

# Gobernar lo social en la provincia de Buenos Aires: narrativas, diagnósticos y atributos de gestión durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)

*Agustín Salerno\**

*Federico Martín González\*\**

---

## Resumen

Este artículo se propone reflexionar sobre el gobierno de lo social en la provincia de Buenos Aires, analizando específicamente las áreas de Desarrollo Social y Educación de Jóvenes y Adultos durante los cuatro años en los que gobernó la alianza Cambiemos. El Vidalismo construyó allí diversas estrategias para construir proximidad estatal con la ciudadanía y con distintos actores sociales y políticos de peso. Para ello, apeló a la noción de orden, aunque lo hizo utilizando diferentes prácticas y discursos en función de las

---

\* Doctor en Sociología. (CITRA-UMET-CONICET/UBA). Becario posdoctoral del CONICET. Profesor de grado en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

\*\* Doctor en Ciencias Sociales. (IdIHCS-UNLP/CONICET) Becario posdoctoral del CONICET. Profesor de grado en la Universidad Nacional de la Plata (UNLP).

---

Código de referato: SP.284.LII/20

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2020.52.05>



*STUDIA POLITICÆ*  Número 52 primavera/verano 2020/2021 pág. 129–159

Recibido: 16/04/2020 | Aceptado: 16/07/2020

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

historias institucionales que presentaban dichas áreas de gobierno. Mientras que la narrativa institucionalizadora primó en la educación de Jóvenes y Adultos, el discurso de la planificación le permitió a los funcionarios de Desarrollo Social favorecer dispositivos propios de asistencia. En ambos casos, se privilegió la construcción de redes afines a Cambiemos en el territorio, articulando con municipios y organizaciones desde una crítica que apuntaba fundamentalmente a las fuerzas políticas opositoras que gobernaban distintos distritos de la provincia.

**Palabras claves:** educación – desarrollo social – Cambiemos – provincia de Buenos Aires.

### **Abstract**

This article aims to reflect on the social governance in the province of Buenos Aires, analyzing the areas of Social Development and Youth and Adult Education during the four years in which the Cambiemos alliance ruled. The Vidalism alliance built different strategies to build state proximity with citizens and political actors. They appealed to the notion of order in different meanings: while the institutionalizing narrative prevailed in the area of Youth and Adult Education, the planning discourse allowed Social Development officials to favor their own assistance devices. In both cases, priority was given to the construction of networks related to Cambiemos alliance from a criticism of the opposition political forces.

**Key words:** education – social development – Cambiemos alliance – Buenos Aires province.

## **Introducción**

**L**UEGO de la victoria que María Eugenia Vidal consiguió en 2015 y de sus 4 años de gestión en la provincia de Buenos Aires, las ciencias sociales han producido pocos trabajos que se propusieran analizar las características que asumió el gobierno de esta nueva derecha en el distrito electoral más importante de la Argentina. Pese a ser la representante del primer partido no peronista que obtuvo una victoria en las elecciones a gobernadora desde 1983 y a lograr más del 38% de los votos en las elecciones de 2019, la figura de María Eugenia Vidal, sus funcionarios de gobierno y las políticas allí implementadas muestran una opacidad que nos dificultan comprender la complejidad de este nuevo fenómeno político.

La importancia que asumió la alianza Cambiemos luego de su conformación en el año 2015 tuvo como centro del análisis lo que sucedió en el nivel nacional donde distintos trabajos estudiaron aspectos relevantes como las articulaciones políticas (Mauro, 2015; Vommaro, 2017; Vommaro y Gene, 2019), los perfiles de los funcionarios (Canelo y Castellani, 2016; Castellani, 2019; Gessaghi, Landau y Luci, 2020), los discursos de gobierno (Canelo, 2019; Schuttenberg, 2017), la construcción de proximidad como mecanismo de representación (Annunziata, Ariza y March, 2018), entre otros. El *vidalismo*, como una expresión particular de la alianza Cambiemos en la provincia de Buenos Aires, fue menos estudiado y las pocas investigaciones que lo abordan analizan fundamentalmente las alianzas que construyeron el PRO y Cambiemos en territorio bonaerense (Canelo y Lascrain, 2017; Mauro y Brusco, 2016).

En este marco de discusiones, este artículo se propone reflexionar sobre el gobierno de lo social en la provincia de Buenos Aires a partir del análisis de dos áreas de gestión pública: Desarrollo Social y Educación de Jóvenes y Adultos dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación. En este sentido, nos preguntaremos ¿qué especificidad asume la gestión de lo social en la provincia de Buenos Aires durante el *vidalismo*?, ¿qué diferencias y similitudes mostró respecto de experiencias previas analizadas por otros trabajos en territorio bonaerense? (Camou y Mateo, 2007; Frederic, 2004; Grassi, 2006; Masson, 2004).

La vacancia en relación a los pocos estudios que se produjeron para estos niveles de gobierno se vincula con otra de tipo teórica. A medida que se fueron delineando agencias estatales específicas, las áreas sociales de gobierno fueron estudiadas separadamente. Pocos trabajos analizaron el vínculo entre lo socio-asistencial y lo educativo, primando comparaciones que buscaron comprender, por ejemplo, el vínculo entre lo socio-asistencial y las áreas de trabajo (Perelmiter y Paura, 2018) o salud (Giorgi, 2015; Laguado Duca, 2010).

Como veremos a lo largo del artículo, el gobierno provincial de María Eugenia Vidal presentó particularidades en el gobierno de lo social que nos impulsan a complejizar los análisis referidos a la versatilidad de esta nueva derecha que gobernó territorios importantes entre 2015 y 2019. La construcción de una nueva red de alianzas en territorio bonaerense, la negociación con actores claves como los intendentes y la configuración de un discurso propio anclado en distintas nociones de orden y en la municipalización de

los temas se presentaron como especificidades del vitalismo y del gobierno de lo social en la provincia de Buenos Aires.

Las dos áreas de gobierno seleccionadas se encuentran estrechamente vinculadas a partir de transformaciones relevantes que se desarrollaron en el campo de las políticas sociales y de empleo en los últimos 30 años. En los años 90, el denominado paradigma de la activación impulsó una serie de programas de transferencia condicionada teniendo como eje la contraprestación de actividades laborales. En estos años, las actividades de formación y capacitación enmarcadas en las políticas sociales se vincularon fuertemente al paradigma de la empleabilidad y del capital humano (Jacinto, 2010). Funcionaron, principalmente, a partir de lo que Jacinto (2008) denominó como oferta fragmentada e instituciones débiles, es decir, un conjunto de instancias formativas desarticuladas cuya acreditación no contaba con reconocimiento oficial de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires (DGCyE).

Luego del 2003 se produjo una variación de las políticas públicas y el impulso de un nuevo paradigma denominado de inversión social. Este se caracterizó por la implementación de programas concentrados, de mayor densidad e institucionalización, a partir de la articulación de distintas áreas de gobierno (Neffa, 2012; Brown, 2020). En esta etapa, las distintas políticas socio-asistenciales reconocieron como diagnóstico la desigualdad multidimensional y buscaron así añadir contraprestaciones correspondientes al área de salud y educación.

Durante estos años, la Dirección de Educación de Jóvenes, Adultos y Adultos Mayores tomó mayor protagonismo debido a la importancia otorgada a la terminalidad educativa. Es así que luego de la obligatoriedad de la educación secundaria a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional Nro. 26206 en el año 2006 se generaron mayores diálogos entre lo socio-asistencial y lo educativo. Numerosas políticas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de la provincia de Buenos Aires establecieron articulaciones con la oferta educativa de la DGCyE con el objetivo de promover la finalización del nivel secundario. Desde un paradigma que recuperaba la perspectiva de derechos, pero también ciertos componentes de la teoría del capital humano, las políticas socio-asistenciales buscaron incorporar nuevas narrativas en torno a recientes derechos educativos, reconocer la importancia de la articulación con distintos tipos de actores (estatales y no estatales) y avanzar en la acreditación oficial por parte de la oferta de instituciones que componen la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes

y Adultos (González, 2019). En este artículo, recuperaremos este proceso para comprender el diálogo entre estas dos carteras de gobierno y enmarcar el análisis de las formas en que Cambiemos gobernó lo social en la provincia de Buenos Aires.

Este artículo privilegia un abordaje cualitativo del gobierno de lo social, haciendo énfasis en las prácticas y los discursos que construyeron los actores que gobernaron las carteras sociales. Para ello, combinamos los resultados de una investigación etnográfica sobre políticas públicas de terminalidad educativa en la provincia de Buenos Aires durante el período 2013-2019 (González, 2019) con otra que hace foco en el estudio de las formas de reclutamiento y modos de hacer política en los gobiernos del PRO y Cambiemos entre 2007 y 2019 (Salerno, 2020). Específicamente, recuperaremos el análisis de un total de 20 entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas durante los años 2016 y 2019, 16 de ellas a funcionarios y 4 a trabajadores. Además, retomaremos trabajos específicos sobre estas áreas de gobierno en la provincia de Buenos Aires y estudiaremos un conjunto de fuentes de carácter público que incluyeron el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, diarios de circulación nacional (La Nación, Clarín, Página/12) y provincial (El Día), portales periodísticos en Internet (Infocielo, Infobae, La Tecla, Pilar a Diario, Inforegión, Letra P) y declaraciones de los funcionarios en páginas web y redes (*Twitter, Facebook*).

