

**Patricia Felio**

(Universidad Nacional de Tres de Febrero) pfelio@untref.edu.ar

**Modos de hacer política asistencial. Las relaciones interpersonales entre los agentes gubernamentales y los destinatarios, sujeto necesitado**

***Resumen***

La ponencia se propone poner en discusión aspectos relacionados con los modos de hacer política social asistencial. La asistencia es una política que se enfoca en sectores de población determinados por la necesidad y desde hace unas décadas despliegan dispositivos de interacción no solo directa sino de cierta cotidianidad en términos de seguimiento/acompañamiento de los destinatarios. Se presentan resultados de una investigación microsocial de enfoque cualitativo sobre la implementación de programas asistenciales en el noroeste del conurbano bonaerense referida específicamente a la interacción de los agentes gubernamentales, “burócrata de calle”, con los destinatarios.

En este recorrido considerando la experiencia de los destinatarios se observó una práctica de los agentes tanto asistencial como promocional, ambas sostenidas en arreglos particulares, anclados en relaciones de proximidad que se bien tienen una misma dinámica: la individualización presentan dos sentidos diferentes: la subordinación y el empoderamiento. Cuestión que evidencia los alcances y limitaciones de esta política, no solo en términos de los sentidos que se construyen en lo micro sino también en su conexión con lo macro. La construcción cotidiana de la subjetividad es una condición del entramado en el devenir de las relaciones sociales y la configuración de la protección social.

***Presentación***

Desde fines del siglo XX se registran cambios en la estructura social producto de la hegemonía del Estado neoliberal. La pobreza crece, se instala y perdura en la agenda de gobierno asumiendo una descripción multidimensional dando cuenta que se convirtió en un fenómenos complejo. En palabra de Wacquant (2003) “Un nuevo régimen de marginalidad urbana”

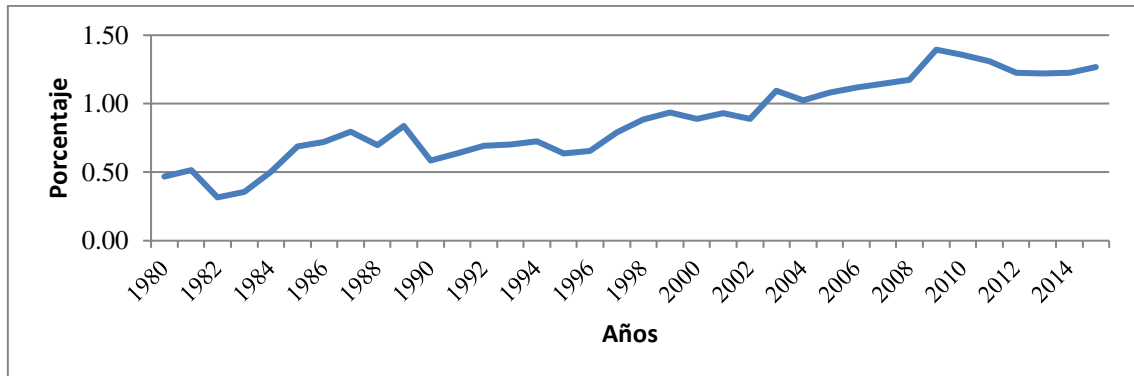
Esta población se ubica en los márgenes o por fuera de las relaciones de producción capitalista, es una sobrepoblación producto de la propia dinámica social que es identificada como pobre, indigente, desvalida, marginal, excluida, en riesgo. Sujeto necesitado, en última instancia. Esta situación no solo refiere a los desocupados sino que involucra también a los trabajadores precarios por su inestabilidad y/o bajos ingresos.

El sujeto necesitado es direccionado por los agentes de gobierno y pasa a ser un sujeto asistido, el Estado se convierte así en un actor muy relevante para reproducir la vida de la sobrepoblación. En palabras de Auyero (2013: 20) “Cuando se trata de los pobres (el Estado)... está profundamente implicado hasta en el más mínimo aspecto de la vida cotidiana”. 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.

También en este período se realiza en la Argentina la reforma del Estado, uno de sus principales aspectos fue la descentralización. Reforma que reorganiza la relación entre el Estado central, los gobiernos subnacionales y la sociedad, y lo que interesa destacar es que se enfatizó la gestión de las políticas por parte de los gobiernos locales, por tener éstos mayor cercanía con la población, conocimiento del territorio y capacidad para articular intereses y posibilitar la participación de los diferentes actores a fin de adecuar las acciones a realidades particulares.

