



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Entre la dominación (persistente) y la promoción de la inclusión. La implementación de programas sociales en el conurbano bonaerense, Argentina (2003-15)

Patricia Feliu

pfeliu@untref.edu.ar

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)
Argentina



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

La presente ponencia se propone presentar resultados de una investigación que tiene como propósito vislumbrar la configuración del entramado político desde las percepciones de los destinatarios vinculados a programas sociales compensadores. La implementación de programas sociales es un campo que brinda aportes relevantes para conocer la realidad, entre otros es un espacio donde se juegan aspectos de la construcción de identidad política de los sujetos y relaciones sociales que hacen posible la trama o no de sociedades más democráticas.

En un contexto que vino signado por un profundo cambio en el Estado en Argentina (2003-2015) que incorporó una concepción diferente de las políticas sociales fundada en el sujeto de derecho, nos preguntamos ¿cómo se manifestó esta nueva orientación en la construcción cotidiana de la subjetividad de la población vinculada a los programas?

Se observó, a partir de la visualización de la cotidianeidad de los programas, que tendieron más a reproducir la dominación que a modificar estas relaciones en concordancia con sus enunciados. Un entramado donde persisten mecanismos de arbitrariedad, manipulación e invisibilización a la vez que se vislumbraron trayectorias individuales de inserción laboral y educativa promovidas desde los programas y una menor alusión a procesos de resistencia y lucha.

Este recorrido permite reflexionar acerca de la brecha de sentidos e incidencias de las políticas públicas y su aporte al bienestar social en tanto que están más orientadas a procesos de individualización que en gran medida no empoderan que a la constitución de actores colectivos, (si apelado en su retórica) desdibujando la noción de lo público.

La indagación se centró en la interacción de los destinatarios con los burócratas ya que es en la implementación de los programas donde se puede observar el vínculo político y es en esta relación donde se generan gran parte de los significados acerca del Estado y la esfera del poder. La intención no es encontrar culpabilidad sino avanzar en el conocimiento de mecanismos sociales que configuran la relación política-social para recuperar la problemática del desarrollo (bienestar, promoción, inclusión, justicia social) considerando los sentidos que en el territorio imprimen las políticas públicas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Es una investigación exploratoria de enfoque cualitativo, se relevaron los discursos de 50 destinatarios, con por los menos 3 años de antigüedad con programas sociales, con entrevistas semiestructuradas en 5 municipios del noroeste del conurbano bonaerense con el objetivo de puntualizar o detallar el sentido de los discursos en su identificación con los programas sociales en la etapa de la postconvertibilidad.

ABSTRACT

The present paper intends to present results of an investigation which purpose is to glimpse the configuration of the political framework from the perceptions of the recipients linked to compensatory social programs. The implementation of social programs is a field that provides relevant contributions to know the reality; among others is a space where aspects of the subjects political identity construction interacts, and social relations that make possible (or not) the plot of democratic societies

In a context marked by a profound change in the State in Argentina (2003-2015) that incorporated a different conception of social policies based on the subject as right-holder, we wonder: how did this new orientation manifest itself in the daily subjectivity construction of the population linked to the programs?

From the visualization of the daily life of the programs, It was observed that they tended more to reproduce the domination than to modify these relations in agreement with their statements. A social framework where mechanisms of arbitrariness, manipulation and invisibilization persist, while at the same time individual paths of labor and educational insertion promoted from the programs were glimpsed, as well as less allusion to resistance and struggle processes.

This route allows us to reflect on the gap of meanings and incidences of public policies and their contribution to social welfare, since they are more aimed to individualization processes that generally do not empower, than to the constitution of collective actors (although this is included in its rhetoric), blurring the notion of the public sphere.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

The inquiry was focused on the interaction between the recipients with the bureaucrats, since it is in the implementation of the programs where the political link can be observed and it is in this relation where much of the meanings about the State and the sphere of power are built. The intention is not to find guilt but to advance in the knowledge of social mechanisms that shape the political-social relationship to recover the problematic of development (welfare, promotion, inclusion, social justice) considering the meanings that public policies imprint on the territory.