Finalmente, este artículo se estructura en tres apartados. En el primero nos adentramos en un breve desarrollo de las tradiciones institucionales de las áreas de gobierno seleccionadas que contribuirán a enmarcar las narrativas de los actores que gobiernan las carteras sociales. En el segundo haremos foco en la configuración de un discurso donde las nociones de orden, planificación e institucionalización adquirieron protagonismo para luego avanzar, en el tercer apartado, sobre el análisis de distintas estrategias desplegadas para el gobierno de lo social.

## **1. Entre las organizaciones sociales, los municipios y el gobierno nacional: gobernar lo social en la provincia de Buenos Aires**

La provincia de Buenos Aires muestra en su estructura política, económica y social una heterogeneidad estructural que la diferencia del resto de las provincias argentinas: al tiempo que ocupa a lo largo de su historia reciente los primeros lugares en todos los rubros de producción agropecuaria e industrial (Pereyra, 2016), muestra como contracara la preeminencia de problemas so-

ciales relevantes que se expresan, entre otras variables, en altos índices de pobreza (31,9%) e indigencia (6,2%) (EPH-INDEC, Partidos del GBA, 1° semestre de 2018).

Además de esta complejidad económica y social, tiene en términos político-institucionales una heterogeneidad marcada por la presencia de tres características. Es la provincia con más votantes del país, está integrada por 135 municipios<sup>1</sup> y, por último, presenta dos espacios bien diferenciados: el Conurbano bonaerense y el “interior” de la provincia. La normativa jurídica histórica le da un marco restringido de autonomía a los municipios en relación al gobierno provincial, el cual concentra las principales potestades políticas y recursos de la provincia (Badia y Saudino, 2015). Sin embargo, el crecimiento del peso electoral y social de algunos distritos, sobre todo del conurbano bonaerense, los ha posicionado como actores políticos de peso provincial y nacional.

Pese a que en los últimos 40 años la estabilidad política caracterizó a la provincia de Buenos Aires, vinculada a una particular distribución del poder político-institucional de intendentes radicales en el “interior” y peronistas en el Conurbano bonaerense, distintos trabajos (Badia y Saudino, 2015; Camou y Mateo, 2007; Bruno, 2015) definen al gobierno provincial como fragmentario. Cada partido del conurbano bonaerense puede pertenecer a una sección electoral, a un departamento judicial, a una región educativa o sanitaria diferente. De esta forma, los modos de intervención estatal se caracterizaron por ser sectoriales y poco articulados, en el marco de lógicas de construcción de poder político fuertemente asentadas en los territorios municipales (Badia y Saudino, 2015).

A nivel educativo, es necesario remontarse a la conformación del sistema educativo nacional para comprender las particularidades que asumió el sistema provincial. Si nos centramos a nivel nacional, los debates y la sanción, en el año 1884, de la Ley 1420 de Educación Común, Gratuita y Obligatoria constituye una de las piedras fundantes. Al interior de la historiografía educativa, dos hechos anteriores son considerados significativos: el congreso pedagógico del año 1882 y la sanción en 1875 de la ley 988 en el territorio de la provincia de Buenos Aires. Esta última no solo estableció la obligatoriedad y gratuidad del nivel primario, sino también una concepción de la educación

---

<sup>1</sup> En las elecciones presidenciales de 2015 los votos de la provincia de Buenos Aires representaron el 37,95% de los votos. La segunda provincia en importancia fue Córdoba, cuyos votos significaron el 8,62% del total.

y una forma particular de gestionar el sistema en articulación con la tarea territorial de los cuerpos de inspectores, la participación de la sociedad civil (como las sociedades populares) en el desarrollo de distintas iniciativas (como experiencias de educación de adultos) y la creación de los consejos escolares para las tareas de gobierno (Southwell, 2015).

La tendencia hacia la masividad del proyecto de la escuela primaria común se enmarcó en lo que Puiggrós (1990) denominó como Sistema de Instrucción Pública Centralizada Estatal (SIPCE), reflejando un elemento central del espíritu de la época y de la generación del '80: la profunda confianza en la escuela primaria y en la educación para la creación de una narrativa en torno a los ideales de república, ciudadanía y sociedad moderna (Puiggrós, 1990; Giovine, 2000). A partir de esta categoría podemos sostener que desde finales del siglo XIX hasta la década de 1970 el gobierno de lo escolar se dio en el marco de una tendencia creciente de centralización y concentración del poder estatal nacional (Giovine, 2000). Desde esta década se produjo un proceso sostenido de transferencia educativa de la Nación hacia las provincias. A partir de 1968 y especialmente durante la última dictadura cívico-militar, se realizó la transferencia de la oferta educativa nacional del nivel primario. Sumado a esto, la transferencia de las instituciones del nivel secundario y superior no universitario en la década de los '90 profundizó lo que Braslavsky (1985) nombró como fragmentación y segmentación del sistema educativo argentino. Luego de estas distintas etapas donde la transferencia educativa tomó protagonismo se completó la regionalización de la red escolar. Tal como plantea Southwell:

... las reformas educativas de la década de 1990 produjeron la casi completa provincialización de la red escolar [...] Frecuentemente, la década de 1990 es caracterizada rápidamente como un momento de retiro y desfinanciamiento por parte del Estado. Sin embargo, es más adecuada la idea de que la presencia estatal alcanzó formas complejas y paradójales. Existió un flujo de dinero significativo para educación [...] aunque no apoyado en concepciones universalistas o con pretensión igualadora, sino en una acción que se focalizaba en realidades y poblaciones particulares, buscando generar competitividad y autorresponsabilidad individual (2015, p. 481).

Las transformaciones del paradigma de las políticas sociales que hemos nombrado en la introducción también tuvieron eco en el campo educativo. Es así que en los primeros años del siglo XXI se sancionaron en Argentina una serie de políticas que jerarquizaron el rol del Estado Nacional en la tarea de articulación de los sistemas educativos provinciales. La Ley de Educación Nacio-

nal 26.206, sancionada en el año 2006, modificó la organización del sistema educativo y estableció una serie de herramientas de articulación nacional para hacer frente a la fragmentación educativa. En particular, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos fue organizada como modalidad educativa y en su gestión se promovieron articulaciones con distintos actores sociales en el desarrollo de distintas políticas públicas de terminalidad educativa.

Al interior de este nivel se destacó el Plan de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios (FinES). Este es una política de terminalidad educativa implementada desde el año 2008 en articulación con distintas organizaciones sociales y políticas que se ocupaban específicamente de la gestión de los espacios –sedes– en donde los docentes dictaban las clases. La importancia de este plan radicó en el aumento sostenido de la matrícula y constituyó, a su vez, una iniciativa recuperada por el gobierno de Scioli y de Vidal respectivamente.

La importancia de destacar estos hechos fundantes y recientes radica en comprender, de forma abreviada, el proceso de configuración de tradiciones de gestión y administración burocrática que, con variaciones y transformaciones, estuvieron presentes en distintos momentos históricos. Como veremos más adelante, las narrativas de los funcionarios a cargo de la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos de la provincia de Buenos Aires se enmarcaron en dicho proceso.

Por su parte, el área socio-asistencial provincial muestra un desarrollo institucional diferente al educativo ya que es el resultado, fundamentalmente, de las consecuencias sociales de las políticas económicas neoliberales. Su construcción institucional y posterior auge dentro del gabinete provincial se vinculó a la década de los '90, período en el cual el gobierno de la provincia de Buenos Aires fue construyendo instituciones estatales destinadas a implementar políticas públicas que dieran respuesta a las nuevas demandas de distintos sectores movilizados afectados por el empobrecimiento social (Merklen, 2010)<sup>2</sup>.

Lo que hoy conocemos como Ministerio de Desarrollo Social se organizó en un principio en torno al ministerio de Acción Social que, entre 1992 y

---

<sup>2</sup> La provincia de Buenos Aires fue un territorio particularmente golpeado por las políticas neoliberales. En octubre de 2002 el conurbano bonaerense mostraba índices de pobreza que afectaban al 65% de la población (*Clarín*, 1/2/2003).



1994, se unificó con la cartera de Salud<sup>3</sup>. En este último año, y en el marco del apogeo de la gestión duhaldista, se creó el Ministerio de la Familia y el Desarrollo Humano, combinando una perspectiva anclada en la gerencia social del BID y del BM con una visión tradicional de la intervención social estatal que tenía a la familia en el centro de las políticas socio-asistenciales.

