

# **La burocracia y el Estado en la percepción de los destinatarios de programas sociales.**

Feliu Patricia y Leila Videla.

Cita:

Feliu Patricia y Leila Videla (2017). *La burocracia y el Estado en la percepción de los destinatarios de programas sociales. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/198>

## **XII jornadas de Sociología UBA 2017**

### **La burocracia y el Estado en la percepción de los destinatarios de programas sociales**

Patricia Feliu y Leila Videla

**Eje 3:** Estado y políticas públicas

**Mesa 21:** sociologías de las políticas sociales

Universidad Nacional de Tres de Febrero

[Pfeliu@untref.edu.ar](mailto:Pfeliu@untref.edu.ar) y [leilacorinavidela@gmail.com](mailto:leilacorinavidela@gmail.com)

#### **Resumen**

En esta ponencia recuperamos la perspectiva de implementación de las políticas sociales. La implementación de programas sociales es un campo que brinda aportes relevantes para conocer la realidad, entre otros es un espacio donde se juega la construcción de identidad política de los sujetos sociales. La indagación se centró en la interacción de los destinatarios con los burócratas, es en la implementación de los programas donde se puede observar aspectos de la construcción del vínculo político y es en esta relación donde se generan gran parte de los significados acerca del Estado y la esfera del poder.

En un contexto que viene signado por un profundo cambio en Argentina (2003-2015) que incorporó una concepción diferente de las políticas sociales fundada en el sujeto de derecho (ciudadanía), que en el campo de las políticas sociales se apeló al fundamento de restitución de derechos, nos preguntamos desde la perspectiva de los destinatarios ¿cómo se manifiesta esta nueva orientación?

La presente es una investigación exploratoria de enfoque cualitativo, se relevan los discursos expresados por la población en 35 entrevistas semiestructuradas en 5 municipios del noroeste del conurbano bonaerense.

**Palabras claves:** política social, implementación, burocracia

# **La burocracia y el Estado en la percepción de los destinatarios de programas sociales**

Patricia Feliu y Leila Videla

## **1.- Cambios en el modelo de intervención social del Estado en Argentina**

Las políticas sociales son parte de la llamada función de bienestar público, y adquieren mayor relevancia en un contexto de creciente pérdida relativa de las condiciones de vida de gran parte de la población principalmente debido a los cambios en el mercado de trabajo, identificada como la nueva cuestión social. La política social y los programas en que se desagrega asumen diferentes sentidos según sea el modelo de Estado vigente.

Desde 1973 rige el llamado Estado neoliberal en occidente y es en la década del '90 que en Argentina se consolida. Momento en el que se institucionaliza la política social, en el marco del proceso de descentralización del Estado y de una nueva condición identificada como de exclusión social anclada en la pobreza. El Estado interviene cuando falla el mercado. La política social neoliberal es asistencial, paliativa, compensadora, focalizada en los pobres y presentada en un numeroso conjunto de programas sociales independientes que fragmentó la implementación.

Tras el momento más álgido de la crisis política institucional que estalló en el 2001, importantes cambios producidos dan cuenta del nuevo modelo de intervención de Estado. A partir de este período se planteó un cambio de paradigma que permitió revalorizar al sujeto de derecho y se retomó la idea de justicia social. En cuanto a la política social, se la resignifica como instrumento de realización y restitución de derechos sociales y promoción de una sociedad organizada, concibiendo como imperativo ético a la persona y su realización (Cf. Ministerio de Desarrollo Social 2007 y 2010). Sostenidas en una implementación concebida desde la integración de las políticas entre jurisdicciones: local, provincial y nacional y entre dependencias, por ejemplo intra-ministeriales, mediante una descentralización coordinada (organizada) y en coordinación (combinada).

Retomando este recorrido histórico, Falappa y Andrenacci sostienen que desde mediados de los '70 se dan cuatro crisis. Las tres primeras: 1975-76; 1981-82; 1989-90 fueron señalando los peldaños descendientes del Estado Social hasta la del 2001-02, que luego de la salida de la crisis presenta un modelo de política social que apunta a la reconstrucción del Estado Social sostenido con la perspectiva del derecho. Sin embargo, advierten que en términos de ciudadanía: “la democracia argentina todavía se muestra como lo contrario del Estado Social: una ciudadanía política relativamente plena en la actualización formal de los derechos civiles y políticos acompañada por una degradación social que no se ha podido revertir definitivamente, y que

condiciona seriamente la efectividad de dichos derechos” (2009: 59).