It is an exploratory research with a qualitative approach. The discourses of 50 recipients of social programs, at least 3 years old, by means of semistructured interviews in 5 municipalities of the northwest of the “Conurbano Bonaerense” (Buenos Aires City suburbs) were surveyed, with the objective of specifying or detailing the meaning of the discourses in their identification with the social programs in the post-convertibility stage.

Palabras clave

Políticas sociales, implementación de programas, subjetividad

Keywords

Social policies, program implementation, subjectivity



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

Las políticas sociales en Argentina producen un importante giro a inicios del siglo XXI. Se había experimentado, fines del XX, un modo de intervención social anclado en la asistencia, el Estado intervenía cuando fallaba el mercado; un abordaje de tipo paliativo, compensador; focalizado en los pobres, nombrado como “combate a la pobreza”, que se presentaba en un numeroso conjunto de programas sociales independientes que fragmentó la implementación y configuró inscripciones identitarias individuales. Se paso, tras la crisis política institucional que estalló en el 2001, a una modalidad diferente de intervención que intentó dar nuevas respuesta a la llamada deuda social y aumentar los niveles de bienestar de la población. Se puso en marcha una nueva concepción que revalorizó al sujeto de derecho y retomó la idea de justicia social, nombrado como “producción con inclusión”. En cuanto a las políticas sociales, se las 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 la articulación entre jurisdicciones: local, provincial y nacional con acciones simultáneas para la inmediatez en referencia a la exclusión hasta las de mayor envergadura, desafíos como las de cobertura universal, que aspiraban a configurar inscripciones identitarias individuales como colectivas.

Otro aspecto a considerar de la presencia del Estado es el de la descentralización que se estableció con la reforma de los '90 y continúa, proceso en el cual se reorganizó la relación entre el Estado central y los gobiernos subnacionales y sociedad, enfatizando 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, adecuándose a realidades particulares. (CF Danani, 2009, Chiara y Di Virgilio, 2009) Lo que Oszlak destaca de la presencia del Estado en la vida social micro, es la “capilaridad social del rol del estado, o sea, las manifestaciones de su presencia celular en la organización de la vida de una sociedad” (2011: 4)



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Considerando estos cambios nos propusimos indagar sobre su existencia. Pusimos el foco en la implementación de programas en tanto espacio de intercambio de los destinatarios con el Estado, enfocando en la realidad cotidiana de los sujetos destinatarios, recortamos en los programas compensatorios que son aquellos orientados a la población más desfavorecida, que si bien remiten a una concepción anterior nos preguntamos sobre las evidencias de la propuesta del período 2003-15. El objetivo es describir los modos de hacer del Estado a partir de la perspectiva de los destinatarios específicamente en lo referente a su construcción subjetiva en la interacción con la burocracia. Es decir, ¿cómo perciben la relación con los programas sociales mediada por los burócratas? Para identificar y especificar las diversas significaciones del poder, y detallar en los discursos los sentidos dados tanto de la burocracia como de su propia identificación.

Se presentan los resultados obtenidos de una investigación en curso del Programa Científico de la Universidad Nacional de Tres de Febrero con asiento en la Cátedra de Intervención e Implementación de Políticas y Programas sociales de la Licenciatura de Administración y Gestión de Políticas Sociales.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

La implementación de políticas públicas es un campo de investigación¹ de variadas problemáticas, Fleury manifiesta que la coherencia entre la formulación y la implementación no es mecánica; y es en esta donde se juegan varias dimensiones entre ellas la política, las relaciones políticas en las cuales se expresan formas de poder. Una posibilidad de observarlas es en las acciones cotidianas de los trabajadores del Estado (cualquier sea su nivel), en el caso de esta investigación en su encuentro e interacción con la población; en los intercambios simbólicos y materiales donde se constituyen y conforman aspectos que hacen a la subjetividad de las personas involucradas. (Cf 2007: 152)

La conceptualización de esta experiencia y lo que se construye en términos de subjetividad es considerado por buena parte de las ciencias sociales, hasta fines del XX, un ámbito donde predominan relaciones políticas de subordinación Fleury, Castel, Bourdieu, Wacquant; sintetizado en el tradicional concepto de clientelismo ampliamente trabajado en Argentina: Auyero, Duschatzky, Torres, Trotta, Alonso, entre otros o en términos de Fraser subordinación del status en oposición a un reconocimiento en términos de un otro igual. Si bien la relación de subordinación fue presentando cambios, en el siglo XXI se comienza a registrar una transformación en relación a la emergencia de los movimientos sociales donde se asume la perspectiva de nuevas formas de hacer política en los barrios, Merkler (Cf 2010) y Vommaro Pablo (Cf 2003). Posiciones que asumen contradicción, por ejemplo en cuanto a la relación con el Estado, su grado de autonomía, es decir, si constituyen vínculos virtuosos o viciosos, Svampa (Cf 2000).