Este proceso particular de gestión se complementó con la creación en 1995 del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano (CPFDH), que propuso una concepción tradicional tanto de la mujer en política como de la acción social estatal. De esta manera, el duhaldismo construyó una época en el área socio-asistencial provincial: fomentó la acción social impulsando el “Fondo del Conurbano Bonaerense”<sup>4</sup>, colocó a las mujeres en el centro de las políticas como portadoras de una “predisposición especial” para lo vinculado con la asistencia social y buscó promover y proteger la familia (Masson, 2004)<sup>5</sup>. Las manzaneras, trabajadoras voluntarias que cumplieron un rol clave como intermediarias entre el Estado y los destinatarios del Plan Vida en distintos barrios de la provincia, fueron el emblema de esta época. El liderazgo de “Chiche” Duhalde se construyó en base a una relación directa con “la gente” y en una dinámica de toma de decisiones anclada en su persona, evitando mediaciones burocráticas o técnico-institucionales (Grassi, 2006).

Luego de ese hito que representó el liderazgo de Chiche y el rol de las manzaneras, la cartera fue perdiendo lugar institucional en el gabinete provincial. En los años siguientes se redujeron los recursos del área para invertir en políticas sociales y en cargos político-técnicos (Camou y Mateo, 2007) en el marco de un gobierno nacional que, desde 2003, centralizó la gestión de las políticas socio-asistenciales.

---

<sup>3</sup> Se destacó en estos años el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS). Se implementó durante el final de la gestión Cafiero para paliar las consecuencias sociales de la hiperinflación de 1989 y se dirigió a familias en situación de pobreza crítica.

<sup>4</sup> Con el impulso de Duhalde, el Congreso Nacional aprobó un fondo de ayuda para el conurbano en 1992, financiado con el 10% del impuesto a las ganancias. El fondo reforzó el control político del centro provincial sobre el resto de los municipios al recuperar la capacidad de inversión en infraestructura y gasto social (Badía y Saudino, 2015).

<sup>5</sup> En estos años, el Consejo puso en marcha distintos programas de asistencia y promoción: el Plan Vida (un programa que comprendía distintos ejes: nutricionales, de salud y de organización comunitaria y participación), Comadres (cuyo objetivo era brindar información de salud a embarazadas en riesgo), Casa Solidaria (que buscaba capacitar laboralmente a mujeres jefas de hogar), Mujer microempresaria (de capacitación para la producción) y Acción Social Directa (un programa de ayuda en casos de emergencia) (Grassi, 2006).

Con la llegada de Cambiemos al gobierno de la provincia de Buenos Aires, tanto el ministerio de Educación como el de Desarrollo Social mantuvieron buena parte de la estructura funcional heredada. En el primero, se destacó la incorporación de la Subsecretaría de Tierras y Acceso Justo al Hábitat que funcionó como una gran herramienta para regularizar escrituras de los ciudadanos de distintos distritos de la provincia<sup>6</sup>. Esta área constituyó una plataforma para construir visibilidad para distintos funcionarios del ministerio y referentes del armado provincial de Cambiemos.

En Educación, y a pesar de los conflictos generados por las nuevas políticas curriculares de los distintos niveles, la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos tomó cierto protagonismo al desplegar un conjunto de políticas de articulación con Formación Profesional y llevar a cabo una serie de reformas que permitió ampliar la matrícula de estudiantes y diversificar la estructura territorial<sup>7</sup>.

En relación a los presupuestos ministeriales observamos diferencias significativas vinculadas a las historias institucionales que analizamos y a la decisión de Cambiemos de priorizar áreas de gobierno específicas. Mientras que Desarrollo Social ocupó un lugar residual en el gabinete provincial llegando a un piso en el año 2016 de 2,37%, el presupuesto educativo descendió año a año en relación al total aunque siguió ocupando una posición preponderante, representando en 2019 el 23,94% del total.

Esta diferencia presupuestaria se puede observar también en el personal con el que contaron los funcionarios de cada cartera. El ministerio de Desarrollo Social tuvo en 2019 un total de 6229 empleados, un 1,25% respecto del total de empleados provinciales. Por su parte, Educación reunió al 47,6% del total de trabajadores, siendo los docentes parte importante de ellos.

Al tiempo que se redujeron ambos presupuestos, y sobre todo luego del acuerdo con el FMI en el 2018, se agravaron problemas sociales como la pobreza y la indigencia. La intervención del Estado provincial en la regulación del orden social, pese al agravamiento de las condiciones de vida de la pobla-

---

<sup>6</sup> Como muestran diferentes trabajos (Gomes, 2011; Masson, 2004), la política provincial de vivienda pasó luego de la última dictadura militar de la planificación a la regularización dominial.

<sup>7</sup> Según documentos oficiales de la Dirección General de Cultura y Educación, en el período 2015-2018 se dio un aumento del 93% de crecimiento de la matrícula al interior de la modalidad. A su vez, en el año 2015 los CENS tenían presencia territorial en 68 distritos de la provincia, número que asciende a 115 en el año 2018.

ción, mostró una reducción de los presupuestos en educación y en asistencia como contracara del ascenso institucional de la cartera de Seguridad.

Sin embargo, Cambiemos no dejó de gobernar lo social ni de disputar el amplio territorio de la provincia de Buenos Aires. El análisis cualitativo que proponemos a continuación discute con los estudios que abordan únicamente dimensiones presupuestarias o represivas en el estudio de los gobiernos de derecha, analizando diversas estrategias que elaboró el vidalismo para gobernar lo social en tiempos de empobrecimiento social.

## **2. Ordenar la gestión social en la ingobernable provincia de Buenos Aires**

Luego de 28 años de gobiernos peronistas, la alianza Cambiemos le permitió a un conjunto de fuerzas políticas del arco no peronista ser gobierno en territorio bonaerense durante 4 años. Los nuevos funcionarios construyeron un discurso anclado en la centralidad de una particular noción de orden, replicada con matices en las distintas agencias estatales analizadas en este trabajo. En línea con la importancia que asumió dicha noción en el discurso nacional del macrismo luego de doce años de gobierno kirchnerista (Canelo, 2019), el vidalismo recuperó un imaginario histórico sobre el caos de la provincia de Buenos Aires al que opuso una particular concepción propia desde la cima del Estado.

El conurbano, como espacio vinculado política y mediáticamente a la degradación urbana producto de la preeminencia del delito y del desorden (Segura, 2015), fue retomado como el objeto de gobierno principal que había que ordenar. Cambiemos recuperó ese imaginario social histórico, producido durante años desde distintos dispositivos culturales y actores políticos, para disputar políticamente distritos gobernados por el peronismo. Desde una crítica que apuntaba sobre todo a los “barones” del conurbano bonaerense (Vommaro, 2015), retomó una particular noción de orden no solo en tiempos de campañas electorales<sup>8</sup>, sino también en el desarrollo cotidiano de la gestión pública.

---

<sup>8</sup> “Cuando te metes con mafias sabés que estás expuesto a que te pase algo”. Entrevista de Jorge Lanata a María Eugenia Vidal, 2015, Periodismo para Todos. <https://www.youtube.com/watch?v=kuvzO1n9PdQ>, disponible el 22/4/2019. *Perfil*, “María Eugenia Vidal: la pelea contra las mafias se va a ver condicionada si no ganamos”, 20/7/2017.

En el área de Desarrollo Social, el diagnóstico sobre la provincia era compartido por los distintos funcionarios pese a sus orígenes diversos: gobernada 30 años por la misma fuerza política, caracterizada como irracional y clientelar, se había convertido en una provincia ingobernable, sin planificación y con déficits infraestructurales.

El conurbano es el ejemplo palpable de la no planificación. Vos tenés una ruta que pasa por acá, una fábrica de tres pisos al lado, una calle finita al costado. Digo, fue creciendo, fue creciendo y nunca hubo nadie que diga: “che, mirá, vamos a poner esto en fila, el río dejémoslo de este lado, las vías del tren para acá, la ruta...” entonces tenés rutas que eran viejas rutas que terminan cruzando por el medio de barrios re contra poblados, infraestructura que nadie pensó en hacer. Creo que es un poco eso, patear para adelante y bueno, vamos viendo (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, año 2018, CABA)

La falta de planificación fue expresada reiteradamente en las entrevistas y se presentó como una herramienta capaz de “normalizar” el ministerio, eje que recorre el discurso del PRO y de Cambiemos desde sus orígenes y que asumió características particulares en la gestión provincial (Schuttenberg, 2017). La ponderación de la planificación como una noción central al interior del ministerio se construyó en paralelo a una agenda de gobierno municipalizada. Las disputas electorales de los “sin tierra”<sup>9</sup>, muchos de ellos encumbrados en el área de Desarrollo Social, y el aumento de las críticas económicas al gobierno nacional impulsaron la consolidación de una agenda provincial propia anclada en temas como los semáforos, las cloacas y el asfalto de distintos municipios, sobre todo, del conurbano bonaerense. La crítica al “desorden” bonaerense se complementó con un cuestionamiento al trabajo de los intendentes de los distintos municipios que no gobernaba la alianza Cambiemos.

