001 el segundo), mientras que Isuani fue Secretario de De Tercera Edad y Acción Social (diciembre 1999-diciembre 2001). Esta red de expertos UNICEF se diferencia del resto de los funcionarios por dos cuestiones. Primero, si bien sus miembros estaban más cercanos al peronismo, no provenían de redes partidarias como los funcionarios radicales:

En la Alianza se va a producir un choque de concepciones porque en la Alianza, por decir así, irrumpe un núcleo ideológico que había de dos orígenes: uno radical, más cerca del radicalismo, y otro más cerca del peronismo [...] que habían sido reclutados por UNICEF, recordando esta historia de que UNICEF fue un poco el primer partido de oposición que tuvo Menem en algún momento. Esto tiene que ver con el liderazgo de Eduardo Bustelo [E7]

En segundo lugar, en UNICEF convergía una red preexistente gestada tres décadas antes en el mundo universitario cuyano:

Entonces no es casual que siguiendo un poco la pista fundamentalmente del desarrollo de las ciencias sociales en Cuyo en la década de los '60, ahí se haya generado un instrumento que también es desarrollista que tiene que ver con la planificación. [...] Y hay muchos referentes todavía hoy de la política social que vienen de esa escuela, que vienen de Cuyo, qué se yo, Isuani, Tenti Fanfani, Bustelo. [E7]

En síntesis, el caso de UNICEF muestra una trayectoria común que lleva de la academia a redes internacionales de asistencia técnica y financiamiento, luego a la función pública con cierto compromiso político, y finalmente de vuelta a esas redes de expertise internacional. En este sentido, UNICEF jugó un rol de fuente de reclutamiento de altos cuadros de gobierno.

4.3 El Grupo Sophia: en búsqueda de un candidato

El tercer caso es la Fundación Grupo Sophia, que ha funcionado como una fábrica de funcionarios estatales y de recursos expertos –equipos, documentos, planes– para la política.²⁶ Fue creada por Horacio Rodríguez Larreta en 1994, tras su regreso de los Estados Unidos donde obtuvo el master en Administración en la Harvard Business School. Sophia sigue un cierto modelo de *think tank* del país de Norteamérica, que buscan convertirse en interlocutores expertos de dirigentes políticos y empresariales y de la prensa. En el caso de Sophia, entre los principales objetivos estaba la creación de “equipos para asumir responsabilidades públicas y por eso la gente que formamos tiene el denominador común de disponer de vocación pública, no sólo académica”.²⁷ El proyecto de Sophia implicaba “consolidar su vocación [pública], colaborar con su formación” y “generar las condiciones para que [...] accedan a la función pública”, en un proceso de retroalimentación entre el trabajo desde la sociedad civil y el sector

²⁶ Sobre Sophia se puede consultar los trabajos de Javier Simon (2006: 147-189) y de Vommaro (2010: 204-207).

²⁷ *La Nación*, 13/04/2003: “Los que piensan por ellos”.

público (Rodríguez Larreta y Vidal, 2005: 9). En ese sentido, “los equipos del Grupo Sophia han asumido responsabilidades en distintos niveles en el Estado, tanto en el ámbito nacional como en el provincial y municipal. Este es, sin duda, el más importante de nuestros logros” (Rodríguez Larreta y Vidal, 2005: 10)

Sus actividades combinaban la investigación, la formación y capacitación, la difusión y la consultoría en materia de reforma del Estado, educación, política social, finanzas públicas, entre otras. En términos generales, sus integrantes eran jóvenes universitarios egresados en ciencias económicas, en ciencias políticas y en administración de empresas. El discurso de Sophia se inscribía dentro de la matriz neoliberal imperante, aportando una perspectiva eficientista del Estado. Así lo expresaba en 1998 Rodríguez Larreta, que ocupaba al mismo tiempo la Subsecretaría de Políticas Sociales de la SDSN y su rol de referente en Sophia: “La Fundación Mediterránea²⁸ ya definió el qué, la tarea de Sophia será definir el cómo”.²⁹ La definición del “cómo” residía en lograr “una gestión pública más transparente y más eficiente en la administración de recursos y en la prestación de servicios”³⁰, tópicos centrales de las reformas del Estado de segunda generación.