Desde entonces, tanto la pobreza como la descentralización del aparato del Estado permanecieron, y la política asistencial dejó de ser ocasional se consolidó y creció dentro de la política social. En tal sentido Logiudice (2017) habla de la masificación de la asistencia, Arias (2012) de la expansión y Andrenacci (2002) de la asistencialización de la política social. En relación al gasto social el peso de la asistencia sigue siendo menor en relación a previsión social y servicios universales pero crece. A modo de aproximación en el siguiente gráfico se muestra dentro de la Finalidad/Función del Gasto Público Consolidado, el ítem: “Promoción y Asistencia Social Pública” donde se observa la tendencia creciente en su peso en el PBI:

Gráfico n° 1: Porcentaje del PBI del Gasto en Promoción y Asistencia Social Pública



Fuente: elaboración propia en base a los datos de Hacienda, área de Macroeconomía.  
Consultado octubre 2018

en: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

La consideración de Gasto es una aproximación porque el gasto en asistencia abarca otros ítems a parte de “Promoción y Asistencia Social Pública” como ser programas sociales en educación, salud, vivienda, saneamiento, así como acciones complementarias en cuestiones sociales en más áreas de la administración pública por ejemplo en los Ministerios de Derechos Humanos, Interior, Producción (trabajo)

Considerando estos cambios es que se propuso indagar acerca de la presencia del Estado en relación con la sobrepoblación, se puso el foco en la gestión de programas asistenciales en tanto espacio de intercambio de los destinatarios con el Estado mediado por los agentes públicos de gobiernos locales.

### Metodología

Lo que se presenta en la ponencia son resultados de una línea de investigación. Por un lado respecto de los cambios en la gestión de programas sociales, analizar la capacidad de gestión de los gobiernos locales tomando como unidad de análisis a los agentes públicos — parte en proceso, se presentan datos provisorios—. Y, por otro lado adentrarse en los procesos de significación que atraviesan los destinatarios —parte finalizada—, del noroeste del conurbano bonaerense. Se planteó realizar un recorrido recuperando una visión compleja de lo cotidiano, permitiendo describir: las modalidades de gestión a través de entrevistas a agentes locales y las prácticas de los agentes visualizadas en la experiencia

de los destinatarios de los programas asistenciales. Adentrarse en las percepciones de los agentes y los destinatarios, un análisis desde los actores, habitantes de los programas asistenciales respecto de su experiencia para identificar y especificar su mundo simbólico, su construcción de sentidos respecto de la gestión.

La investigación se aborda con un diseño descriptivo, con metodología cualitativa. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los agentes en relación a la organización del área y las formas de trabajo; y a los destinatarios en relación a su vinculación con los programas sociales y a la forma de interacción con los agentes. El total de datos y su posterior análisis, provienen del relato de 8 entrevistas a agentes de 2 Municipios (aún en proceso) y 45 entrevistas a destinatarios en 5 Municipios del noroeste del conurbano bonaerense. El esfuerzo interpretativo estuvo puesto en considerar la perspectiva de los actores, se puso en práctica el análisis de contenido, una técnica de interpretación donde se realizan tareas de descomposición y clasificación del contenido, se utilizó para el procesamiento el programa atlas.ti.

### **Modos de hacer política asistencial**

La gestión<sup>1</sup> es la que transpone la formulación de los programas en acciones dirigidas a la población, es donde las políticas sociales se diseminan y distribuyen en el conjunto social, es donde cobran vida. Un programa o una medida implican acciones planificadas, con reconocimiento institucional, con objetivos y actividades claros; integrado a la institución y vinculado a las diferentes áreas, para lo cual requiere de medios y recursos (humanos, técnicos y financieros) su asignación, distribución y uso resulta en la capacidad de gestión que Giroto y Marin (2015) definen sintetizando a varios autores en:

“La capacidad estatal puede ser entendida como la respuesta estatal a los problemas públicos utilizando las políticas públicas y las acciones para alcanzar los máximos niveles del valor social. También se hace referencia a la habilidad con la que los agentes de los organismos públicos desempeñan sus tareas con eficacia, eficiencia, coordinación, flexibilidad, innovación y calidad”. (70)

---

<sup>1</sup>Los cuestionamientos a la gestión emergen en los años setenta del siglo pasado. Aguilar Villanueva (1993) sintetiza el proceso por el cual fue revalorizada la implementación en tanto campo problemático en el estudio de las políticas públicas.

Fleury advierte respecto a la gestión que la coherencia entre la formulación y la gestión no es mecánica en “Dilemas entre lo instituyente y lo instituido” (2007:152). A la vez es donde se juegan varias dimensiones entre ellas: A. el sujeto de la política asistencial, B. la modalidad de la organización de la gestión y C. los tipos de prácticas de los agentes públicos. Las cuales se **describen desde** una mirada más ligada a la función, lo profesional/técnico que a una mirada política.

#### A. El sujeto de la política asistencial

La política asistencial despliega acciones para la población que no puede resolver por sí misma cuestiones de reproducción de la vida cotidiana y que se concreta a través de la transferencia de bienes, servicios o dinero.