En el caso del ministerio de Desarrollo Social, los funcionarios provenían de tres grandes grupos: la cartera socio-asistencial porteña, la política bonaerense y el sector empresarial. Todos ellos replicaron en la gestión pública esta particular noción de orden que elaboró el vidalismo aunque de

---

<sup>9</sup> Así se nombró en distintos medios de comunicación (*Ambito.com*, 30/10/2018; Rosemberg en *La Nación*, 23/7/2017) a individuos candidatos de Cambiemos en diferentes municipios de la provincia de Buenos Aires. En el área de Desarrollo Social, el ministro y tres subsecretarios (de un total de cinco) fueron candidatos de Cambiemos en el conurbano bonaerense en 2019.

un modo diferente en cada caso en función de sus experiencias políticas y profesionales previas. Quienes venían del sector empresarial retomaron este diagnóstico del “caos” para valorizar recursos que traían de su trabajo previo: racionalización y sustentabilidad se presentaron como herramientas de gestión que traían del sector privado y que buscaron instalar en el sector público provincial caracterizado, según ellos, por una historia de delito y problemas organizativos.

Yo hago un plan estratégico y un mapa estratégico de lo que quiero hacer. Aunque no me lo pida nadie, lo que no se lo cuento a nadie, me establezco objetivos, metas y medidores de control, ¿bien? Para ver si estoy orientado, o está bien, o está mal. Obviamente que son, como todo, empresas, cualquier lado, modificaciones que se van moviendo con respecto a... mira este año todavía no lo hice la... yo lo voy corrigiendo. Y también voy planteando cosas nuevas, este año todavía no me senté a hacerlo porque para mí el año yo lo hago después de las vacaciones, todavía no me las tomé. O dentro de las vacaciones lo voy escribiendo un poco, ¿no? Y lo hago en la computadora, le hago diseños, lo hago, pero para mí. Porque a veces lo presento en una reunión o la Subsecretaría lo he presentado, pero no es porque alguien me lo pida, por una cuestión mía, establecí la misión y la visión, siempre. Desde... pero eso lo traigo del sector privado. Y después en la práctica lo que hacemos es trabajar ordenados, como no se trabaja en el Estado y sí se trabaja en lo privado. Vos en lo privado llegás a trabajar y te dicen: bueno, este es su lugar, la computadora, tu oficina, si tenés un cargo de una oficina, ¿no? O tu box, tu box, tu escritorio, tus cosas. No archivos, papel, cajonera vieja. Todo eso lo sacamos. Y tenía... los juegos tenía descripción papel, transformamos a descripción digital, logramos calidad de vida laboral. Entonces eso tiene que ver con lo privado, no con el Estado, porque el Estado no se preocupa por el empleado. Se preocupa mucho, se preocuparon, por robar, la verdad, o sea. No en esta gestión, la gestión anterior robaban por robar. Eran mecanismos armados para juntar dinero. Entonces hacían cosas para ganar plata, no para hacer cosas (Funcionario provincial, entrevista propia, año 2019, CABA)

Al igual que los CEO que reclutó Cambiemos en el gabinete nacional (Canelo y Castellani, 2016), se ponderaba la gestión privada en sí misma traduciendo la gramática del *management* en una forma específica de hacer política.

Por otro lado, quienes venían de la gestión porteña portaban un discurso del orden ligado a su experiencia previa de gestión socio-asistencial en la ciudad

de Buenos Aires, la cual se presentaba como un modelo a implementar en territorio bonaerense. Se propusieron capitalizar ese saber construido previamente en el marco de una gestión provincial que era caracterizada como escasa de ideas e ineficiente en relación a lo que ocurría del otro lado de la General Paz.

La gestión anterior de niñez, dicho hasta por los propios kirchneristas y sciologistas, fue muy pobre. Muy limitada, digo yo con ellos tengo un vínculo interpersonal cordial, bien, pero fue una gestión limitadísima. Porque uno acá lo que puede, yo no estoy diciendo que los resultados en 18 meses fueron gigantes porque el impacto de lo que hay que hacer en la provincia para que se vea y se sienta en la gente es infinito. Pero ni siquiera tenían la formulación de la idea, ni siquiera había una intención, en sus marcas, listo, ya. Nada. La formulación de políticas públicas en niñez de la provincia era pobre, y eso del otro lado de la General Paz se veía como algo que para el que le interesa trabajar en políticas públicas. Yo decía: por dios. Me ponía histórica. (Funcionaria de CABA y PBA, entrevista propia, año 2017, La Plata)

Este discurso se contraponía a las declaraciones de los trabajadores estatales con años de experiencia en la provincia de Buenos Aires quienes señalaban las dificultades de esta importación de modelos de gestión para una provincia con una realidad y una historia muy diferente a la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lejos de la cercanía que se proponían construir los funcionarios, los trabajadores resaltaban la “distancia” entre las propuestas que “traían” quienes venían de la gestión porteña y las condiciones de vida de los sectores populares bonaerenses.

Uno de los talleres típicos de los hogares [de tránsito] es el taller de carpintería, porque la idea de enseñar oficios es una salida que está bueno para cuando ellos salgan de ahí, puedan empezar a arreglársela en la vida. Claro, los talleres de oficio siempre se manejaron con realizar objetos que para los chicos fueran objetos realizables y vendibles porque después los llevan a ferias acá en La Plata, ferias artesanales, o se lo regalaban a la mamá el día de la madre cuando las familias venían a visitarlos. Te tomo este ejemplo porque para mí fue bueno para tratar de entender lógicas. En una de las últimas reuniones del año pasado, la directora de área dijo que Pilar Molina quería sacar esta modalidad de talleres y reconvertirlos en otras. ¿Para qué? Para que los chicos hicieran cosas que estuvieran más relacionadas con lo que hoy puede hacer un pibe de esa edad. Entonces a

ellas se les había ocurrido que los chicos podían hacer tablas de *crossfit*, tablas de *longboard*, bachas de cerámicas esas que se usan levantadas, y que entonces eso sí realmente era algo que les iba a permitir, cuando salieran de ahí, insertarse porque pueden ir por los barrios vendiendo. A mí lo que me provocó eso fue una reflexión respecto de la distancia que hay entre esa idea y la realidad concreta de ese chico cuando se vuelve a su barrio. Ninguna tabla de *longboard*, ninguna tabla de *crossfit*, no sabía ni lo que era el *crossfit*, ninguna bacha linda para el baño. Entonces me parece muchas veces eso, como que hay una ruptura o una distancia que tiene que ver con lo territorial importante. (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata)

En diálogo con esta crítica, los funcionarios con experiencia política o de gestión previa en territorio bonaerense se mostraron cercanos a los cuestionamientos que realizaban algunos trabajadores estatales a los ex funcionarios porteños. La tensión CABA-PBA era destacada en un sentido inverso al que construían los funcionarios porteños: la efectividad de las políticas públicas y una planificación adecuada de estas tenía que ver con el conocimiento de la particular realidad de la provincia. De esta manera, los funcionarios “bonaerenses” valorizaron sus experiencias previas de participación política y pública en la provincia de Buenos Aires aportando territorialidad más que orden a la gestión pública provincial.

En el área educativa también encontramos una primacía de la noción de orden. Las narrativas de los funcionarios a cargo de la Educación de Jóvenes y Adultos de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires se anclaban en una idea de orden articulada a un diagnóstico específico sobre la gestión previa. A diferencia de otros niveles, como el secundario, el de jóvenes y adultos se encuentra estructurado por distintos planes y programas que se desarrollan a partir de convenios con distintas organizaciones sociales y políticas: iglesias, clubes, sindicatos, asociaciones vecinales, empresas y partidos políticos. Debido a esta particularidad, tomaron protagonismos las lecturas sobre las formas en que desde el Estado se gestionaron estos convenios y, por ende, se llevaron a cabo día a día las políticas educativas.

Desarrollar brevemente la lógica burocrática del Plan de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios (FinEs), presentado en el apartado anterior, contribuirá a comprender el significado que asume la noción de orden. Hasta el año 2015 el FinEs era implementando a partir de la articulación

con distintas organizaciones que establecían convenios con la Inspección de Educación de Adultos de las regiones educativas de la provincia de Buenos Aires. De esta manera, se instalaban sedes educativas en barrios donde el alcance de las tradicionales escuelas de adultos (Centros Educativos de Nivel Secundario, CENS) era insuficiente. Por otro lado, la forma que hasta el año 2016 se designaban docentes posibilitaba que las propias organizaciones políticas, en articulación con las Inspecciones de Educación de Adultos, tuviesen la posibilidad de seleccionar docentes que cumplieran con una serie de requisitos: título habilitante o el 50% de la carrera aprobada. En el caso de la provincia de Buenos Aires, estos eran idénticos a los necesarios para la inscripción en los listados de emergencia de la Secretaría de Asuntos Docentes (SAD) de la Dirección General de Cultura y Educación. Según los convenios establecidos, las organizaciones contaban con una autonomía relativa para la designación de docentes de las sedes que coordinaban.