Con el cambio de modelo (2003-15) se utilizó el concepto de empoderar vinculado al concepto de inclusión social. Empoderar, en términos generales, es la adquisición de poder e independencia/autonomía por el individuo o grupo para mejorar su situación. Le Bossé y Dufort (2002), lo entienden como un proceso general de adquisición de poder en vistas a alcanzar un objetivo preciso, o llegar a ser los agentes de su propio destino. En tal sentido Rappaport (2000)², lo entiende como la posibilidad de las personas de controlar su vida. Montero (2003), Zimmerman

¹ Hace años, Aguillar Villanueva sintetiza el proceso por el cual fue revalorizada la implementación en tanto campo problemática en el estudio de las políticas públicas, iniciado en los '70.

² Julián Rappaport, psicólogo y profesor especializado en psicología comunitaria, introduce en 1977 el concepto de empowerment



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

(2000) y Rappaport (1988) coinciden en que el empoderamiento relaciona fortalezas individuales con conductas de ayuda proclives al cambio social.

Los programas sociales son ámbitos de socialización. Procesos de interacción donde se producen intercambios materiales y simbólicos, es entonces también el ámbito donde se produce realidad subjetiva por lo cual se construye identidad, vinculaciones, posicionamientos y se definen cursos de acción. Procesos de interacción, en este caso, entre la burocracia de nivel callejero y los destinatarios de los programas compensadores. Los burócratas son representantes del Estado y para estas poblaciones éstos se convierten en actores muy relevantes para reproducir sus vidas. “Cuando se trata de los pobres (el Estado)... está profundamente implicado hasta en el más mínimo aspecto de la vida cotidiana” (Auyero, 2013: 20). Conseguir esto o aquello, procurar recursos del Estado que por sí mismo no se logran, o vincularse con los servicios estatales para sobrellevar cuestiones de su vida, lugar que las más de las veces se identifica con el merecimiento, merecedor de la ayuda (relación no mercantil) por ser un desvalido en la relación de mercado. En palabras de Castro Rojas (2010: 37) “... el campo de la asistencia social se pone como de ‘no derecho’, en tanto para ser reconocido como posible usuario, la necesidad presentada debe tener el mérito de ser atendida y de este modo se reemplaza el ‘derecho de ciudadano’ por el ‘mérito de necesidad’”. Problemática central en la política asistencial que desde los ‘90 plantea la focalización en población pobre/vulnerable a lo que propone el incentivo desde la autogestión y participación para lograr su superación.

Lipsky afirma que los burócratas de nivel callejero³ ejercen una importante influencia en la población de los no favorecidos, afectando sus vidas según sea el modo en que éstos traspongan los programas, según los criterios que pongan en juego en sus prácticas, “lo que para algunos son las más altas cumbres del Estado Benefactor, para otros son la más amplia expresión de control social” (1980: 793). Respecto a las prácticas de la burocracia entendemos, por un lado, aquellas que están 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, lo que identificamos como una práctica

³ Burócratas de la calle o de ventanilla se denomina a los trabajadores de las dependencias de los servicios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

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).

A su vez, el proceso de descentralización y la focalización de la asistencia llevaron a la revalorización de la proximidad, por un lado, su conocimiento, accesibilidad; y por otro, porque las relaciones primarias de intercambio y las familiares se convirtieron en su soporte; a la vez que la proximidad advirtió acerca de la diversidad y heterogeneidad de las condiciones, demandas e identidades. La proximidad por un lado apela a territorio, o amplía la noción de territorio, el abordaje territorial, gestión territorial, trabajo territorial refiriéndose no solo a los ya conocidos proceso de urbanización, redes de infraestructura y transporte, espacio público, vivienda, concentración de población; y a su dimensión político jurisdiccional en tanto territorios delimitados y administrados por una autoridad; sino también, y es donde hacemos hincapié, los territorios en tanto cotidianeidad. Según las autoras Catenazzi y Representacao: “En este plano se hace referencia al territorio de las relaciones cotidianas, de la reproducción de la población, donde se generan las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de las demandas particularmente centradas en los medios de consumo colectivos” (2009: 124).