Esta política se desagrega en programas de asistencia, los que requieren que la población acredite su condición de necesidad para acceder a ellos. Más allá de cómo se nomine a la sobrepoblación —beneficiaria, sujeto de derecho o titular de programa—, ésta siempre deberá comprobar que merece la prestación y cumplir con criterios de selectividad acreditando su condición de “necesitada” y de esta manera convertirse en sujeto asistido, destinatario de los programas asistenciales. Cuestión que se observa tanto en los relatos de los destinatarios como de los agentes:

Desde los destinatarios

*“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)*

Así y todo no es fácil acceder, ni volver

*“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. Buscamos ayuda y al final después de insistir salió esto (programa)”*

*Me costó mucho volver. Yo dejé la cooperativa después de unos años cuando conseguí trabajo, después me quedé sin trabajo y como empecé a cobrar el fondo de desempleo, por eso no me anoté [en las cooperativas] en eso hice mal [por no haberse anotado aunque estaba cobrando la desocupación] porque no encontraba forma de volver a*



*entrar en la cooperativa, no tenía forma. (Comunicación personal, 21 de octubre 2016).*

Desde los agentes

*Entonces digo, mucha gente viene acá, viene con su angustia. Vienen con los problemas de sus vidas*

*Sabemos que la necesidad de la gente es inmensa y uno trata...*

*Y también que la persona no tenga que estar todo el tiempo contando sus problemas, no, lo contó una vez y ya está (por la ficha donde queda el registro) no la hagamos pasar más por ese momento triste que cuenta devuelta.*

*Uno está en lugares muy sensibles trabajando, número 1. Número 2 acá la población es una población que tiene los derechos vulnerados, gente pobre, que capaz no puede resolver este tipo de situaciones de otro modo, por otras vías (alimentación). Las familias que nosotros nos encontramos acá la única forma que podrían comenzar a pensar el resolver algunos de los problemas es teniendo empleo, digo, teniendo trabajo, si no hay trabajo seguro, va a tener que hacer algún tipo de programa*

#### B. La modalidad de la organización de la gestión

Junto a la consolidación de la política asistencial dentro de la política social y de la reforma del Estado que llevó a la revalorización de los gobiernos locales, se producen cambios en la gestión. Ya no le corresponde un modelo de tipo weberiano, centralista y uniforme, de procesos estandarizados (Adelantado, 2009), se asume un nuevo modelo de acciones desreguladas (descentralizadas) con abordajes integrales y con participación de los actores, modalidad que se conoce como “nueva gestión pública”.<sup>2</sup> Para adentrarse en la indagación del modo de gestión se trabajó con aspectos relaciones con características del proceso de trabajo y de los atributos propios de la nueva gestión, que se presentan a continuación. Los agentes contaron sus experiencias, ideas y percepciones respecto de su trabajo en la gestión, se recuerda que en este apartado se muestran datos provisorios sin embargo se aprecia en los relatos los cambios en los procesos de trabajo que apuntan a la nueva gestión. Se presentan los más sobresalientes hasta el momento.

---

<sup>2</sup> La organización institucional con estas reformas cobra relevancia y con ella los agentes que la conforman. Desde fines de los noventa son parte de los debates académicos, por ejemplo, Crozier, Cooper, Cunill Grau, y en la actualidad en nuestro país Repetto, Cao, Rey, Laguado, Martínez Nogueira, Chiara y Di Virgilio, entre otros.

### Características del proceso de trabajo

En relación a la sobrepoblación los municipios gestionan los programas de provincia y nación y también algunos propios, si les pertenece por lo general el recurso humano. La manera de generar vínculo e implementar actividades es principalmente a través de la demanda, que es constante, por un lado un fluir permanente de personas que se acercan a dependencias municipales en busca de ayuda; y por otro lado la presencia territorial también permite estar cerca del emergente.

*Es un área tan dinámica y le ponemos mucha onda”.*

*Cuando uno comienza a tener presencia en el territorio las cosas surgen, se acerca alguien y te dice mira allá esta tal persona que tiene un comedor... uno se acerca toca la puerta. A veces es al revés viene esa persona empieza a tocar puertas y llega hasta la dirección*

*Se les da un recurso para algunos gastos, variados, según lo que ellos decidan, respetando la ideología, la pasión, lo que ellos consiguieron. Siempre sabiendo que el suministro municipal no cubre el 100% de la necesidades de esos lugares, sino que es una porción...*

Las tareas se centran en fortalecer/mantener lo que ya está y detectar casos particulares. De aquí que las relaciones con la población se las plantea en el “estar cerca”, “estar presente” y “acompañar” que involucra el trabajo territorial con la población. Estas funciones insisten en los relatos donde junto a la idea de promoción más individual/particular que comunitaria. Este estar es consumido por las múltiples demandas particulares, personales cotidianas que no da tiempo para reunirse, la puesta en común, reflexión, proyección, “... parar la pelota”. Y es en estas adecuaciones a particularidades donde la flexibilidad de la gestión tiene lugar. El acompañar es respetar la percepción, las ideas, los objetivos de los destinatarios, una aproximación a cuidar del otro, y el estar cerca es, también entendido como rapidez, inmediatez.