Frente al señalamiento de que no se observaron contundentes resultados de las nuevas políticas, nos proponemos poner el foco en la implementación, espacio de intercambio de la población con el Estado donde se tramita la vida cotidiana de los programas sociales compensatorios, que remitiendo a una concepción anterior, podrían tener, en esta instancia, la marca de la nueva propuesta.

## **2.- La implementación de programas compensadores y la disposición de la burocracia a nivel de calle**

La política social es la que tiene por objeto la integración social y sopesar las inequidades, en palabras de Repetto y Chudnovsky (2009: 37) es “(...) un conjunto de decisiones y acciones del Estado que se orientan en gran medida en prevenir, reducir y eventualmente tratar el riesgo social. (...) Toda búsqueda de atacar el riesgo social procura estabilizar ingreso, acceso a bienes y servicios y, en suma, bienestar”. Es decir se establecen, por un lado, prestaciones de tipo universal, y por otro, acciones tendientes a reducir inequidades, identificadas en aquellas tendientes a facilitar accesos, a la que se suman, debido a los procesos de fragmentación y exclusión social agravada, programas compensadores. Una cosa son políticas de subsidios, por ejemplo a la producción de alimentos para mejorar el acceso a los mismos, la regulación de precios de bienes básicos, o una política activa de empleo; y otra son los comedores comunitarios o los programas de transferencia de ingresos con contraprestación.

La problemática de la implementación de políticas públicas no es nueva. Hace años, Aguilar Villanueva sintetizó el proceso por el cual fue revalorizada la implementación en tanto campo problemático en el estudio de las políticas públicas, iniciado en los '70.

A partir de los '90 la implementación se realiza en el marco de la descentralización del Estado, proceso por el cual se replantea la frontera entre el Estado y la sociedad. El proceso de descentralización reorganiza las relaciones entre el centro y los espacios gubernamentales subnacionales y no gubernamentales, enfatizando la gestión en los gobiernos locales, ONG y movimientos sociales entendiendo que estos tienen una mayor cercanía con la población, más conocimiento del territorio, capacidad para articular intereses y posibilitar la participación de los diferentes actores en la transposición de las actividades, adecuándose a realidades particulares que requiere la implementación de programas sociales.

Siguiendo a Fleury, quien plantea que la coherencia entre la formulación y la implementación no es mecánica y que es en la implementación donde se juegan varias dimensiones entre ellas la política, donde se expresan formas de poder (Cf 2007: 152); es que recortamos la interacción de los

trabajadores del Estado(cualquier sea su nivel) con la población, sus acciones cotidianas, el lugar de los intercambios simbólicos y materiales donde se constituyen y conforman aspectos que hacen a la subjetividad de las personas involucradas.

Los burócratas, sintetizamos en esta ponencia, son los trabajadores de las dependencias del Estado que implementan programas, si bien burócrata apela a escritorio, existen otros tipos de burócratas. Lipsky nos presentó a los burócratas de nivel callejero como aquellos que interactúan directamente con la población, es decir tienen una relación directa, cara a cara. Esta burocracia interactúa en nombre del Estado y tiene cierta autonomía relativa para decidir sobre sus acciones y expresiones, cierta capacidad de redefinir las prácticas del Estado. En el caso de los programas compensadores, los burócratas ejercen una importante influencia en las personas, afectando sus vidas según sea el modo en que éstos determinen y distribuyan las acciones y recursos, en un sentido u otro: “...lo que para algunos son las más altas cumbres del Estado Benefactor, para otros son la más amplia expresión de control social” (Lipsky, 1980: 793).

Dentro de esta burocracia podemos observar, por un lado, aquella cuyas prácticas están más ligadas a cumplir formalmente con las tareas, centrarse en lo administrativo, con inclinación hacia el disciplinamiento, a no dar explicaciones ni información, a imponer su autoridad, pudiendo llegar incluso a ser abusivo respecto a sus intereses personales. Esto lo identificamos como una práctica burocrática asistencial (Cf. Zibecchi, 2008). Y por otro lado, aquella cuyas prácticas están más ligadas a una aplicación impersonal de criterios, a una mayor atención sobre la cuestiones que atraviesan a los destinatarios, una mayor preocupación por lo que sucede, a procurarse información y ponerla a disposición, o a mostrar ánimo de encontrar soluciones lo que identificamos como una práctica burocrática activista (Cf. Buchely Ibarra, 2015).