Para Danani, las relaciones de proximidad las conceptualiza dentro de las dinámicas de individualización, como las del mercado aunque no mercantiles. Este tipo de protección planteada por pertenencia a colectivos: familia y/o comunidad (relaciones de proximidad) funcionan asignando “la responsabilidad por el bienestar a ese par comunidad/familia que aquí se propone pensar como unidad. Esto último, porque se encuentran inspirados en el mismo principio: el de la naturalización y la primarización de la vida, que así es concebida como pre-política configurando... la comunitarización” (2008: 45). Lo que queremos es señalar que la comunitarización, sostenimiento de la asistencia en relaciones primarias, coloca a la protección dependiendo de condiciones particulares referidas a grupos, cuestión que se aleja de las garantías sociales de las institucionales públicas/estatales de responsabilidad colectiva/social. O lo que plantea Vommaro G.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

(2016: 151) “El costo de estos arreglos morales, informales y locales es, como dijimos, la incertidumbre acerca de sus sostenimiento en el tiempo.”

Esta situación se aleja de la idea de lo público que no solo significa pluralidad sino también común. “Es decir, más de uno, un concepto que se contrapone al de individuo, y por extensión al individualismo, como agrupación organizada, estructurada en torno a una serie de valores, ideas, deberes y responsabilidades, comunes o condivididas, asumidas y aceptadas por todos los integrantes.” (Calderón Vazquez 2008: 10)

Los programas sociales compensadores asumen una dimensión territorial, su implementación la realizan los efectores que están localizados en el territorio, en cercanía con la población. En nuestro caso tomamos a los municipios, “los conveniados con municipio” a diferencia de los gestionados por movimientos sociales. Justamente municipios (gobierno local) para observar la adecuación de las gestiones locales al nuevo posicionamiento enunciado en la política social.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

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 de manera densa las prácticas y los sentidos en la vida de los sectores subalternos. Adentrarse en las percepciones de los destinatarios, habitantes de los programas respecto, de su experiencia para identificar y especificar su mundo simbólico, su construcción de sentidos respecto a la burocracia y a sí mismos.

La investigación se aborda con un diseño exploratorio, con metodología cualitativa. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los destinatarios en relación a su vinculación con los programas sociales y a la forma de interacción con los burócratas. El total de datos y su posterior análisis, provienen del relato de 50 entrevistas en 5 Municipios del noroeste del conurbano bonaerense recolectados entre el segundo semestre del 2016 y los primeros meses del 2017. El contacto se estableció a través del Municipio, la composición de la muestra no representativa se constituyó en su mayoría por mujeres y de tres programas de transferencia monetaria: Argentina Trabaja, Ellas Hacen (de Nación) y Envión (Provincia de Buenos Aires). El esfuerzo interpretativo estuvo puesto en considerar la perspectiva de los actores y reconocer los significados que ellos les dan a su acción, a su identificación y la de la burocracia en un contexto dado. 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, se utilizó para el procesamiento el programa atlas.ti.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos

Se procesaron los sentidos expresados en las entrevistas considerando las características de las prácticas de la burocracia y los rasgos identitarios de los destinatarios.

Los tres programas compensadores sobre los que más entrevistamos fueron dos de dependencia nacional y uno provincial. Planteaban en sus objetivos, Argentina Trabaja⁴: “Transformamos realidades con proyectos colectivos” su objetivo es: “que cada vez más argentinos vivan mejor y puedan tener más oportunidades de inclusión laboral.” Anunciando que su impacto es “doblemente positivo: por un lado, genera ingresos económicos que privilegian la participación colectiva y, por otro, mejora los espacios comunitarios, una obra que incide en la vida cotidiana de vecinas y vecinos.” En el caso del programa Ellas Hacen⁵ plantea: “Mujeres en acción por una vida mejor.” anuncia que: “el resultado es triplemente positivo: promovemos el desarrollo de las personas y las familias, y mejoramos la calidad de vida en los barrios y generamos nuevos ingresos.” También apuntan a la terminalidad educativa, capacitación laboral, prevención de violencia de género, etc. La propuesta del programa Envión⁶ apunta a: mejorar la inserción y/o reinserción de adolescentes y jóvenes con NBI (necesidades básicas insatisfechas) en el sistema educativo, favorecer la inserción laboral de los jóvenes, reducir la situación de riesgo de adolescentes y jóvenes NBI, etc.