*“La idea nuestra es fortalecer lo que ya está funcionando. La idea no es que con mercadería nuestra se abran comedores nuevos, sino fortalecer los que ya están.”*

*“La ficha (registro informático), también sirve para hacer seguimiento y acompañamiento. Era una parte que había que modernizar, salir del cuaderno y eso se hizo.”*

*“...o incluso una presencia para generar nuevas intervenciones, porque en la medida, como te decía, que uno está en territorio surge todo, una necesidad acá, a ver...”*

*“Se les da un recursos para algunos gastos ... o sea si doña Juana decide hacer su comedor o merendero, se hace un seguimiento el primer mes, hay listados con chicos, visitas a la familia, se trata de hacer un conocimiento integro para decir luego bueno esto comenzó a funcionar y comenzamos con el acompañamiento con alimentos y con servicio odontológico, controles de salud: talla, peso, densidad muscular, nutrición se empieza a gestionar para tener intervenciones, ojo, hay organizaciones políticas que te dicen que sí, otras que no”.*

*“Nosotros estamos tratando de darle mayor periodicidad a nuestras reuniones, los 4 acá (dos del lugar y dos de la central), acá reunirse también es difícil porque viene gente (interrumpe) pero si hay una situación que lo amerite que necesita ser resulta o abordada lo antes posible me comunico con María enseguida eso no hay ningún problema”.*

*“...para estar cerca de cada barrio y fortalecer la organización popular”.*

Queda claro que los recursos volcados, que disponen los programas, no son suficientes para cubrir las necesidades. Y no se registró hasta el momento propuestas de activar el territorio.

### Atributos de la gestión

Entre los atributos de la nueva gestión, se señalan aspectos relacionados a: la innovación, los procedimientos flexibles y creativos y su sistematización; también la articulación de acciones entre áreas y niveles de gobierno aspecto relacionado con la descentralización; y, finalmente la participación de diferentes actores.

Descentralización se observó desde el propio municipio hacia el territorio y desde de los gobiernos provincial y nacional que delegan funciones hacia el municipio.

*Están los trabajadores sociales que están en territorio, atienden al vecino el que recibe el caso. El vecino se encuentra con la dirección en 5 puntos descentralizados que tenemos que vamos una vez por semana, están 3 horas por la mañana. El vecino se acerca, se captan los casos, los chicos hacen visitas a los hogares, hacen el registro.*

*Provincia ahora entrego una tarjeta (comida) a algunos comedores de diferentes colores políticos, por 6 meses. La parte administrativa, el conocimiento del lugar,*



*relevamiento, cantidad de chicos, menú, instalaciones, seguridad e higiene todo del municipio se lo pasa a provincia y provincia autoriza o no.*

Articular significa la interacción entre diferentes niveles y/o áreas de gobierno para generar mejoras en la gestión fundamentalmente ahumando recursos, saberes y evitando superposiciones.

*“Los talleres (formación) se arman acá en la subsecretaría, se arman con los profesionales de cada dirección, porque cada uno lleva adelante una temática, temáticas de género, de niñez, de derechos humanos, adicciones... es un abanico de cursos”.*

*“...uno va tratando de cubrir, se articula con otras áreas, cuando hay un caso muy específico se charla con la jefa de trabajo social, mira este caso si es urgente se programa una visita, si no es urgente se convoca a las oficinas o a los puntos que circulan por los barrios 4 fijos 4 que rotan”.*

*“Para mí (puesto de trabajo) el alimento es lo principal pero después se articula con salud, con deporte. Se hacen jornadas de salud, jornadas con el hospital odontológico donde se han ido a controlar los chicos. No en todo los comedores (hablamos de comedores pero pueden ser copas de leche, uno almuerzo otros cenas), con deporte se labura todo lo que es futbol incluso en distintos barrios y nosotros colaboramos con algún material para la merienda para que los chicos puedan tener futbol”*

Por momentos parece más un tema de descomprimir, desconcentrar, delegar funciones a la gestión local que de articular, incluso agentes de jerarquía media no puede responder sobre el vínculo con provincia porque él “no lo llevo (el vínculo)”:

*Se detecta el caso, se empieza a gestionar acá, se junta la documentación, se manda y de allá lo llaman. Así se articula con provincia o nación, por ejemplo con comidas especiales de provincial, los trabajadores sociales tienen los formularios que se envían de provincia, se entrevista a la familia, se hace toda la parte administrativa, pero eso viaja una vez por semana a provincia en sobre cerrado, después le dan la respuesta positiva o negativa. Y baja el subsidio, en el caso de alimentos baja todo en tarjetas.*