En torno a este proyecto político-tecnocrático se conformó una red de confianza cuyo principal referente era Rodríguez Larreta. Tanto para él como para los miembros de Sophia, ésta ha sido el soporte institucional de las credenciales expertas a partir de las cuales fueron convocados a puestos públicos y políticos.³¹ Acceder a puestos de gobierno era vista como la vía privilegiada para intervenir en la arena pública, según una nota periodística: “‘Nos vemos más nombrados que votados’, explican en Sophia a la hora de ilusionarse con un futuro.”³²

Para Rodríguez Larreta, Sophia fue la plataforma para potenciar sus oportunidades políticas, más allá de los recursos que disponía de las sociabilidades familiares y religiosas de las que provenía (Giorgi, 2016). En cada una de las designaciones que fue obteniendo lo acompañaba un equipo de jóvenes expertos de Sophia, entre los que se destacaba María Eugenia Vidal. Una alta cuadro de gobierno de DSN que compartió elenco de gobierno con Rodríguez Larreta relataba su vínculo con este y Sophia:

A Larreta yo lo conocía. Era amigo de un amigo mío, pero lo conocía antes del Grupo Sophia. Porque el Grupo Sophia había hecho un trabajo cuando yo estaba en Acción Social. Estaba María Eugenia Vidal, que era muy junior, y ellos me dieron un montón de trabajos que hicieron sobre estudios sociales de la Ciudad. Yo les dije: “A mí me interesa mucho que Uds. me nutran de esto, si a Uds. les parece.” Entonces, Horacio y yo empezamos a conocernos más. [E2]

Las credenciales a partir de los cuales Rodríguez Larreta y su equipo actuaban residían en el manejo de ciertos recursos expertos valorados políticamente por quienes proponían su nombramiento, como dejaba entrever una secretaria de Estado que buscó su asistencia técnica:

Para eso era muy bueno el equipo de Horacio. Viste que Horacio es un obsesivo de los estudios de los números. Me decía: “Mirá, son 302 ñoquis”³³, y yo sabía que tenía un margen de error del 2%, no del 10%. Y efectivamente, tomaba la medida y al día siguiente no había nadie reclamando, entonces decías: “Bueno, el margen de error que yo creía que era del 2%, era del 1.” Que esa es una de cualidades más grandes de

²⁸ La Fundación Mediterránea es uno de los principales think tanks en economía, ligado a la escuela de economía neoclásica y al neoliberalismo.

²⁹ *La Nación*, 20/10/1998: “Impulsan la formación de jóvenes líderes”

³⁰ *La Nación*, 22/05/1998: “Más libertad para seguir reformando al Estado”

³¹ De acuerdo a Simón (2006: 154), entre 1993 y 2003 los miembros de Sophia ocuparon cargos en el Ministerio de Economía (1993-1995), la ANSES (1995-1998), la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (1997-2001), la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (1998-1999), el Ministerio de Educación (2000), el Instituto Nacional de la Administración Pública (2000), el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires (2000-2001), la Administración Federal de Ingresos Públicos (2001-2002), el Municipio de la Costa (2002) y en la Municipalidad de San Nicolás (2003).

³² *La Nación*, 20/10/1998: “Impulsan la formación de jóvenes líderes”

³³ “Ñoqui” es la expresión coloquial argentina que designa a los empleados que cobran sueldos sin trabajar.

Horacio: sistematizar información, armar equipos. [...] Llevó gente de Sophia, María Eugenia Vidal trabajó con nosotros. [E2]

Los sucesivos pasos por la gestión pública fueron agregando a las capacidades expertas de los miembros de Sophia, el saber práctico de la administración y las políticas públicas. De allí que Sophia funcionó como una escuela de cuadros expertos y políticos. Con este respaldo, Rodríguez Larreta fue desplegando estrategias para convertirse en un hombre político a partir de una legitimidad sustentada en la eficiencia y el expertise. La convergencia entre sociabilidades domésticas, religiosas y expertas le granjearon las puertas del entorno de colaboradores de un hombre político, Ramón “Palito” Ortega, quien lo designa en la SDSN. Sin abandonar su actividad como referente de un *Think tank* experto, en 1999 acompañó a Ortega en su candidatura a Vicepresidente de la Nación de la fórmula encabezada por Duhalde. Su participación en la campaña de estos candidatos del PJ selló su identificación con este partido. A inicios de 2000 fue invitado a integrar el triunvirato de conducción del PAMI representado al PJ, junto Cecilia Felgueras (UCR) y Ángel Tonieto (FREPASO). En paralelo, en 2001 es designado Presidente del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires, y al frente de la Dirección General Impositiva. En cada uno de estos cargos llevaba a su equipo de colaboradores de Sophia. Como señalaba un alto funcionario que compartió con Rodríguez Larreta su paso por la SDSN en 1998, en la gestión “había muchos sophios, sí. Pero bien. Muy académicos, muy jóvenes... Muy PRO, muy el perfil PRO” [E10]