Esta última característica y los espacios donde las sedes educativas funcionaban (clubes de barrios, unidades básicas, locales sindicales) constituyeron dos aspectos que los funcionarios a cargo del área a partir del año 2016 retomaron para sostener, según los dichos de una funcionaria, que “era una nueva gestión” y por ende era momento de “ordenar algunos de los desmanes que hubo con el programa”. La idea de desmán hacía referencia, para ella, al carácter militante y clientelar del desarrollo de determinadas políticas educativas. Siguiendo esta lectura, en los primeros meses de la nueva gestión impulsaron una serie de modificaciones como el cierre de algunas sedes educativas con reducida matrícula, especialmente aquellas vinculadas a sindicatos, partidos y agrupaciones políticas y la implementación de la designación docente por acto público en la SAD. Estas variaciones constituyeron elementos a partir de los cuales los funcionarios plantearon sus diferencias con la gestión anterior.

Nosotros definimos tres áreas para poder ordenar: la territorial, la administrativa y la pedagógica. Lo que definimos es que la organización social tiene que tener un componente en lo territorial, pero no en lo administrativo y en lo pedagógico. O sea nosotros tuvimos algunas malas experiencias cuando llegamos que en la designación de docentes, que todavía no se hacía por acto público, bueno... había una influencia muy grande de las organizaciones sociales y la calidad de los docentes que llegaban no eran muchas veces... es decir muchos no tenían el título habilitante [...] había una utilización política en esto [...] por eso también tratamos de que no se



abra en una unidad básica, pero tampoco en un local de Cambiemos, para decirlo con todas las letras. Ni una cosa, ni la otra. Yo creo que le hacemos bien a esto si lo tratamos de la manera más aséptica posible, lejos de la política (Funcionario PBA, entrevista propia, año 2017, La Plata)

De esta forma, tomó fuerza en la narrativa de los funcionarios del área de Educación de Adultos la idea de la necesaria institucionalización como forma de resolver la articulación entre lo educativo y la política clientelar propia de la gestión peronista en la provincia de Buenos Aires. La reducción de las sedes educativas de programas como el FinEs y las modificaciones de los procesos de selección docente hicieron eco en el planteo sobre la necesidad de establecer nexos institucionales entre las sedes educativas de distintos planes y programas y los CENS. Esta concepción sobre la gestión de lo educativo se entendía a partir del proyecto de revisar los vínculos entre el desarrollo cotidiano de esta política educativa y determinados espacios barriales asociados a la idea de “política partidaria”, como las unidades básicas. A diferencia de esto, los CENS y las escuelas secundarias tradicionales se insertaban al interior de la burocracia educativa, presentaban una estructura administrativa mayor (directores, preceptores, entre otros) y su funcionamiento cotidiano se encontraba regido por una serie de reglamentos y estatutos, como el Reglamento General de las Instituciones Educativas de la provincia de Buenos Aires. A partir de la contraposición entre instituciones del sistema educativo, los funcionarios que ocuparon cargos de gestión a partir del año 2016, planteaban “las nuevas lógicas de gestión” vinculadas a la necesidad de “institucionalización” y, de esta manera, llevar a cabo tareas para “ordenar” y “controlar”.

Cuando llegamos encontramos que estaba todo muy abrochado, muchas cosas, a lo político y... nos pasó... alumnos que iban a una básica, pierde Scioli y la básica cerró... y, chau, y la gente vino acá en diciembre... Se dio mucho en esa época, el cuentapropismo de los punteros que eran los que tenían todos los papeles y en realidad el alumno terminaba siendo un rehén de los punteros políticos y bueno... ahí era la parte que no nos gustaba. Nosotros creemos que la asociación con las organizaciones sociales tienen que tener maneras, recursos, para sostener mínimamente esto. Yo creo que las organizaciones sociales tienen que conformarse y tener un financiamiento propio más allá de la coyuntura política [...] cuando el financiamiento tuyo depende de la coyuntura política y bueno... a veces te va ir bárbaro y a veces desaparecés (Funcionario PBA, entrevista propia, año 2017, La Plata)

El diagnóstico de la gestión anterior a partir de las nociones de clientelismo, desorden y desmán contribuyó a la construcción de una narrativa donde la nueva agenda de gobierno se vinculaba a las experiencias previas de los funcionarios en otros espacios como las fundaciones.

Lo que había es mucha intromisión de los referentes en definiciones pedagógicas... y nosotros sostuvimos que el referente tenía que hacer lo territorial [...] El tema del referente es una figura más social que educativa y es central definir hasta dónde el Estado tiene que dar y hasta donde no... lo que nosotros hicimos fue lo que veníamos haciendo en otros lados... yo sabía bien qué era lo que tenía que hacer porque conozco el tema y ya lo venía haciendo en la fundación. Por eso a estos programas, como el FinEs, le dimos una institucionalidad que le faltaba (Funcionario PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata)

En sintonía con lo observado en la cartera socio-asistencial, en el área educativa de la provincia de Buenos Aires, y específicamente en la modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos, identificamos una clara articulación entre la experiencia previa de los funcionarios, las historias institucionales de los ministerios y los modos de organización de la gestión de las políticas. En este sentido, el objetivo de la institucionalización implicó en el área educativa una lectura sobre los “desmanes” de la política en el territorio y la posterior jerarquización de instituciones tradicionales al interior del sistema educativo para, de esta manera, reducir el lugar de las organizaciones en las tramas de gestión. En la cartera de Desarrollo Social, y en el marco de la llegada de funcionarios que disputaban personalmente municipios del conurbano bonaerense, la crítica al desorden se alineó con la idea de planificación en un ministerio preocupado por lo urgente y con una menor historia dentro del gabinete provincial. Como veremos a continuación, en esta área los apoyos que se buscaron favorecer para desarticular el poder de las fuerzas políticas opositoras se vincularon al desarrollo de un conjunto de redes informales que incluyeron diversos actores sociales y políticos de la provincia.

### **3. Cercanía directa, articulación política y municipalización de la agenda: gobernabilidad social y disputa política en territorio bonaerense**

Desde la perspectiva espacial, el concepto de territorio permite estudiar el despliegue de distintas estrategias de poder que tanto el Estado como otros actores desarrollan (Massey 2012; Mançano Fernandes, 2008). Para el caso

específico de este artículo, nos permitirá recuperar y comprender los distintos aspectos vinculados a la forma en que la política pública y la gestión de lo social fue nombrada por los funcionarios como estrategias territoriales “cercanas”. A su vez, los conceptos de territorio y cercanía, en tanto metáforas y analogías espaciales, constituyen nociones centrales que nos permitirán abordar cómo fueron puestas en juego en el vidalismo con el objetivo de configurar un estilo de gobierno donde la proximidad fue uno de los horizontes centrales de sus agencias sociales.

Desde su llegada al gobierno bonaerense, Cambiemos buscó construir proximidad estatal con el resto de la ciudadanía y con actores políticos relevantes implementando para ello diversas estrategias: negoció recursos estatales con los municipios cuidando la “marca Vidal”, articuló con dirigentes sociales y políticos de peso y construyó cercanía directa con los destinatarios de las políticas en distintos distritos poblacionalmente importantes de la provincia de Buenos Aires.

En el área de Desarrollo Social, donde los cargos políticos más importantes fueron ocupados por un conjunto de candidatos de Cambiemos en distintos distritos del conurbano bonaerense, las estrategias fueron tres: municipalizar la agenda de gobierno, construir cercanía directa con los destinatarios de las políticas sociales de los distritos que disputaban electoralmente los funcionarios de la cartera y consolidar la gobernabilidad en toda la provincia de Buenos Aires a partir de la construcción de lazos con dirigentes sociales y políticos en el territorio. Para el caso de Educación de Jóvenes y Adultos, fue posible identificar el despliegue de la segunda y tercera estrategia. Con respecto a la primera, la histórica centralización del gobierno de lo educativo a nivel provincial generó fuertes tensiones y resistencias ante los intentos de municipalizar algún nivel de la agenda de gobierno<sup>10</sup>.

En relación a la primera estrategia, los funcionarios de Desarrollo Social elaboraron objetivos de gestión priorizando asuntos locales como el asfalto, el semáforo y las cloacas, en el marco de la asunción reciente en una provincia gobernada por Cambiemos, pero también por intendentes de otras fuerzas políticas a los que el vidalismo buscó arrebatárle distritos<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Un conflicto importante a tener en cuenta fue el proyecto de municipalizar el Servicio Alimentario Escolar (SAE) a fines del 2016. A partir de este año, las tensiones entre la dirección ministerial y los Consejos Escolares tomaron protagonismo.