*(Coordinador de Comedores entre ellos UDIS (programa de provincia) No te puedo responder, no estoy al tanto. Todos los vínculos con Provincia, Nación lo manejan más Carlos y Antonio que son los encargados. El vínculo no lo manejo yo pero hay un vínculo, hay un vínculo*

Es estar en el territorio y articular entre dependencias facilita la realización de trámites a la población:

*“Yo más que nada estoy en contacto con María jefa de las Trabajadoras Sociales, hay mucho idea y vuelta entre nosotras porque el trabajo es muy compartido. Las familias*

*de UDIS su gran mayoría tienen un legajo en Acción Social, la idea es que estemos coordinadas, por ejemplo si hay 10 mujeres que tienen que hacer un trámite o tienen que averiguar cosas que vengan acá que no tenga que ir a Acción Social, la idea es descentralizar un poco la atención.*

### Participación

*Hay una mesa de diálogo social con las organizaciones sociales, estamos desde hace un año, se trabaja una vez por mes, están las organizaciones sociales (nombra una cuantas para dar cuenta que son amplios) organizaciones sociales grandes y más chicas que desean hablar, decir, y también están delegados del obispo.*

*(Los encuentros) la escucha por fuera de un horario, discúlpame que insista en esto, el tema de organizar estos espacios para que organizaciones, fundaciones, gente que trabaje con vecinos pueda articular con el Estado son fundamentales para decir cosas buenas y cosas malas, para ser escuchados y para ver hasta dónde puede llegar el Estado y también para alertar de situaciones. Uno tiene que proteger al vecino, hay mucha gente desorientada, en cuestiones de niñez, de vulnerabilidad de derechos de los niños, desorientada que no sabe a dónde recurrir.*

### Innovación

La innovación se asocia a situaciones en que la propia gestión se planteó modificar la dinámica de las acciones que venía desarrollando considerando los requerimientos de los programas y entendiendo que va a producir una mejora por ejemplo la corresponsabilidad en un programa municipal, llegar al que “verdaderamente lo necesita” o evitar las prácticas clientelares:

*Hay programas(alimentación) con corresponsabilidades y sin corresponsabilidades, por ejemplo en alimentos tenemos, la corresponsabilidad con salud, educación y formación permanente. Ámbito de salud, vacunas para los chicos, controles periódicos, certificados médicos, etc. y en todos los casos educación, nivel inicial, primaria y la secundaria y después formación permanente. Todos los meses se vuelca un contenido distinto en los talleres de formación permanente y tiene que asistir y tiene que ser después agente multiplicador en el hogar de esa información”.*

*El trabajo del profesional, escuchar en silencio, registrar y analizar la información, saber que es verídica, para dimensionar. ... Porque si hubo una tormenta porque alguien te tiene que decir -visita a estos 6 dentro de un barrio; si debemos caminar libremente y observar todas las casas. Porque está relacionado al poder dentro del barrio, al amiguismo, son estrategias, esta estrategia nueva chau puntero tratemos de llegar al invisible*

*En este registro (personal) van a salir preguntas, mamá hiciste el programa más vida no te asesoraste vaya a la oficina tal, no hiciste la asignación universal vaya a ANSES,*

*entonces se le arma, se orienta en todo lo que es programa nacional y provincial más lo municipal, porque el abordaje tiene que ser integral y el trato personal, esto es un trato personal. A mí no me trae nadie, yo vengo con el problema de mi vida, yo quiero que el Estado me acompañe, obvio, quiero que el Estado me lo solucione*

*Lo que me lleva el trato personal y sin que nadie me traiga de la mano, es que me llega y esto tiene que quedar claro el espacio de escucha es importante, .... Y con esto a que apunto que a veces hay referentes barriales que dicen eh acá faltan 5 leches, falta 10 pañales, falta comida ese es un camino fácil, pero no es real porque no lo escucho, porque no me cuenta toda su historia... ”*

*A los comedores municipales nosotros lo que hicimos fue darle una nueva impronta. Estamos en el proceso ese de (cambiar)... las familiar cuando se acercaban a los comedores no se saludaba ni siquiera a la cocinera... era un trato dame el plato de comida y me voy... un trato totalmente despersonalizado.*

Dentro de la innovación se observó la intensidad que las gestiones ponen para la sistematización de los datos, en ocasiones utilizando sistemas informatizados de destinatarios, organizaciones. Y, también fue registrada la necesidad de la gestión de avanzar con el desarrollo de protocolos que regulen las acciones