Hasta 2002, Sophia fue una usina de ideas y de cuadros técnicos para terceros, sin involucrarse institucionalmente en la actividad política. Esto comenzó a cambiar a partir de 2002 cuando varios de los miembros de Sophia con Rodríguez Larreta a la cabeza decidieron pasar a la acción política. El punto de convergencia fue Fundación Creer y Crecer, un primer agrupamiento del que nació el partido político Compromiso para el Cambio, liderado por Mauricio Macri (Morresi y Vommaro, 2014: 386). Si bien Sophia mantuvo un funcionamiento formalmente diferenciado de ambas organizaciones, en los hechos encontramos muchos nombres repetidos entre los tres espacios, que se referencian en el proyecto político de Mauricio Macri en la Ciudad. Hacia 2005 “la alianza estratégica de Sophia con Compromiso por el Cambio estaba consolidada” (Simón, 2006: 162). Tras un intento electoral fallido en 2003 de la fórmula Macri-Rodríguez Larreta, en 2007 el PRO obtuvo la jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Una parte importante de los altos funcionarios del nuevo gobierno fueron reclutados de “fundaciones, think tanks y organizaciones no gubernamentales”, lo que Morresi y Vommaro (2014: 394) denominan “facción de las ONGs” del PRO. Entre ellos, del Grupo Sophia se destacan Rodríguez Larreta (Jefe de Gabinete de Ministros y desde 2015 Jefe de Gobierno de la Ciudad) de la Ciudad de Buenos Aires, y María Eugenia Vidal (Ministra de Desarrollo Social y desde el 2015 Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires) y Carolina Stanley (también Ministra de Desarrollo Social de Ciudad y desde el 2015 titular de la misma cartera a nivel nacional).

5. Apuntes de cierre

El enfoque relacional invita a concebir los procesos sociales a partir de los entramados de relaciones sociales que producen las personas y en las que se inscriben sus formas de pensar y actuar. En nuestro caso, hemos partido de la premisa de que el vínculo entre expertise y política debía ser abordado a partir de las bases sociales que permiten que una persona sea legítimamente aceptada por otros como poseedora de determinados conocimientos de base técnico-científica. Estamos lejos de pensar al conocimiento (expertise) como un elemento abstracto que las personas adquieren y ponen en práctica a partir de un ejercicio intelectual individual. Por el contrario, se trata de formas rutinizadas de actuar y de presentarse ante otros, es decir de ejercitar determinado rol poniendo en acto determinadas credenciales *expertas* portadas a título individual y validadas por entramados sociales que van desde sociabilidades débiles, instituciones científicas y técnicas, hasta redes de confianza interpersonales.

A lo largo del artículo dimos cuenta de las maneras en que las sociabilidades *expertas* operan en las trayectorias políticas y estatales de los *expertos*. Vimos que la posesión de un diploma educativo en sí mismo no basta para comprender las trayectorias, sino que lo que se pone en juego es el *prestigio*,

entendida como la creencia en la posesión de saber experto por parte de una persona. En otras palabras, un experto es alguien que es percibido por los otros como poseedor de un conocimiento experto técnico-científico, y no por detentar un diploma universitario. Llamamos *cuentapropismo experto* a la forma individualizada de presentar las credenciales expertas, más ligada al prestigio de la persona, que habla “a título personal”, sin encarnar la voz colectiva de una organización experta o de conocimiento.