Los programas ubican a los destinatarios como población necesitada, ofreciéndoles ingresos condicionados, ¿tienen alguna otra opción estos sectores? no muchas; tienen que agradecer, aceptar las indicaciones, negocian ciertas cuestiones y se asumen como merecedores, merecedor de recibir un programa.

“Si no necesitara, no estaría acá yo.”

“Lo mío es la gastronomía, yo me dedico a hacer cáterin soy cocinero, parrillero y estaba flojo de trabajo y dije bueno me voy a meter aunque es poca plata, pero servía, me puse a trabajar.”
(en el programa)

⁴ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo>, julio de 2015

⁵ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ellashacen>, julio 2015

⁶ <http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/Subsecretarias/PolíticasSociales/Envion>, agosto 2015



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

“Y mirá, mi hija es del 2001, nació, 3 meses tenía cuando empezamos a agarrar el carro (cartoneros), encima alquilábamos, no la pasamos bien, vamos a ser sinceros... Me agarró el agua, me agarró la lluvia, y así anduvimos mucho tiempo en la calle y después cuando salió esto...”

Los destinatarios para serlo deben hacer lo que se les dice, están de alguna manera supeditados a las prácticas de la burocracia. Los burócratas ponen en juego sus criterios, sentidos y dedicación en la implementación con cierta capacidad de autonomía. Frente a lo cual los destinatarios son investidos, reaccionan, acomodan, asumen diferentes actitudes y emociones. Las prácticas de los burócratas delimitan y regulan aspectos de la identidad y subjetividad de los destinatarios.

Práctica asistencial fue la de mayor presencia en las narraciones de los destinatarios. Se limita a cumplir formalidades. 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. Sus prácticas tiñen de informalidad-irregularidad la implementación (Zibecchi, 2008). La arbitrariedad y manipulación en el uso de los criterios como su bajo grado de capacitación y poca dedicación caracterizan sus acciones.

La arbitrariedad en el uso de los criterios provoca espera/desgano, poca utilidad, desvalidez, intranquilidad, las insustanciales cooperativas. Estas prácticas promueven en los destinatarios una actitud de “aguante”. Algunos ejemplos:

La espera

Me cansé de ir al Municipio, ya llegó el momento en que dije, ya no voy más, porque me amargaba muchísimo, todas las veces lo mismo

Y eso porque no recorren, porque si vos sos asistente tenes que ir y verdaderamente fijarte si esa familia la necesita, creo yo que es así

Poco útiles.

Vamos limpiamos las cuatro plazas acompañamos al barrendero a limpiar las cordones de la vereda del barrio para no quedarnos sin hacer nada.

Supuestamente la cooperativa de construcción que tiene la Argentina Trabaja y de construcción cero, cero...



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Desvalidez también observada en el acceso, en la precaria información en relación a la ubicación institucional de los burócratas y de los espacios de la burocracia.

(Información) *Yo ahora, hace muy poquito me enteré, en este tiempo me enteré que donde estaba la empresa X antes... ahí hay una oficina que trabajan chicas del programa ..., nunca yo me había enterado, nunca.*

(Los libros de las cooperativas) *No, no están ni escritos ni están nada, están todos en blanco y hay algunos que dicen no los toquen, no los toquen déjenlos ahí! de hecho nunca tuvimos reuniones con los contadores ni nada de eso.*

Intranquilidad

Por lo que yo escucho quieren que nosotros la cooperativa nuestra se encargue de pintar todas las fachadas de lo que es las casas. Y bueno nosotros estamos esperando porque estar acá sentados a mí no me gusta.