Un rasgo llamativo en nuestro recorrido por algunos municipios del noroeste del conurbano bonaerense fue la referencia a que a algunos destinatarios, desde los programas, se les delegó funciones de control y organización con cierta responsabilidad mayor, colocando a estos destinatarios *referentes* en situaciones diferentes de sus compañeros destinatarios *rasos* mediante un atributo jerárquico. La elección del destinatario referente por lo general es arbitraria, en ocasiones señalan que se debió al hecho de haber terminado el secundario o de saber un oficio, cuestiones que luego poco tienen que ver con sus funciones. Así nos encontramos con un actor que funciona la más de las veces como mano ejecutora del burócrata, como una extensión del burócrata a nivel de calle.

Quien se muestra a través de la burocracia es el Estado, el actor con más relevancia en las relaciones de poder para los sectores subalternos, será “el” actor de referencia, a quien se dirigirán

para plantear sus necesidades, sus problemas ya que no tienen muchos recursos disponibles para abordarlos en el mercado. “Cuando se trata de los pobres (el Estado)... está profundamente implicado hasta en el más mínimo aspecto de la vida cotidiana” (Auyero, 2013a: 20). La necesidad aprieta a los destinatarios y la burocracia los convierte en merecedores de sus acciones.

De ese contexto y en relación a los actores y a la conformación de la trama cotidiana de sus relaciones es que nos preguntamos ¿qué percepción sobre la burocracia tiene los destinatarios?, ¿cómo significan esta práctica?, ¿cómo significan los criterios de las acciones cotidianas de los burocratas?

### **3.- La investigación y la estrategia metodológica**

Este trabajo intenta descentrarse de los programas sociales y adentrarse en los procesos de significación que atraviesan los sectores subalternos del noroeste del conurbano bonaerense. Realizar un recorrido recuperando una visión compleja de lo cotidiano permitiendo describir las prácticas y los sentidos asociados a los entramados políticos a nivel local (análisis microsociales). Adentrarse en las percepciones de los destinatarios, habitantes de los programas, respecto de su experiencia para identificar y especificar su mundo simbólico, la construcción de sentidos en la interacción con la burocracia.

La investigación se aborda con un diseño exploratorio, con metodología cualitativa desde una mirada microsociales y no pretende generalizar. Se realizaron 35 entrevistas semiestructuradas a los destinatarios de diferentes programas en 5 Municipios del noroeste del conurbano bonaerense recolectados en el segundo semestre del 2016: San Martín, Hurlingham, Morón, San Miguel y Tres de Febrero. Se puso en práctica el análisis de contenido, una técnica de interpretación, donde se realizan tareas de descomposición y clasificación del contenido. El esfuerzo interpretativo estuvo puesto en considerar la perspectiva de los actores.

## **4. La configuración de la práctica burocrática**

### **4.1. La práctica de la burocracia**

Como se presentó más arriba las prácticas de la burocracia se identificaron en dos tipos, la de carácter asistencial que se limita a cumplir formalidades y prioriza los intereses particulares y otro tipo de carácter activista más ligadas a una aplicación impersonal de criterios, de los cuales se presentan sus características clasificadas según: el uso de criterios, la capacitación y la dedicación en la tarea.

#### 4.1.1. Carácter asistencial

##### Uso de criterios

Los criterios utilizados por esta práctica burocrática para realizar sus tareas tiñen de informalidad la implementación de los programas. Su uso asume diferentes modalidades que sintetizamos en: arbitrarios, manipuladores y corruptos, a modo de ejemplo:

##### a. Modalidad arbitraria

La arbitrariedad se caracteriza por criterios que responden a intereses personales alejándose de las propuestas de los programas. Se manifiesta en diferentes cuestiones como en el acceso al programa, en la incorporación de nuevos miembros a los grupos, en el control de las personas y tareas, en la designación de funciones y tareas:

##### Acceso al programa

*...dejé voy a averiguar en otro lado le dije y agarra y me dice...vamo a preguntar ...entonces, caminando, caminando, me encontré con una amiga, me dice: mirá Cris...vos te anotaste en los cosos? no, sabés que yo me quiero anotar ¿Pero con quien? Acá me dieron una patada. Eso que en el barrio hay mucha gente que necesita, mi propio barrio me dió la espalda, dice: vamo, yo conozco una señora que está en los planes sociales que le dijeron que junte gente.*

##### Designación de funciones

*El capataz que tienen ellos a cargo no se si será un cooperativista así como yo, yo le digo de cuna, porque yo arranque de años en esto, no es que ahora y desgraciadamente nunca tuve la suerte que tuvo este chico que lo pusieron de capataz y no se de dónde vino, quien lo puso como capataz.*

##### Designación de tareas

*Me llamaron del cal creo que fue Alicia que era la que estaba como referente de los planes que es la directora, que teníamos que ir el grupo de Alberto de acá del barrio y pintar ahí. Yo decía porque nosotros sí sí hay cooperativas de pintura y bueno y fuimos e hicimos la tarea.*

##### b. Modalidad manipuladora

La manipulación se caracteriza por poner en juego la presión, la amenaza, o el abuso.

*Terminamos haciendo cosas que no son fructíferos, por este juego... sí de que te saco y te doy. Te juegan con el jueguito de la necesidad de la persona. Eso es lo que pasa. Si, te manejó como me gusta a mí.*

*Aparte nos pusieron que no puede faltar ninguna, si o si hay que ir, se me hace como que... siempre fue la amenaza de la que no va o la que no cumple con los requisitos se le da de baja el plan, siempre estaba la amenaza.*

##### Acceso al programa

*Vamos le digo yo vamos anotarnos y nos fuimos. Bueno, nos anotamos, ahí con un muchacho que era del barrio, anotó a toda la gente del barrio y a nosotros no nos anotó, mirá como es la*

*cosa, yo le pedí por favor porque nosotros cartoneamos.*

#### Designación de funciones,

*Si pero nosotros cuando él renunció desde el municipio me dijeron ustedes no van a tener más capacitadores, ni capataz (que ya se había ido). Y me dice: hacete cargo de la cooperativa.*

#### Asignación de tareas

*Bueno a nosotros nos agarraro de acá, nos cargarán en una trafic y nos llevaban a buscar al riachuelo que era así (gesto con las manos de V) en Morón buscar a la nena a las orillas con machete rompiendo el malezal. Porqué nosotros, digo como? No decían ustedes están locos.*

La manipulación también se manifiesta en otra práctica: la asistencia y participación en eventos de carácter político:

*...entonces hay que empezar a trabajar para esto, eso implica que no te preguntaban si vos querías participar y había que participar y había que ponerse remera de ..., de la intendencia, a ve, por ahí yo estaba de acuerdo.... No digo..., no tenía nada que ver, no te preguntaban.*

*Yo me fui porque no se podía estudiar ahí, ella (la presidenta de la cooperativa) nos obligaba a ir a marchas, ir acá, ir allá y el programa no era para eso.*

#### *c. Modalidad corrupta*

La corrupción implica sobrepasar el límite de la legalidad.

*Yo me cansé de ir y bueno, no que tenés que ir a fulano, que tenés que ir a mengano, para anotarte en el plan, así te lo digo frescamente “Vos vas a salir, pero tenés que poner \$300 para que yo te haga salir.*

*Que por ahí el gobierno lo daba y nunca llegaba a la gente, o llegaba menos. La mercadería yo he visto, (...) ahí es donde te digo la impunidad que vimos de las cosas. Tenían en su casa una pieza llena de mercadería, (...), lo usaban para hacer bingo y tener plata. No era que venía una señora con 7 chicos y decía necesito esto y buen toma, no, no era eso.*

#### **Capacitación**

Los destinatarios muchas veces apuntan las críticas a los programas señalando la falta de capacitación, herramientas o información de los propios burócratas. Así mismo, algunos de los relatos refieren a los capacitadores en cuanto no conocen en profundidad o no están actualizados en los contenidos sobre los que capacitan.

*No funciona cómo tenía que funcionar me explico, porque hay gente que no entendía nada, estamos. Estaban ahí porque lo pusieron y bueno y después no entendían nada*

*Me dice (una asistente social), ustedes ¿están en contacto con Diaz? adelante de todos los padres! Y dice, ¿con el centro de referencia? ¿Con el servicio local? no tenemos servicio local en Tres de Febrero, o sea no sabe ni donde esta parada. (tono de enojo)*



## **Dedicación en la tarea**

También se manifiesta la poca dedicación del burócrata, la falta de responsabilidad en sus funciones, que no promueve los objetivos, no tiene o no da información, etc.