Ahora bien, dicho prestigio existe en función de una variedad de sociabilidades *expertas* que lo validan. Un primer tipo de sociabilidad está hecha de entramados de vínculos débiles, por los cuales las personas circulan desde y hacia otros mundos (político, cultural, de negocios, etc) incorporando credenciales expertas, y en los cuales se conforman dinámicas de interacciones. Un segundo tipo de sociabilidades consiste en redes de confianza expertas, formas asociativas más estables en el tiempo que agrupan a un conjunto de personas en post de objetivos determinados, desarrollando actividades de tipo científico-técnica sobre asuntos públicos. El doble proceso de politización de la técnica y la tecnificación de la política dio lugar a la proliferación de centros de expertise, tales como ISalud, UNICEF y el Grupo Sophia, que hemos analizado.

Cada una de estas sociabilidades expertas, débiles y de confianza intervienen en distintos procesos: la adquisición e incorporación de credenciales; luego, en la validación continua de dichas credenciales como referencia de la legitimidad de esos saberes; finalmente, en la apertura y circulación de oportunidades políticas, económicas, laborales, entre otras.

Las transformaciones en las formas de hacer política convierten a los discursos expertos en recursos públicos demandados por las empresas políticas, que los incorporan sea a través de asesores expertos o creando al interior de los partidos *think tanks* propios. En este proceso, las sociabilidades y redes de expertise funcionan como “trampolines” para proyectarse política o académicamente; como “bolsas de trabajo” a partir de la cual procurarse una fuente de ingresos y validación estable, en paralelo a otras actividades; como red de repliegue; como red de contención y reconversión en la salida de la política.

En fin, este trabajo contribuye a los estudios políticos contemporáneos abordando la intersección entre los mundos político y del conocimiento, que la modernidad ha hecho enormes esfuerzos institucionales para mantenerlos separados. Sin embargo, la investigación empírica nos permite ver constantemente las múltiples formas de transacciones entre ellos, en nuestro caso a través de los mecanismos sociales de incorporación de discursos y personas expertas como parte del repertorio legítimo de hacer política y competir electoralmente.

6. Bibliografía y documentos utilizados

Bibliografía

- Abbott, Andrew (1988). *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2001). “Los cambios operados en las concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Aronson, Perla (2013): “La profesión académica en la sociedad del conocimiento”. En: *Trabajo y Sociedad*, N° 20, pp. 7-19.
- Buchbinder, Pablo y Mónica Marquina (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: El sistema universitario argentino 1983-2007*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional-UNGS.
- Burke, Peter (2017): *¿Qué es la historia del conocimiento?* Buenos Aires: SXXI.
- Cambrosio, Alberto, Camille Limoges, and Eric Hoffman (1992). “Expertise as a Network: A Case Study of the Controversies over the Environmental Release of Genetically Modified Organisms.” En: Stehr, N. y Richard V. Ericson (comp.). *The Culture and Power of Knowledge*. Berlin: Walter de Gruyter.

- Camou, Antonio (1999). “Los consejeros de Menem: Saber técnico y política en los orígenes del menemismo”. En: *Sociohistoria. Cuadernos del CISH*, Vol.5, n°4, pp. 75-98.
- Camou, Antonio (2006). “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En: Garcé, A. y G. Uña (coords.). *Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Campetella, Andrea, Inés González Bombal y Mario Roitter (2000). “Definiendo el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina”. En: Roiter, M. e I. González Bombal (comps.). *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*. Buenos Aires: CEDES. Pp. 15-30.
- Centeno, Miguel Ángel y Patricio Silva (1998). *The politics of expertise in Latin America*. New York: St. Martin's Press.
- Eyal, Gil (2013). “For a Sociology of Expertise: The Social Origins of the Autism Epidemic”. En: *American Journal of Sociology*, Vol. 118, No. 4, pp. 863-907.
- Eyal, Gil y Larissa Buchholz (2010). “From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Interventions”. En: *Annual Review of Sociology*, Vol. 36, pp. 117-137.
- Giorgi, Guido Ignacio (2014). “Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)”. En: *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, Vol. XLI, N°74, pp. 103-139.
- Giorgi, Guido Ignacio (2015). *Modos de acceso y circulación por el Gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo social de la Nación. Argentina, 1994-2011*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, y Docteur en Études Politiques, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, Francia
- Giorgi, Guido Ignacio (2016). “Política y familia. Las formas elementales de las trayectorias políticas”. En: Guebel, C. (comp.). *El uso de la Teoría Sociológica Clásica en la producción antropológica. Aplicaciones y relecturas en estudios de caso*. Buenos Aires, FFyL-UBA. Pp. 23-63.
- Granovetter, Marc (1973). “The strength of weak ties”. En: *American Journal of Sociology*, Vol.78, N°6, pp. 1360-1380.
- Grondona, Ana (2011). “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Tesis presentada para la obtención del título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Heredia, Mariana (2011). “Los centros privados de expertise en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina”. En: Morresi, S. y G. Vommaro (comp.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp. 297-337.
- Heredia, Mariana (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Merton, Robert K. (1945). “Role of the intellectual in Public Bureaucracy”. En: *Social Forces*, Vol.23, N°4, pp.405-415.
- Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (comp.) (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Morresi, Sergio y Gabriel Vommaro (2014): “Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA”. En: *Revista SAAP*, Vol. 8, N°2: 375-417.
- Nardacchione, Gabriel (2011). “La reforma educativa bajo el gobierno de Menem: una intervención técnico-experta frente a una resistencia político-sindical”. En: Morresi, S. y G. Vommaro (comp.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp. 255-294.
- Neiburg, Federico y Mariano Plotkin, comp. (2004). *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Perelmiter, Luisina (2011). *La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Argentina (2003-2009)*. Tesis