<sup>11</sup> Esto lo observamos no solo en las entrevistas con los funcionarios y los trabajadores, sino también en sus declaraciones públicas en distintas redes sociales: “Desde la provincia

Estuvieron 40 años y no hicieron un pavimento, no hicieron una cloaca. A nosotros nos pasa eso en Esteban Echeverría, como a Gabriel le pasa en Lomas de Zamora, a nosotros con Van Tooren que estamos caminando Esteban Echeverría, nos pasa eso. Un intendente que está hace 12 años, quiere un nuevo mandato y el 80% es calle de tierra, la gente no tiene cloaca y las inversiones grandes que está haciendo hoy Esteban Echeverría es toda plata de la provincia de Buenos Aires, no con recursos propios. Y esto no es un discurso político, eh. Es lo que uno ve. (Funcionario PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata)

Mientras el gobierno nacional de Mauricio Macri profundizaba la crisis social y económica que impactaba particularmente en el territorio bonaerense, el *vidalismo* buscaba diferenciarse de su par nacional municipalizando la agenda de gobierno. Al discurso opositor provincial crítico de las medidas económicas del gobierno nacional, incluso en los distintos municipios bonaerenses<sup>12</sup>, Cambiemos opuso una agenda de gobierno preocupada por las prácticas de los distintos municipios gobernados por otras fuerzas políticas.

En segundo lugar, tanto en el área de Desarrollo Social como en el de la Educación de Jóvenes y Adultos, Cambiemos buscó generar prácticas y narrativas cercanas respecto de la ciudadanía y de los destinatarios de las políticas. Desde las imágenes de María Eugenia Vidal recorriendo la provincia hasta las prácticas y discursos de sus funcionarios de gobierno, la pretensión de cercanía se constituyó como un eje trascendental de diversas áreas del gobierno bonaerense. Ahora bien, ¿qué significó construir cercanía en una provincia con más de 15 millones de habitantes distribuidos en 300 mil kilómetros cuadrados?

La cercanía directa que pretendió construir el PRO en la ciudad de Buenos Aires en sus áreas sociales, una ciudad recorrible en cuestión de horas, dio lugar a nuevas estrategias en una provincia que incluye 135 municipios. La

---

invertimos 240 millones de pesos para cambiar la infraestructura de uno de los barrios más olvidados de #SanMartin. Además del Parque Escuela, construimos cloacas y pavimentos. Estas obras beneficiarán a 2400 familias.” @SLopezMedrano, twitter de Santiago López Medrano, 10/6/2019, disponible el 5/6/2019.

<sup>12</sup> “Intendentes del PJ bonaerense buscan declarar la emergencia económica y social” (*Perfil*, 13/9/2018); “Ante la creciente crisis, la provincia amplió el diálogo y convocó a intendentes peronistas” (*Política y Medios*, 18/11/2018).

cercanía no se circunscribió a un área específica<sup>13</sup> y se presentó como un nuevo desafío político de distintos funcionarios del gabinete provincial que asumieron diversas estrategias en función de las carteras que gestionaban (con sus historias institucionales y sus desafíos de gobierno) y de sus propias trayectorias políticas y profesionales.

En el área de Desarrollo Social, “estar cerca” se presentó como un valor para los funcionarios que sostenían la importancia de generar en el resto de los actores sociales y políticos que articulaban con el ministerio la idea de que “a nosotros nos importa lo que pasa, que no te da lo mismo” (Funcionario de CABA y PBA, entrevista propia, año 2018, CABA). Esta idea, era reconocida por los trabajadores estatales entrevistados como un valor del nuevo funcionariado. La consideraban conflictiva en tiempos de recortes presupuestarios aunque efectiva respecto de lo que generaba en algunos destinatarios de las políticas socio-asistenciales.

Me parece que ellos lo que tratan todo el tiempo es eso, que la gente sienta que ellos llegan. Y les preocupa muchísimo porque todo el tiempo te están diciendo: llámalo por teléfono, llámalo por teléfono. ¿Y qué le digo, si necesitan tal cosa? Es la necesidad permanente de que le digas que llamás del ministerio de Desarrollo Social de provincia. Y la gente vos sabés que le alcanza. Es tremendo, te dicen, ‘Ah bueno, muchas gracias.’ Y le están diciendo que no tienen nada. Le sacaron la pensión, y si, esta gestión de ahora tal vez considera que no le corresponde. ‘Ah, bueno, gracias, gracias por informarme.’ No sé, se queda ahí, y no se enoja. Son pocos los que se enojan. (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata)

En la provincia, se destacaron los funcionarios que pasaron por la gestión porteña y que buscaron replicar ese modelo en territorio bonaerense. Utilizamos como ejemplo el programa Nuestra Voz, donde Pilar Molina, directora provincial de Niñez y Adolescencia, realizaba talleres junto a jóvenes de los Hogares dependientes del gobierno provincial.

Niñez tiene un programa que implementaron ellos que se llama Voces, que creo que lo traen copiado de UNICEF. El programa Voces, del que yo participaba activamente como psicóloga, se hacía de la siguiente manera: una

---

<sup>13</sup> “Vidal quiere que la seguridad sea un eje de campaña y manda a los diputados a recorrer distritos” (La política Online, 21/4/2019); “Vidal prepara la batalla contra Baradel: diagrama Mesas Educativas distritales sin gremios” (Infocielo, 28/1/2019).

vez por mes, se convoca a toda la provincia, a delegados de los distintos hogares y de las distintas instituciones, para que vengan los chicos y los adultos que acompañan. Entonces Pilar Molina, directamente, va y trabaja con los pibes. (Trabajadora del MDS-PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata)

La funcionaria a la que hace mención la trabajadora, con historia en el Grupo Sophia y cercana a la gobernadora, participó en algunos momentos de la implementación del programa recuperando la preocupación por el contacto directo con los destinatarios de las políticas ministeriales (Salerno, 2018). A estas estrategias de quienes venían de trabajar en la gestión porteña se sumaron diversas iniciativas de los funcionarios “sin tierra” que disputaban distintos municipios del Gran Buenos Aires. Estos últimos buscaron fundamentalmente construir cercanía directa en función de sus estrategias electorales personales. Así, los candidatos bonaerenses potenciaron su llegada a los distritos en los que buscaban obtener victorias electorales, participando incluso de dispositivos de distintos ministerios. La fórmula clásica de los políticos provinciales, vinculada a la inauguración de obras, formó parte de un nuevo tipo de contacto directo que los funcionarios del área construyeron en sus municipios. Así, recorrieron sus distritos para lograr mayor visibilidad en el marco de obras provinciales que se disputaban capitalizar dos actores fundamentales: los intendentes, intermediarios centrales para concretar las obras<sup>14</sup>, y la gobernadora, carta principal de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires.

Si vos el territorio no lo caminás, el territorio, como decís vos, el acercamiento a los vecinos no lo tenés, el vecino desconoce de vos. ¿Por qué? Porque sos una persona joven, pensá que Evert [Van Tooren] tiene mi misma edad, es una persona joven, en un municipio liderado hace 40 años por un mismo color político, si vos no caminás, no tenés relación con los vecinos. Y después lo que decíamos al principio, hoy en día te pasa que después

---

<sup>14</sup> Si bien el gobierno provincial concentra buena parte de las potestades políticas y de los recursos provinciales debido a la construcción de una normativa histórica que delineó para los municipios un marco muy restringido de autonomía (Badía y Saudino, 2015), los gobiernos municipales del conurbano bonaerense se constituyeron como actores políticos fundamentales en función del crecimiento económico, electoral y social que los tuvo como protagonistas. La posibilidad de reelección indefinida de los intendentes, sus estrategias para negociar directamente con los gobiernos nacionales y la simultaneidad de las elecciones a gobernador e intendente, son algunas de las variables que jugaron a favor de la construcción de poder real a nivel municipal.

de casi 4 años de gestión de María Eugenia Vidal todos los recursos que bajó para Esteban Echeverría, sea cloaca, sea obra de infraestructura, sea pavimentación, seguridad, si todo eso vos no lo explotás, el vecino sigue desconociendo de vos porque por más que vos le digas: no, este recurso bajó de la provincia de Buenos Aires al municipio. Sí van a conocer a María Eugenia y van a conocer al intendente, van a desconocer a Evert. Ahí hay un gran trabajo de él y de todo el equipo que conformamos, en que, no sólo con los timbreos sino semana a semana Evert camina Esteban Echeverría, se reúne con los vecinos, ha llevado escrituras también a los vecinos que por muchos años no se las entregan o porque hoy en día como tenemos otro color político el municipio no nos deja hacer actos para poder entregar. En ese sentido Evert trabaja bien, más allá de que hemos perdido en las dos últimas elecciones, su imagen y su caudal de votos va creciendo y eso habla de que él está presente ahí también (Funcionario PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata).

En la cartera educativa, la territorialidad histórica de la Educación de Jóvenes y Adultos de la provincia de Buenos Aires fue gobernada a partir de un conjunto herramientas que, al igual que en Desarrollo Social, tenían como objetivo la construcción de proximidad estatal. Si en la gestión anterior la cercanía era entendida desde la idea del “plus de la militancia territorial” y el lugar central de las organizaciones sociales y políticas en la trama cotidiana de la gestión de la política educativa (González, 2019), en el vidalismo la cercanía asumió otro significado. Los equipos de conducción plantearon que las indicaciones eran tener “un perfil un poco más bajo” y construir una forma de gestión que apoye el desarrollo de la política pública “no confrontativa” con el resto de los ministerios y equipos provinciales. La distinción entre la “militancia de la política pública” y la “militancia de la política partidaria” constituía un nuevo criterio frente “al plus de la militancia” que había ordenado las narrativas de los funcionarios a cargo de la gestión de distintos programas educativos, como el FinEs, hasta el año 2015.

Si vos ves, mucho no le gustan los actos, pero le encanta ir a ver una comisión y charlar con las mujeres de la comisión y de las sedes educativas, ¿entendés? Es como... promueve de hecho, a veces a nosotros con mi jefe promueve que vayamos una vez cada quince días al territorio a charlar con la gente para ver cómo están, cómo se sienten con la política pública, qué problemas encuentran, a dónde no estamos llegando, casi como una bajada hay que ir una vez por mes, una vez cada quince días al territorio y charlar con los titulares. Ahora, actos masivos, traslado de gente, eso mucho no

gusta. Hicimos algunos porque... alguno hicimos, pero ese no es el estilo... Qué sé yo, eso, son como otras formas... es como hay una indicación clara de cercanía, pero desde un lugar más diferente, es una cercanía bastante diferente a la kirchnerista [...], pero realmente apuntan a tener una cercanía porque es un concepto que ellos de verdad usan y bajan [...] y el FinEs una re una política del PRO... hay articulación de ministerios, desarrollo, educación, las jurisdicciones y la sociedad civil, entra perfectamente (Funcionaria PBA, entrevista propia, año 2017, La Plata).

La funcionaria presentaba una serie de nociones que son necesarias para comprender la especificidad de la experiencia de gestión de lo social durante el macrismo: “articulación” y el “mano a mano”. Estas se oponían a la idea de “la militancia se puso la gestión de los planes en los hombros”, predominante durante el kirchnerismo. En este sentido, durante el vidalismo la cercanía y la experiencia de construcción de territorialidad implicaron un proceso de reducción de las articulaciones con las organizaciones y de aquello presentado como “partidario”. A diferencia del área socio-asistencial en la cual primó la noción de “ayuda”, en las narrativas de los funcionarios de Educación la noción de derecho se encontraba presente y, de esta manera, se establecían vínculos con la tradición de sistema educativo provincial. Sin embargo, los argumentos sobre los derechos educativos se enmarcaban en un paradigma distinto, centrado en una matriz de resolución individual, no colectiva. En consonancia con lo que sucedió en estos años en el nivel nacional (Canelo, 2019), la individualización de la sociedad fue potenciada desde el Estado provincial a partir de la construcción de concepciones de políticas públicas desprovistas de sus anclajes colectivos.

De esta forma, la política educativa del área estudiada buscó, por un lado, establecer variaciones del “perfil militante” de los docentes por medio de los cambios en los mecanismos de selección y, por otro lado, disminuir el rol de los referentes barriales para potenciar las redes sociales como espacio de “captación” de matrícula.

El trabajo de campo que hacía la maestra de adultos históricamente debería ser *aggiornado* con un trabajo de campos en las redes porque la matrícula había migrado ahí... antes era el adulto mayor y ahora podemos decir que el 63% tiene entre 18 y 20 años y por lo tanto teníamos que ir a buscarlo a las redes. Lo que hicimos era un trabajo de seguimiento, captura de matrícula e ingreso en la boca... y hacíamos un seguimiento de esa persona todo el tiempo desde la red, donde hacíamos la propaganda, lo capturábamos, lo



metías en la boca y terminaba en una oferta educativa. (Funcionaria PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata).

Las decisiones de poner en funcionamiento las redes sociales propias de cada modalidad educativa y contar con personal propio para dicho manejo se articulaban con el objetivo de “estar en el territorio mano a mano”. El vínculo directo con los destinatarios de la política pública contrarrestaba el lugar que habían ocupado las organizaciones políticas. Si bien estas continuaron interviniendo en la trama de gestión a partir de distintos procesos de negociación, tuvieron un lugar sumamente secundario con respecto al ocupado en el período anterior.

Esto nos lleva a la tercera estrategia elaborada por el vidalismo para construir cercanía en el amplio territorio bonaerense, referida a las articulaciones sociales y políticas que buscó consolidar a partir de la acción de sus agencias sociales. La primacía de una matriz liberal no impidió la búsqueda de diálogos y articulaciones con otro tipo de actores y referentes sociales pertenecientes a sectores de la iglesia, clubes y fundaciones barriales que tomaron un mayor protagonismo y posibilitaron el despliegue de planes y programas educativos que necesariamente requieren la articulación territorial. En el área de Educación de Jóvenes y Adultos, la decisión de reducir el lugar de distintas organizaciones en la trama cotidiana de la política educativa tuvo como contracara la jerarquización de las instituciones tradicionales al interior de la modalidad educativa, como los CENS.

Entender lo público no fue fácil [...] en nuestro caso armamos un equipo que ya venía con experiencia en el sistema y en estas áreas [...] yo soy un convencido que todos los proyectos que uno tiene hay que discutirlos mucho con la gente [...] yo creo que en la construcción en el territorio, con inspectores, directores, docentes, ir y volver para revisar... el otro día sacamos la cuenta, en cuatro años de gestión hicimos 120.000 km, tres vueltas al mundo... no hay lugar del interior o región educativa que no pasamos menos de dos veces y bueno fue mucho de ir ahí [...] vos ves que llegó la política que diseñaste [...] yo iba al territorio, me sentaba y recibía la queja. (Funcionaria PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata).

En Desarrollo Social, un ministerio con otro tipo de institucionalidad fuertemente atravesada por las demandas de asistencia de un conjunto diverso de actores sociales y políticos, las articulaciones institucionales tuvieron un mayor grado de informalidad y los viajes por toda la provincia posibilitaron

la construcción de lazos con representantes políticos y sociales. Al mismo tiempo, esta negociación se propuso afianzar la figura de la gobernadora en lugares alejados de la capital provincial, menos acostumbrados a recibir visitas de funcionarios provinciales.

Después conocés al intendente cuando vas a un acto, cuando bajás un censo. Que, capaz que acá en el conurbano es algo más común que se haga, pero no en el interior. En el interior tenés otro tipo de ruido, otro tipo de, no sólo por el tema periodístico sino también por el tema a nivel de cómo vos trasladás esa acción de laburo al vecino. El vecino te recibe de una manera porque no es común que la provincia baje a trabajar. Eso la verdad que lo notás, puede ser un acto de 20 personas o un censo de 100 familias, el ruido en el barrio es distinto, totalmente. Más allá de que acá todos tenemos una línea de trabajo y todos seguimos lo que nos pide la gobernadora. (Funcionario PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata)

El interior de la provincia aparecía en los discursos de los funcionarios entrevistados como un espacio en el que con pocos recursos y presencia se construía visibilidad y relaciones relevantes en un nuevo contexto donde las demandas por recursos asistenciales se volvieron cada vez más urgentes. La consolidación de relaciones con actores de peso como los intendentes y las organizaciones sociales apareció como un objetivo que todos los funcionarios se propusieron construir a partir de la “bajada” de programas de diverso tipo.

Primero es un llamado, presentarte, decir qué tipo de trabajo estás haciendo y qué querés hacer en ese municipio. No te tenés que quedar en eso nada más, porque después de eso ¿qué viene? Bueno, mirá, yo para tu municipio tengo todo esto para poder trabajar. Después en la insistencia que vos tengas, es el día a día levantar el teléfono y llamar, ¿che, viste el mail que te pasé? ¿Cuándo nos podemos juntar? ¿Venís para La Plata? No, bueno organizarte algo y trasladarte a ese municipio que eso funciona y funciona muy bien. Porque vos trasladarte a un municipio, primero que se sorprenden, porque dicen uy, viene un funcionario de la provincia de Buenos Aires, sin saber el rango que vos tengas. Y hasta te recibe el intendente, entonces vos tenés ahí un ruido. Y ellos se encuentran con un arma para poder llevar soluciones a la gente. Capaz que, y mismo yo siempre digo lo mismo, nosotros tenemos todo esto para trabajar, decime vos políticamente qué es lo que más necesitás. (Funcionario PBA, entrevista propia, año 2019, La Plata).