### Preocupación

*Yo creo que mucho no importa como quedaría uno, porque si bien yo, por ejemplo, te doy un ejemplo estoy trabajando en el municipio y estoy a cargo donde ellos están, bueno! Por lo menos me informo.*

*... digamos que la personas que tiene que estar frente de un programa de inclusión social tiene que tomarse el trabajo de ir hasta cierto lugar a ver qué pasa, no sé, meterse en el tema.*

*Y el Ministerio ante la duda de preguntar esta de licencia o no tiene 20 ausentes lo pasamos liquidación 0. Y te dicen: si la persona esta activa va a venir a reclamar.*

### Dar información

*Tengo que averiguar toda esa cosa, es que tengo que averiguar bien, porque viste que en el ANSES mucho no te informan, no te dicen bien las cosas, te enteras más con la gente charlando.*

*Yo ahora, hace muy poquito me enteré, en este tiempo me enteré que donde estaba la Sancor antes, no sé si, ..., ex Sancor ahí hay una oficina que trabajan chicas del programa ellas hacen.*

### Promover los objetivos

*No, en realidad como cooperativa misma desde adentro no hubo nunca. Porque nunca hubo un fortalecimiento en realidad de lo que es una cooperativa, para que sirva una cooperativa, la importancia que tiene una cooperativa*

*El programa ayuda económicamente pero falta un respaldo del programa para ver que es un programa de inclusión, es un programa de inclusión social y entonces ahí es donde... que hacemos con las problemáticas de todas esas chicas, le damos el programa y ya está.*

Estas prácticas, conforme pasan de criterios arbitrarios a manipulación o corrupción, afectan progresivamente la dignidad del destinatario. Observamos cómo a medida que se va explicitando el interés personal del burócrata se va desdibujando el sentido público del programa y fraguándose todo intento de reforzar la idea de sujeto de derecho. Finalmente, si bien es común que los destinatarios no reconozcan el origen institucional del funcionario, resulta llamativa la ausencia en la mayoría de los relatos del personal del Ministerio de Desarrollo de la Nación.

## **4.1.2. Carácter activista**

La práctica activista se caracteriza por utilizar criterios comunes y públicos, una dedicación en la que se observa una mayor involucración con la población destinataria y que contempla tanto las particularidades de las situaciones como los lineamientos de los programas, dándoles

regularidad y formalidad, e implementando una modalidad más imparcial y clara.<sup>1</sup>

### **Uso de criterios**

*(cuando levantaban una pared) iba el ingeniero con la gente del sindicato, le daba el ok al maestro mayor de obra del grupo que estaba capacitado para hacer y ellos decían si estaba bien, si estaba mal y que teníamos que mejorar*

#### Acceso al plan

*Yo me anoté en la bolsa de trabajo de Morón. No me llamaron nunca y de repente un día me llamaron y me propusieron entrar en la cooperativa. Desde Morón.*

*Hubo una serie de reuniones acá en el barrio. Trataban de organizarse vecinos que estaban desempleados y desde el Municipio se empezó a hacer la convocatoria para este plan social.*

### **Capacitaciones**

*Era parar la clase veinte veces para volver a explicar y nada. No tenía problema se volvía a explicar,*

*La verdad que las capacitaciones, la mayoría que yo fui era gente muy instruida, gente preparada, gente que sabía que había diferentes problemáticas, a lo que se tenían que enfrentar, saber explicar y para que nos servía, eso era re importante, se tomaban su tiempo. Las capacitaciones eran buenas, venían con buena predisposición*

### **Dedicación en la tarea**

La dedicación en la activista se caracteriza por mostrar una consideración por el destinatario y preocupación por sus logros, por lo que funcionan como catalizadores de las resoluciones, son flexibles al adecuar los dispositivos a los requerimientos sin caer en personalismos.

*Aprendí muchas cosas con las asistentes, trabajando con ellas (...) aprendí de ellas como tenían que sacar la cara por nosotros*

*Después hubo muchos compañeros que si necesitaron una contención real por violencia de género, por estar situación de calle, sí, mucho trabajo sobre eso hubo.*

*Cuando surgía un problema, se lo enviábamos al director del programa, a la oficina de empleo, y automáticamente nos hacían las conexiones. (...) No se demoraba la respuesta*

#### Flexibles

*Por ellas mismas, ellas solas se juntaron y le propusieron a las coordinadoras que querían hacer eso, un emprendimiento, separadas del resto. Hacían bolsos, carteras, todo textil. Una o dos tenían máquina necesitaban el lugar y las chicas del municipio les ofrecieron un lugar*

*Hay cooperativas que tenían muchos pintores, mucha gente con capacidad para pintar, entonces*

---

<sup>1</sup> Para más detallada de este tipo de práctica burocrática consultar la ponencia en esta misma mesa de Marcela Macchiaroli, "Aspectos de empoderamiento vislumbrados a través de las trayectorias laborales y educativas influenciadas por los programas sociales".

*el Municipio nos fue dando Sociedades de Fomentos, Jardines, para pintar. Para ponernos a prueba tanto que pedíamos pintar. Y se logró.*

#### Motivar

*Mi coordinadora quería que yo... que agarre un... o sea quería que pasea cumplir otra función, otro rol, entonces me mando a hacer las carreras,... me aguanto mucho, y después ella me dijo, bueno ahora vas a ir a estudiar esto, puedes hacer esto, vos que pensas... y bueno.*

#### Contención

*Hace años teníamos a una chica que venía a supervisar, Estefanía (...) venía todos los días Estefanía. Y también nos acompañaba mucho hasta en lo personal*

Estas prácticas de la burocracia activista facilitan la identificación del destinatario como sujeto de derecho, al tratar con un burócrata que utiliza criterios imparciales y claros, y propone una dedicación responsable de sus tareas en relación a la finalidad del programa. Cabe aclarar que entre estos dos tipos de prácticas burocráticas, en el conjunto de los relatos, predominó la asistencial y no la activista.

## **4.2. La práctica del destinatario referente**

Esta distinción jerárquica habilita la prolongación de la burocracia en el territorio, permite hacia adentro del grupo, la toma de decisiones, decidir sobre diferentes cuestiones sobre los otros, a pesar de su condición de destinatario. Este destinatario referente, entre otras cosas será quien tenga a cargo la organización del grupo y el control de las planillas de asistencia, con lo cual tendrá el control de quien cobra más o menos a fin de mes, de repartir las tareas, de traer las noticias de los burócratas al grupo y de hacer los pedidos por ejemplo de los faltantes.

Estos destinatarios referentes tienen una carga adicional: por un lado no dejan de ser destinatarios y de cumplir en su mayoría con una serie de cuestiones, y por otro lado se le suma la función de cierta responsabilidad y de intermediario con la burocracia. Estos son identificados como capataces, tutores, orientadores, etc. Así como clasificamos a las prácticas burocráticas en asistencial y activista, lo mismo se observa respecto de los destinatarios referentes en cuanto que reproducen las mismas lógicas. Se presentan algunos aspectos para dar cuenta de ello:

### **4.2.1. Carácter asistencial**

#### **Uso de los criterio**

Se registró la modalidad arbitraria y manipuladora; se transcriben algunos ejemplos de esta última. No se observó la modalidad corrupta.

### *Modalidad manipuladora*

*Aparte, ponele había que levantar algo allá, había que buscar todo yo, todo yo los otros 15 se quedan así (gesto de estar sentado con brazos cruzados) porque era la capataz la que mandaba y yo le tenía que hacer caso.*

*Donde estábamos estudiando con nuestra presidenta tuvimos un problema y nos tuvimos que ir. yo me fui porque no se podía estudiar ahí, ella nos obligaba a ir a marchas, ir acá, ir allá y el programa no era para eso.*

### **Dedicación en la tarea**

*Buen ahí también fui a avisar que había terminado los estudios. -¿la referente con vos no tenía mucho trato. -Nada, ningún contacto, cero, cero*

*Después de dos años de nacer el nene, me la dieron pero porque yo me moví, fui a acción social, porque yo me moví, porque la... mía se quedada, me dice yo te inscribo pero no necesito ningún papel a mi me parecía raro, si no tiene el papel de mi hijo como me va a inscribir, entonces fui.*

### Sin información

*Eso no se, ellos eran puestos por la UBA y no sé porque venían y nos sacaban fotos y para que ellos pudieran justificar su trabajo pienso yo, no sé.*

*El síndico es el que tiene más voz y voto que el vocal que el titular y todo lo que él diga es como una palabra mayor en el grupo. Pregunta: y en la cooperativa ¿quién es el síndico?, no sé.*

### **4.2.2. Carácter activista**

Al igual que la práctica asistencial de la burocracia, estos destinatarios referentes utilizan criterios comunes y públicos, así como se observa una dedicación responsable mostrando preocupación por lo que se hace y por lo que pasa.

### **Dedicación en la tarea**

*El Tutor ocupa el lugar de acompañar más que nada al beneficiario, a mostrarle que..que también que puede estudiar, a que hay que acompañarlo en ese sentido, poder ayudarlo a tomar otra clase de decisiones, mostrarle que hay... que se puede vivir de otra forma.*

*Nosotros nos encargamos de la asistencia, las obras sociales, hacer un informe social con los compañeros, articular según las necesidades del compañero, asegurarnos que no pierda el beneficio que tienen de venir a laburar. Es un trabajo de más de 4 horas el de orientador social.*

*El otro día había una que dice voy a parar a desayunar, la miré! Dani, le digo, estamos 2 horas! Entramos 8 y media y me dice, hay! Pero no podemos estar como negros trabajando, y yo la miré y me empecé a reír, ... sentada en la plaza no, lamento decirte pero... La que pelea en todos lados soy yo no vos, entonces si vos te sentás a tomar mate cuando trabajás dos horas por día nada mas vos no das buena imagen de la cooperativa hacia la gente.*

## Capacitación

En términos de convertirse en referentes de un grupo en ningún caso los entrevistados destinatarios referentes recibieron capacitación acordes para el rol. A lo que se suma que en ocasiones tampoco tenían claridad sobre sus responsabilidades. Lo cierto es que se daba prioridad en algunos casos a aquellos que tenían más preparación o nivel educativo.

*En realidad lo fui aprendiendo con el tiempo, nos es que entraron y dijeron bueno orientador es esto. Creo que hasta el día de hoy no lo terminé de definir cuál era el rol.*

*Como no había orientador en el grupo y como a veces era la que más tocaba bocina entonces me eligieron y tuve que dejar de hacer lo que estaba haciendo (un curso)*

## Un lugar en tensión

El Estado les agrega un rol: delega responsabilidades y obligaciones, que en algunos casos le exceden y en otros les facilita resolver situaciones. Por ende a veces actúan con cierta incomodidad, incluso con temor e inseguridad, sobre todo ante la perspectiva de verse señalado por los otros negativamente, por lo cual se  **cubre**, para no verse perjudicado tanto por sus compañeros como por los burócratas. Y, otras veces actúan con cierta determinación gracias al lugar de referente y utilizando la autoridad de su rol en beneficio de los destinatarios.

### Le Pesa el cargo

*Yo como encargado de la planilla que es una responsabilidad muy brava porque lo primero que te dicen a vos te pones la gorra; no es que yo me pongo la gorra yo trato de hablarlo, de convérselo que traten de faltar lo menos posible para poder estar bien.*

*Prefiero yo prefiero que se queden acá y no tener que pagar un muerto Qué pasa le pasa algo a esa persona y que hace el municipio se abre de gambas, que hizo le tira la responsabilidad a quien, a la comisión, quien tiene que responder los socios*

*Porque esa era otra, nosotros estábamos un tiempo sin trabajar y después costaba mucho traerlos a todos de nuevo, entonces yo empezaba a renegar otra vez. Era como que me cargaba toda la situación encima*

### No le pesa el cargo

*Una vez una psicóloga estaba hablando de los horarios que había que cumplir de los talleres...y yo como tutora le dije, yo a un chico no le puedo exigir!, cuando vos entras 9 y media.... y se lo dije adelante de todos!*

*... yo era el jefe de todos ellos pero no, yo soy un integrante más de la cooperativa, pero yo tenía un poquito más de voz y voto por eso de estar un poquito más en la política, agarre y le decía bueno: yo no vengo más con la gente a trabajar si vos no me das botas, zapatos.*

## 5.- A modo de cierre

Observamos que si bien existen características diversas, la práctica burocrática se concentra en aspectos asistenciales. La burocracia aparece fundamentalmente administrando a los destinatarios más que representando nuevas identidades sociales, ligada mayormente a lógicas en las cuales abunda la utilización de criterios arbitrarios o manipuladores, y con una frecuencia menor, criterios corruptos. Bajo estas modalidades, y a medida que la lógica pasa de arbitraria a manipuladora, y de esta a corrupta, se desdibuja progresivamente el sentido público de la intervención, la idea de un estado que persigue el bien común y defiende o restituye los derechos de los menos favorecidos va desapareciendo conforme aparecen conductas teñidas de desinterés por el destinatario, de interés personal, de comodidad, de sinrazón social, o de abuso de poder. En su peor faceta, estas prácticas colocan a los destinatarios en un lugar de resignación, impotencia, invalidez, contribuyendo a construir subjetividades sumisas- subordinadas.

Los burócratas principalmente ligados a tareas administrativas, de control de planillas, de provisión de insumos, entre otras, tareas que realizan mayormente en sus oficinas o a través del celular, o sea escasa presencia en el territorio, lo que indica que más que una burocracia a nivel de calle es una burocracia de ventanilla. Como el vínculo se realiza principalmente con el destinatario referente contribuye a formar una idea de burócrata distante, poco interesado y comprometido con los problemas “de la gente”. Salvo el caso de los capacitadores donde los destinatarios pueden tener un contacto más cotidiano y cercano con el burócrata.

La gestión de estos programas está íntimamente ligada, entonces, al rol clave que desempeñan los destinatarios referentes, ya que estos actúan como intermediarios entre la burocracia y la población destinataria. Este rol es doble, por un lado son destinatarios y por otro son la prolongación de la burocracia en el territorio, y como tal, tienden a reproducir sus prácticas. Al mismo tiempo, cuando el referente adquiere un carácter activista, ocupa un lugar de defensa y promoción de los intereses de los destinatarios, aunque no es concluyente en qué medida se concentran en práctica asistencial en detrimento de la activista, si es claro el lugar central que ocupan los destinatarios referentes en la implementación. Este lugar los coloca en cierta tensión con los burócratas y con los destinatarios que en algunos casos le exceden, aunque también en ocasiones este lugar les facilita resolver situaciones.

Como señalamos anteriormente, el carácter activista, aquel que denota un interés genuino del burócrata por los destinos de los destinatarios y que al mismo tiempo aplica criterios comunes y públicos, no ha estado ausente pero en menor medida. Lo que pone de manifiesto es el desafío que implica traducir los sentidos del posicionamiento de un gobierno en acciones e intervenciones

burocráticas análogas y coherentes, especialmente cuando restituir derechos y dignidad implica alterar, en mayor o menor grado, el statu quo.

La perspectiva de promoción de derechos asumida en la política social en el período 2003-2015, si bien es auspiciosa, no se vio reflejada de forma contundente en los sentidos que los destinatarios expresaron, por lo que se infiere que hay una tensión, una distancia, en ocasiones muy marcada, entre la intencionalidad de los programas y la vivencia de los destinatarios. Lo que sigue confirmándose es la importancia de la burocracia de calle en el suceder de los programas, el tipo de posicionamiento que se den en sus prácticas marca una diferencia, problemática que no hay que perder de vista.

## **Bibliografía**

- Alonso, Guillermo, (2007) “Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino” en Revista del CLAD Reforma y Democracia. N°. 37, Febrero, Caracas.
- Ambort Matilde (2016) “Atenciones y desatenciones. ‘Asignación Universal por Hijo para la Protección Social’, condicionalidad educativa y agentes burocráticos” en *RAIGAL*. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales N° 2, abril – septiembre, Villa María, pp. 83-98
- Auyero Javier (2013) *Pacientes del Estado*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Buchely Ibarra, Lina Fernanda (2015) “El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar” en Revista colombiana de antropología, vol. 51, N° 1, Enero-Junio de 2015, pp. 137-159
- Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2008) *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*, Univ. Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional, Colección 25 años.
- Fleury, Sonia (2007) “Salud y democracia en Brasil. Valor público y capital institucional en el Sistema Único de Salud” en Rev. *Salud Colectiva* 3(2), Mayo – Agosto, pp. 147-157.
- Lipsky, Michael (1980) “La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero” en *Los años setenta y ochenta, Dilemmas of the Individual in Public Services*, pp 780-794.
- Majone Giandomenico, (2005) “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, en Aguilar Villanueva Luis, *Estudio Introductorio*. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública – FCE, México. (1ra edición 1989)
- Merklen, Denis, (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (argentina 1983-2003)*, Editorial Gorla, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007) *La Bisagra. Políticas Sociales en Acción*, Buenos, Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*, Buenos Aires.
- Perelmiter Luisina (2012) Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)
- Svampa, Maristela (ed)(2000) *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Buenos Aires, UNGS - Biblos

- Torres, Pablo (2002) *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social*, de la Campana, La Plata.
- Trotta, Miguel (2003) *La metamorfosis del clientelismo político*, Espacio, Buenos Aires.
- Vommaro Gabriel y Quirós Julieta (2011) “Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica” en revista *Desacatos*, n° 36, mayo-agosto, Buenos Aires, Mexico, pp 65-84.
- Zibecchi, Carla (2008) “Dinámica asistencial, participación social y clientelismo político: un análisis centrado en las experiencias de las mujeres beneficiarias de programas de transferencia de ingresos” en *Question*, sedici.unlp.edu.ar