- presentada para la obtención del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín, UNSam Edita.
- Pereyra, Sebastián (2013). *Política y transparencia. La corrupción como problema público* Buenos Aires: Siglo XIX.
- Salerno, Agustín (2018): *Las que mandan. Perfiles y trayectorias del alto funcionariado del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO (2007-2015)*. Tesis para optar por el título de Magíster en Ciencia Política, IDAES-UNSAM
- Sarfatti Larson, Magalí (1988). “À propos des professionnels et des experts ou comme il est peu utile d’essayer de tout dire”. En: *Sociologie et sociétés*, Vol. 20, N° 2, pp. 23-40.
- Simón, Javier (2006). *Entre la ciencia y la política: los think tanks y la producción de conocimientos sobre educación en Argentina*. Tesis presentada para optar por el título de Magíster en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina. Mimeo.
- Suasnábar, Claudio (2012). “¿Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales en la educación en los últimos 50 años”. En: Zimmermann, E. y M. Plotkin (comp.). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa. Pp. 187-209.
- Thompson, Andrés (1994). “Think tanks” en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*. Buenos Aires: CEDES
- Tilly, Charles (2010). *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Vecchioli, Virginia (2012). “Los profesionales del derecho y las reformas de la Justicia. Transformaciones del campo jurídico en la Argentina reciente”. En: Zimmermann, E. y M. Plotkin (comp.). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa. Pp. 157-185.
- Vommaro, Gabriel (2010). *Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine. Retour sur la question du “clientélisme”*. Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Sociología, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, Francia.
- Vommaro, Gabriel (2011). “La pobreza en transición El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80”. En: *Apuntes de Investigación del CECYP*, Año XIV, N° 19, pp. 45-73.
- Vommaro, Gabriel y Claudia Daniel (2013). “¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta”. En: *Voces del Fénix*, Año 4, n°23, pp. 24-31.
- Wegener, Bernd (1992). “Concepts and Measurement of Prestige”. En: *Annual Review of Sociology*, Vol. 18, pp. 253-28
- Zimmermann, Eduardo y Mariano Plotkin (2012). *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Edhasa.

Documentos

- AAPS (Asociación Argentina de Políticas Sociales) (2002). *Primer congreso nacional de políticas sociales. Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina*. Buenos Aires: UNQ-Asociación Argentina de Políticas Sociales.
- Carpio, Jorge e Irene Novacovsky, comps. (1999). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-FLACSO
- Carpio, Jorge, Emilio Klein e Irene Novacovsky, comps. (2000). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE-SIEMPRO-OIT.
- MDSN (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) (2007). *La bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires.
- MDSN (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Buenos Aires. 2 tomos.

Rodríguez Larreta, Horacio y María Eugenia Vidal (2005). *¿Qué hacer después del default social?*
Buenos Aires: Prometeo-Grupo Sophia-Fundación Konrad Adenauer.