Desde un discurso que ponderaba la descentralización, pero con prácticas que mostraban la preeminencia del gobierno provincial en la atención de la cuestión social bonaerense, todos los funcionarios destacaron estrategias para construir visibilidad y alianzas con actores claves como intendentes o funcionarios locales. En el marco de una provincia extensa y de una primera experiencia de gobierno, los recursos ministeriales fueron utilizados por los funcionarios para construir gobernabilidad, sin descuidar por ello las pretensiones electorales de la alianza política en el amplio y disputado escenario de la provincia de Buenos Aires.

### **Conclusiones**


El empeoramiento de las condiciones de vida de la gran mayoría de la población y el armado de un gabinete propio, fortalecieron al vidalismo como un incipiente fenómeno político que, de a poco y sin confrontar directamente con el gobierno nacional, empezó a mostrarse como una alternativa política diferente al gobierno nacional liderado por Mauricio Macri. Con el objetivo de problematizar este fenómeno en la provincia de Buenos Aires, en este artículo nos preguntamos por el gobierno de lo social a partir del análisis de narrativas de funcionarios a cargo de dos áreas específicas: Desarrollo Social y Educación de Jóvenes y Adultos de la Dirección General de Cultura y Educación.

En el gobierno de lo social, la construcción de redes políticas propias en el territorio bonaerense, la desarticulación de organizaciones opositoras y la consolidación de una agenda propia anclada en la noción de orden se mostraron como ejes de gobierno que se propusieron las carteras que analizamos.

En el área de Desarrollo Social, residual y reciente dentro del gabinete provincial, se potenció la llegada de los funcionarios “candidatos” a sus respectivos distritos a partir de diversas estrategias que incluyeron prácticas “clásicas” como la inauguración de obras y otras más novedosas como los timbros y los posteriores posteos en redes sociales. En Educación de Jóvenes y Adultos, se impuso una narrativa individual anclada en una crítica a las excesivas intermediaciones entre el Estado y los sectores populares de la etapa previa.

En ambos casos se buscó construir una proximidad individualizante con los destinatarios de las políticas al tiempo que se potenciaron algunas articulaciones claves para que el Estado llegue al territorio. Sin embargo, las carteras

mostraron también diferencias en función de sus historias institucionales y de sus desafíos de gobierno.

Ante la pregunta por el gobierno de lo social, en este artículo sostuvimos que en el área de educación tomó importancia la noción de derechos desde una concepción de resolución individual y la contracara de la crítica a las organizaciones fue la búsqueda de institucionalización. En un ministerio con una larga tradición en el Estado argentino, el desorden fue abordado desde la búsqueda de reducir relaciones informales y político-partidarias para luego jerarquizar el lugar de instituciones escolares tradicionales. En Desarrollo Social, la planificación ocupó un lugar central en los discursos de los funcionarios que no buscaron institucionalizar articulaciones entre la sociedad y el Estado, sino que se propusieron cuidar la marca Vidal a partir de la valoración de herramientas de gestión privada y de una crítica que encontró en los barones del conurbano un enemigo privilegiado. 

## Referencias bibliográficas

- ANNUNZIATA, R. (2012). ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina. En I. Cheresky y R. Annunziata (Comps.), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*. Prometeo
- ANNUNZIATA, R., ARIZA, A. F. Y MARCH, V. R. (2018). Gobernar es estar cerca. Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. *Revista mexicana de opinión pública*, (24) 1-37.
- BADIA, G. Y SAUDINO, M. (2015). La construcción político-administrativa del conurbano bonaerense. En G. Kessler (Dir.), *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires* 103-128. Unipe-Edhasa.
- BRASLAVSKY, C. (1986). *La discriminación educativa*. FLACSO/GEL.
- BROWN, B. (2020). *Mercados de trabajo segmentados y políticas sociales. Un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio-asistencial en Argentina (2003-2015)* [tesis de doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires].
- BRUNO, M. (2015). La población del conurbano en cifras. En G. Kessler (Dir.), *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires* 159-191. Unipe-Edhasa.
- CAMOU, A. Y MATEO, S. (2007). ¿El tiempo vence a la organización? Dinámica política, estructuras estatales y políticas sociales en la provincia de Buenos Aires (1984-2004). *Cuestiones de Sociología*, (4) 129-142.
- CANELO, P. (2019). *¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Siglo XXI Editores.

- CANELO, P. Y CASTELLANI, A. (2016). ¿El imperio de los CEOs? Una radiografía del primer gabinete nacional del gobierno de Macri. En A. Lijalad, (Comp.), *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones* 129-136. Peña Lillo-Ediciones Continente.
- CANELO, P. Y LASCURAIN, C. (2017). ¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal. Informe de Investigación N°3 del Observatorio de las Elites Argentinas. CITRA-UMET.
- CASTELLANI, A. (2019). ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015-2018). Informe de investigación N°6 del Observatorio de las elites argentinas. CITRA-UMET.
- FREDERIC, S. (2004). *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Prometeo.
- GESSAGHI, V., LANDAU, M. Y LUCI, F. (2020). Clase alta, empresa y función pública en la Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(2).
- GIOVINE, R. (2001). *Culturas políticas, ciudadanías y gobierno escolar. Tensiones en torno a su definición: La provincia de Buenos Aires (1850-1880)* [tesis de maestría no publicada, FLACSO].
- GIORGI, G. (2015). *Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes socio-políticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011* [tesis de doctorado no publicada, UBA-EHESS].
- GOMES, G. (2011). El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970). *Anuario de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 11.
- GONZÁLEZ, F. (2019). *Volver a la escuela. La política, el barrio y el trabajo en experiencias de terminalidad educativa de estudiantes del Plan FinEs2 en el Gran La Plata (2013-2017)* [tesis de doctorado no publicada, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata].
- GRASSI, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Espacio Editorial.
- JACINTO, C. (2008). Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, ritulaciones con la educación formal y socialización laboral. *Revista del Trabajo*, 4 (6) 123-142.
- JACINTO, C. (2010). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Teseo.
- LAGUADO DUCA, A. (2010). Cuestión social, desarrollo y hegemonía en la Argentina de los años sesenta. El caso de Onganía. *Universitas humanística*, 70(70) 101-118.
- MANÇANO, FERNANDES B. (2008). *Sobre la Tipología de los Territorios*. Postgrado de la Universidad Estadual Paulista.
- MASSEY, D. (2012). *Doreen Massey: un sentido global del lugar*. Icaria Editorial.

- MASSON, L. (2004). *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Editorial Antropofagia.
- MAURO, S. (2015). La transformación del sistema político argentino y sus nuevos actores. La construcción propuesta republicana como partido político. *Analecta política* 5 (9) 407-430.
- MAURO, S. Y BRUSCO, P. (2016). Nuevos actores del sistema político argentino y la disputa subnacional. Las estrategias electorales del PRO en la Provincia de Buenos Aires (2005-2015). *Pasado Abierto, Revista del CEHis*, (3) 43-64.
- MERKLEN, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Editorial Gorla.
- NEFFA, J. (2012). *De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)*. CEIL - PIETTE (CONICET).
- PERELMITER, L. Y PAURA, V. (2018). Los dos mundos del bienestar. Perfiles, destrezas y desafíos de los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Heredia, M. y Paula C. (Comps.), *Los puentes y las puertas: las fronteras de la política argentina a partir de sus elites* 181-207. UNSAM Edita.
- PEREYRA, E. (2016). *Burocracias especializadas en el nivel subnacional: el equipo del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (1987-2007)* [tesis de doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires].
- PUIGGRÓS, A. (1990). *Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino (1885 – 1916)*. Galerna.
- SALERNO, A. (2018). *Las que mandan. Perfiles y trayectorias del alto funcionariado del Ministerio de Desarrollo Social de la ciudad de Buenos Aires durante la gestión PRO (2007-2015)* [tesis de maestría no publicada, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín].
- SALERNO, A. (2020). *La cara social de la nueva derecha argentina. Perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (2015-2019)* [tesis de doctorado no publicada, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín].
- SCHUTTENBERG, M. (2017). La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO. *Desafíos*, 29(2) 277-311.
- SEGURA, R. (2015). La imaginación geográfica sobre el conurbano. Prensa, imágenes y territorio. En G. Kessler (Dir.), *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires* 129-158. Unipe-Edhasa.
- SOUTHWELL, M. (2015). La escolarización en el Gran Buenos Aires. En G. Kessler (Dir.), *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires* 465-490. Unipe-Edhasa.
- VOMMARO, G. (2015). El mundo político del conurbano en la democracia reciente. En G. Kessler (Dir.), *El Gran Buenos Aires. Historia de la provincia de Buenos Aires* 365-400. Unipe-Edhasa.

VOMMARO, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo XXI Editores.

VOMMARO, G. Y GENÉ, M. (2019). *Party-building and Supporting Coalitions: construction of the Political Bases for a Promarket Program in Argentina (2015-2018)*. REPAL.