*“Tener los datos (destinatarios) cargados en un sistema que recolecta todos los datos (y su vinculación con los programas) que necesitamos para saber y conocer a la familia o al vecino con todo sus... las características que tenga, debilidades y si situación porque ahí se abren muchos temas, puede haber temas de género, de niñez, puede haber temas de asistencia alimentaria, de discapacidad, también de trabajo, puede no haber DNI. Entonces al ser un diagnóstico profundo de la familia ahí podemos empezar a derivar a la dirección correspondiente en abordaje integral”*

*“(Sobre los comedores) Ahora nosotros estamos armando una formalización digamos, la verdad que antes no existía el precedente de un documento donde..., aparte en este documento nosotros los empezamos a llamar organizaciones de la sociedad civil. Entonces para que una organización de la sociedad civil reciba un acompañamiento desde el Estado, desde el Municipio que pasos deben seguir, que documentación deben presentar, bueno estamos trabajando en toda esa formalización de... porque da tanto garantías al municipio como a la organización. (Cuando hay algún requerimiento, presenta documentación, listados y el municipio hace visitas programadas)”*

*“(La entrega de alimentos a los comedores) Como te decía, estamos también en proceso de protocolizar esto de que sea bien formal, por esto que te decía yo, el programa que estamos armando para que no sea hoy Facundo lo maneja de esta forma mañana viene otro y lo maneja de otra forma, sino que sea algo regulado.”*

### C. Los tipos de prácticas de los agentes

El modo de hacer política asistencial lleva a una multiplicación de agentes de nivel callejero aquellos que interactúan directamente con las personas en el territorio. Lo cierto es que estos agentes ejercen una importante influencia en la población y especialmente si es la no favorecida, afectando sus vidas según sea el modo en que éstos actúen, según los criterios que pongan en juego en sus prácticas, sus sentidos variarán. Dicho en otras palabras “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). Por su parte Auyero (2013) sostiene que en la implementación de políticas el Estado despliega formas de dominación, disciplinamiento: “Además del puño de hierro y de las patadas clandestinas, el Estado recurre a ‘tentáculos’ más blandos y menos visibles para mantener a los parias urbanos bajo control” (82) en los tentáculos invisibles se identifica a los programas asistenciales.

La sobrepoblación para ser destinataria debe hacer lo que se le dice, está de alguna manera supeditada a las prácticas de los agentes que gestionan los programas. Los agentes ponen en juego sus criterios, sentidos y dedicación en la gestión con cierto margen de autonomía. Los agentes interactúan con los destinatarios quienes son investidos, agraciados por las acciones de los agentes, y a la vez los destinatarios reaccionan, acomodan, asumen diferentes actitudes y emociones en relación a los agentes. En este caso se analizaron las prácticas de los agentes considerando la visualización en la experiencia de los destinatarios.

Las prácticas de los agentes pueden desplegarse de variadas maneras, a modo de categorizar para el análisis se dicotimizó considerando por un lado, aquellas prácticas que están ligadas a cumplir formalmente con las tareas, a centrarse en lo administrativo, en cumplir formalidades. Por lo general con inclinación hacia el disciplinamiento, a no dar mucha explicación ni información a los pedidos, planteos, reclamos de los destinatarios; una práctica de tipo tecnocrática. Llegando, en algunos casos, a utilizar criterios arbitrarios o incluso llegar a ser abusivo respecto a sus intereses personales. Este tipo de actuación se identificó como: A. práctica asistencial. Y por otro lado, aquella cuyas prácticas están más ligadas a una aplicación impersonal de criterios, a una mayor atención sobre las diversas cuestiones que atraviesan 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 se identificó como: B. práctica promocional, en el caso de Buchely Ibarra (2015) lo categoriza “práctica activista” y en el caso de Perelmiter(2012)de “práctica militante”. En esta categorización se consideraron también la clasificación de la intervención asistencial (reparadora) en oposición a la promocional (transformadora) de Arias (2012) y la diferenciación que plantea Ambort (2016) de prácticas que “atienden” en contraposición a las que “desatienden”.

#### A. La práctica asistencial

Fue la de mayor presencia en las narraciones de los destinatarios. Como se dijo se limita a cumplir formalidades. Estas prácticas pueden llegar a ser abusivas por interponer los intereses personales del agente lo que identificamos como práctica asistencial arbitraria o incluso llegar a amenazar al destinatario lo que identificamos como práctica asistencial manipuladora, cuestiones que cargan de informalidad e irregularidad a la gestión, se ilustran estas últimas:

**La arbitrariedad** en el uso de los criterios provoca *espera/desgano, sentimiento de poca utilidad, importancia, desvalidez*, induciendo *intranquilidad*. 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...*



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, esta forma de 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** 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.

### B. La práctica promocional

Se caracteriza por la 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. 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). Los destinatarios señalan que se resuelven cuestiones, se experimenta la utilidad en las tareas, cierta tranquilidad y consideración personal. Los agentes son visualizados como personas que cumplen con sus tareas, son respetados, se adecuan a las situaciones de los destinatarios, incluso llegan a motivar o activarlos. 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*

#### 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

*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 aguantó 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*

La práctica promocional estuvo asociada en los discursos de los destinatarios a un considerado grado de capacitación como de dedicación en el despliegue de sus acciones. Esta práctica lleva a vivencias donde se experimenta la confianza, importancia, utilidad, así como se valoró la prontitud, flexibilidad y contención en la resolución de problemas, a su vez que dispone a la autovalidación de los sujetos. Facilita la identificación del destinatario como personas integra, dignas.

### **A modo de cierre**

La política asistencial es la que alberga a la sobrepoblación, sujeto necesitado carente de lo básico para su reproducción, quien al vincularse con la gestión de los programas pasa a ser sujeto asistido, que si bien está constituido por relaciones que anteceden a su vinculación con los programas, esta interacción con la gestión contribuye a su construcción.

La capacidad de gestión de los gobiernos locales en la implementación de políticas asistenciales se la desagregó, recortando desde una mirada técnico/profesional, en el proceso de trabajo y los atributos de la “nueva gestión” que fueron descriptos más arriba. Estos procesos se adecuaron a los nuevos requerimientos de la gestión influenciada por la descentralización y la política asistencial que incorporó la contraprestación, condicionalidad o corresponsabilidad como condición para recibir ayuda. Estas formas se generalizaron en los diseños y requirieron para su gestión que los agentes realicen tareas de seguimiento y acompañamiento que se contrapuso a la rigidez del modelo burocrático/tradicional, como fue enunciado más arriba, agilizando y haciendo más frecuente el vínculo entre población y agentes. Como señala Merklen (2013), esto modificó la modalidad de gestión tradicional:

De un modo esquemático, puede decirse que se pasó de un modelo ‘tutelar’ a un modelo que apunta a la ‘autonomía’. Hay medidas concebidas ahora sobre la base de ideas como el acompañamiento, la ayuda personalizada, la orientación, las formaciones, la proximidad, la participación (80).

Estos cambios en la gestión incorpora el llamado dispositivo de proximidad, “estar cerca”, “estar presente”, que dispuso a un abordaje con mayor inmediatez en el conocimiento y el acceso a territorio, cuestión que emerge en los relatos en la figura del acompañamiento diferenciándola del control. Encuentros con individuos y grupos, desarrollo de actividades grupales en el contexto barrial que requieren el traslado del agente al hábitat del destinatario, y que permite, a la gestión, advertir las diversidades, heterogeneidades y cambios en las condiciones. Captar la demanda de requerimientos diversos y particulares o básicos de la población se instituyó en su función central, una demanda que es permanente y vertiginosa que obstaculiza posibilidades de reflexión sobre la propia práctica. Sin

embargo hay un considerable esfuerzo en sistematizar datos y elaborar protocolos para dar conocimientos de la realidad y normalizar procedimientos.

También se registraron otros atributos de la nueva gestión en los relatos de los agentes que por lo general señalan más las buenas realizaciones que presentar obstáculos y dificultades. Es habitual la articulación con los distintos niveles de gobierno así como entre áreas de un mismo nivel, cuestión que facilitó y enriqueció la tarea; la participación de los diversos actores está centrada más en la posibilidad de ampliar la escucha de la demanda y características del territorio que en generar su activación. Este estar y acompañar está teñido de la consideración del otro en términos de contener en lo posible sus requerimientos.

Por su parte la innovación está centrada en la incorporación de los nuevos requerimientos de los programas aplicando el dispositivo de proximidad, por ejemplo instalar puntos de gestión en el territorio permanentes o rotativos sobre todo en puntos alejados de las zonas céntricas, y la sistematización de información tanto de datos de los destinatarios como de otros actores.

Estos modos de hacer política asistencial multiplican los “agentes de calle”, específicamente los identificados como operadores territoriales, en este caso el foco estuvo puesto en los tipos de prácticas de los agentes descriptos desde la experiencia de los destinatarios.

Se observó tanto prácticas de tipo asistencial como promocional, prevaleciendo con claridad la primera. Son dos tipos contrapuestos, por un lado la asistencial, caracterizada por el cumplimiento de la norma y por momentos se extiende a la arbitrariedad/parcialidad 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. Lo que en términos identitarios responde a la invisibilización, “el aguante” e incluso la subordinación. Y, por otro lado el tipo promocional, flexible y coherente, atento a lo que sucede y con disposición resolutiva, situación que por el contrario produce autovalidación.



La cuestión es que estos dos tipos contrapuestos de prácticas se pliegan en los arreglos particulares, es decir anclados en las relaciones de proximidad, con una misma dinámica: individualización aunque de diferente signo subordinación/“aguante” y autovalidación.