La manipulación se caracteriza por poner en juego la presión, la amenaza, el abuso, este uso de criterios provoca inseguridad (desamparo, inestabilidad) e invisibilización. Estas prácticas sumadas a la corrupción promueven en los destinatarios una actitud de subordinación. Algunos ejemplos:

...este juego, que te doy y te saco. Te juegan con el jueguito de la necesidad de la persona. Eso es lo que pasa.

La inseguridad

Cuando nos llevaban a hacer por ejemplo el relleno de las divisiones de la Vereda de las calles que trabajábamos con los fusores que era brea líquida caliente

A nosotros nos agarro de acá, nos cargaron en una trafic y nos llevaban a buscar al riachuelo que era así de pasto (gesto con las manos) a buscar a la nena a las orillas con machete rompiendo el malezal. No decían ustedes están locos.

Invisibilización

(En la entrega de material) *“... firmo la planilla yo pero se la quedan ellos la planilla no es que me da a mí una copia de lo que me entregaron, no.”*

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. (No iba a ser reconocida formalmente ni cobrar como capataza

Dentro de los criterios manipuladores se observa un avance mayor cuando se suma la **corrupción**



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

que implica sobrepasar el límite de la legalidad los ejemplos son en el abuso en el uso del dinero, mercadería, pedido de pagos, negocios personales.

Observamos cómo a medida que se va explicitando el interés personal del burócrata y de la arbitrariedad pasa a la manipulación se va desdibujando el sentido público del programa y fraguándose todo intento de reforzar la idea de sujeto de derecho. Realidades difíciles de sobrellevar para los destinatarios señalando situaciones de espera, poca utilidad, desvalidez, intranquilidad así como de inseguridad e invisibilización, que dispone al “aguante” y subordinación.

Práctica activista. Aplicación impersonal de criterios, aplica criterios comunes y públicos. Si bien es flexible no se aparta de los lineamientos del programa, dándole regularidad y formalidad, con cierta claridad. También se caracteriza por una mayor atención sobre las cuestiones que atraviesan a los destinatarios, preocupación por lo que sucede, a procurarse información y ponerla a disposición, o a mostrar ánimo de encontrar soluciones (Buchely Ibarra, 2015). Lo que se observa es que se resuelven las cuestiones, se experimenta la utilidad en las tareas, cierta tranquilidad y consideración personal. Los burócratas son personas que cumplen con sus tareas, son respetados, se adecuan a las situaciones de los destinatarios, incluso llegan a motivar o promocionarlos. Algunos ejemplos:

Uso de criterios imparciales despliega vivencias de

Confianza

(Acceso al plan) *Yo me anoté en la bolsa de trabajo.... No me llamaron nunca y de repente un día me llamaron y me propusieron entrar en la cooperativa.*

Importancia

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



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Utilidad de la tarea

(Cuando hacían al en la construcción) 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

Dedicación en la tarea

Inmediatez

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

Flexible

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

Contiene

*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
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.*

Motiva

Estudio

Mi coordinadora quería que yo... que agarre un... o sea quería que pase a 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 hice la Tecnicatura en Economía Social en la UNSAM.

El único requisito era que si no habíamos terminado el secundario teníamos que terminarlo con un Fines o con un Coas. Yo adeudaba 7 materias que las rendí con el Coas. Cuando terminé seguí estudiando, fue el empujón que necesitaba, ahora estoy estudiando psicología social

Esta práctica de la burocracia activista lleva a vivencias donde se experimenta la confianza, importancia, utilidad, así como se valoró la prontitud, flexibilidad y contención en la resolución de problemas, que dispone al empoderamiento de los sujetos. Facilita la identificación del destinatario como personas integra, dignas, *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.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

En relación a las prácticas de la burocracia se describieron dos tipos contrapuestos, por un lado la asistencial, caracterizada por la arbitrariedad en la realización de las tareas que produce conductas/actitudes de espera y desgano acompañado por un sentimiento de saberse poco importantes, poco útiles, apoyados en criterios circunstanciales con los que no se puede proyectar, situación que provoca intranquilidad, desorientación; a lo que se suma la manipulación que tensa el vínculo, presiona o amenaza al destinatario para que acepten ciertas circunstancias incluso las ilegales. Por otro lado la práctica activista impersonal, flexible y coherente, atenta a lo que sucede y con disposición resolutive.