Interesa plantear algunas cuestiones en relación a estos términos. Respecto a la relación de subordinación en la política asistencial es tradicional su trato en el concepto de clientelismo<sup>3</sup>, Fleury, Castel, Bourdieu, Wacquant; trabajado en Argentina por: Auyero, Duschatzky, Torres, Trotta, Alonso, entre otros que fueron considerando este vínculo no solo en términos pasivos respecto al cliente sino también espacio para la negociación y formas de resolver situaciones incluso para la gestión como la inoperancia en la distribución de recursos. En este sentido Fraser (2008) aporta la idea de subordinación de status en oposición a un reconocimiento en términos de un otro igual; siguiendo en esta línea Merklen (2010) plantea la idea de pobre ciudadano. Respecto a la autovalidación (viene de validación que significa firmeza, fuerza, seguridad; el “auto” le agrega a uno mismo) que no es un término muy usado pero resulta más pertinente del ya clásico empoderamiento<sup>4</sup> introducido en el campo de la política social por los organismos internacionales de crédito en los '90 como táctica de reducción de la pobreza<sup>5</sup>. Aunque también hay autores como Montero (2003) que lo plantea como un camino de transformación de las comunidades.

Por lo expuesto, se plantean algunas cuestiones interesantes referidas a la construcción social y de interés para considerar en la reflexión de la propia gestión como de la formulación de políticas y programas. Por un lado, la individualización, modalidad asumida por la gestión, según Merklen (2013) refiere a procesos que no son nuevos, sin embargo asumen, desde hace unas décadas, una dinámica diferente que llama individuación, antes al individuo lo resguardaba la sociedad hoy queda solo, hoy la política social tiene por objetivo “producir al individuo en sí” en tanto “Ser responsable de sí mismo y ser activo con el fin de minimizar eventuales costos a la comunidad...” (49). Y

<sup>3</sup>Para una historia del clientelismo ver Vommaro y Combes (2016)

<sup>4</sup>Julián Rapaport, psicólogo y profesor especializado en psicología comunitaria, introduce en 1977 el concepto de empowerment traducido como empoderamiento.

<sup>5</sup>Ver Narayan Deepa (edit) (2002)

por otro lado, la primarización de la vida. Las relaciones personas, familiares y en menor medida comunitaria son el soporte de la política asistencial, las llamadas relaciones de proximidad o cercanía, que Danani (2008) las ubica dentro de las dinámicas de individualización o comunitarización "... se encuentran inspirados en el mismo principio: el de la naturalización y primarización de la vida, que así es concebida como pre política" (45) que coloca a la protección social dependiendo de condiciones particulares referida a grupos primarios que se aleja de las garantías sociales de las instituciones públicas/estatales de responsabilidad colectiva/social.

### Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993) "Estudio Introductorio", en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) *La implementación de las políticas*, Miguel Angel Purrua, México.
- 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.
- Adelantado José (2009) "Por una gestión inclisiva de la política social" en en Chiara y Di Virgilio (Org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, UNGS-Prometeo, Buenos Aires, prólogo
- 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
- Andrenacci, Luciano (2002) "Algunas reflexiones sobre la cuestión social y de la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea" en Andrenacci, Luciano (Org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Ediciones al Margen y UNGS, Buenos Aires.
- Arias, Ana Josefina (2012) *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Auyero Javier (2013), *Pacientes del Estado*, EUDEBA, Buenos Aires.
- 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.

Chiara y Di Virgilio (2009) (Org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, UNGS-Prometeo, Buenos Aires.

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 identidad: reconocimiento, redistribución y participación” en *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 6, agosto-diciembre.

GirotoLuciana y MarinGustavo (2015) “Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública Provincial” en Pagani M, Payo A y Galinelli B, *Estudios sobre la Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*, Subsecretaría para la Modernización del Estado y Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de buenos aires, La Plata.

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.

Logiudice Ana (2017) “La asistencia social actual entre la aseguración y la activación de los trabajadores” em Archidiácono P y Zibecchi C (coord.) *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Biblos, Buenos Aires.

Merklen, Denis, (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (argentina 1983-2003)*, Editorial Gorla, Buenos Aires.

Montero, M. (2003). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria*. Buenos Aires: Paidós.

Narayan, Deepa (edit) (2002) *Empoderamiento y reducción de la pobreza*, Banco Mundial – Alfaomega, México DF.

PerelmiterLuisina (2012) *Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)*

Repetto, Fabian (2009) “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad” en Chiara y Di Virgilio (Org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, UNGS-Prometeo, Buenos Aires.

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, Gabriel y Combes, Hélène (2016) *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Mar del Plata, 28 y 29 marzo de 2019



## II JORNADAS DE SOCIOLOGÍA/UNMdP



La sociología ante las transformaciones de la sociedad argentina

ISBN 978-987-544-895-7

Wacquant, Loic (2003) *Los parias urbanos. La marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Manantial, Buenos Aires

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](http://sedici.unlp.edu.ar)