Lo que se desprendió en términos de identitarios es que frente a la arbitrariedad se desplegó el aguante y frente a la manipulación la subordinación formas de ser del destinatario como tácticas de cubrirse y seguir sosteniendo la pertenencia al programa, seguir recibiendo la transferencia de dinero que agradecen “por poco que sea”. Y frente a la imparcialidad, regularidad el empoderamiento. Vivencias claramente opuestas que se despliegan con una misma dinámica: individualización aunque de diferente signo “aguante”-subordinación y empoderamiento.

Los destinatarios no relataron acciones de la burocracia operando en otras cuestiones tendientes al fortalecimiento vincular de los sujetos, al seguimiento de los proyectos y/o cooperativas, o a la construcción de redes socio-laborales. Tampoco se percibe de un acompañamiento y/o articulación con otros organismos del Estado respecto a problemáticas varias que atraviesan las vidas de los destinatarios y sus familias.

Lo que se observó fue que predominó una dinámica de implementación de tipo individualizante, que se aleja de la idea de lo público. Predominan vínculos de proximidad, arreglos interpersonales en abordajes asistenciales circunstanciales estableciendo una protección débil que no apuntan a garantías institucionales públicas de responsabilidad colectiva y duradera. Situación que entra en tensión con algunos de los objetivos de los programas compensadores que señalan construcción de sujetos de derecho, actores colectivos, mejoras en los barrios, etc. Si bien los derechos fueron parte esencial de los diseños de los programas estos, como observamos en la investigación, se fueron



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

desdibujando en la implementación primando la figura del merecedor y no del ciudadano. Lo más positivo fue el empoderamiento en términos de autovalorización.

A lo que sumamos que en el campo de la asistencia lo que entra en tensión es el concepto de derecho. Si la condición de partida es la necesidad, ser un desvalido que significa no lograr éxito en la relación de mercado (vivimos en sociedades de mercado capitalista) es porque no hay derechos. La necesidad existe y hay que abordarla con diseños de protección social acordes al diagnóstico/realidad y desprenderse de objetivos que desde estas condiciones los superan. Acordes al menos en dos sentidos: procurar la práctica activista de la burocracia y una práctica que se conecte con instancias más agregadas de la gestión (intersectorial e intergubernamental). Lo que problematiza la dinámica de funcionamiento de los gobiernos locales.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. 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 (2004) *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Ed. Capital intelectual, colección: Claves para todos, 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.

Calderón Vázquez, Francisco (2008) “Las políticas públicas en la encrucijada: políticas sociales y competitividad sistémica, mimeo, Málaga

Catenazzi A. y Da Representacao N. (2009) “Acerca de la gestión de la proximidad” en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María (Org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, UNGS-Prometeo, Buenos Aires.

Castro Rojas, H. Ignacio (2010) “Las intermitencias de la construcción de la ciudadanía. Viejos debates y nuevos escenarios a partir de la experiencia actual argentina” en *Revista Cátedra Paralela*, n° 7, pp. 30-46.

Danani, Claudia (2008) “América Latina luego del mito del progreso liberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”, en *Revista Ciencias Sociais Unisinos*, Vol. 44, n° 1, jan-abr, Río de Janeiro, pp. 39-48.

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.

Fraser, Nancy (2008) “Justicia social en la era de la política de identidad: reconocimiento, redistribución y participación” en *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 6 Agosto-Diciembre.

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.

Osizlak, Oscar (2011) “El rol del estado: micro, meso, macro”, en Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Merklen, Denis, (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (argentina 1983-20039*, 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.

Svampa, maristella (2000) *Desde Abajo. La transformación 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 (2016) “La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente; transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales” en Rofman, Adriana (Comp.) *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*, UNGS, Buenos aires.

Vommaro, Pablo (2003) “La producción y las subjetividades en los movimientos sociales de la Argentina contemporánea: el caso del MTD de Solano” Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO, disponible: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20110128033402/vommaro.pdf>

Zemelman Merino, Hugo “Sujeto y subjetividad: la problemática de las alternativas como construcción posible”, *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, Vol. 9, N° 27.2010. pp. 355-366

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



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio