

Dilemas de justificación y justicia en la asistencia social. Una aproximación a las prácticas distributivas de agentes estatales en la Argentina posliberal

Luisina Perelmiter

IDAES-UNSAM

luisina.perelmiter@gmail.com

Resumen: La ponencia analiza prácticas de asignación de beneficios asistenciales protagonizadas por agentes estatales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Argentina de la última década. Sobre la base de un trabajo de campo de corte cualitativo realizado en dicho organismo, se reconstruyen los principios de clasificación y justificación que organizan las prácticas de los agentes ministeriales, las situaciones en las cuales funcionan y los dilemas de justicia que plantean. Se muestra cómo los agentes estatales encuentran dificultades para acordar principios de justificación de sus prácticas que eludan al mismo tiempo acusaciones potenciales de discrecionalidad, indiferencia y estigmatización de las poblaciones más desatendidas. Esta dificultad, se sostiene, resulta consistente con el carácter desestandarizado que a menudo asume la selección de beneficiarios de asistencia y con cierto privilegio que los agentes otorgan a la interacción directa con los receptores de recursos. Desde una mirada centrada en el nivel capilar de las políticas asistenciales, el trabajo busca así contribuir a las discusiones sobre el vínculo entre política social y estratificación social, mostrando aristas de esta relación que los estudios de carácter macro-estructural suelen desatender.

Palabras claves: asistencia, burocracia nacional, clasificación, justificación, justicia

INTRODUCCIÓN¹

Las disyunciones entre los contenidos programáticos de las políticas sociales y su puesta en práctica han sido abundantemente tematizadas por las ciencias sociales (Haney, 2002; Chiara y Di Virgilio, 2005; Soldano, 2009, entre otros). En ámbitos como el de la asistencia social, esas mediaciones resultan de la mayor importancia. Por un lado, porque su implementación suele involucrar una diversidad de intermediarios con capacidad de redefinir las taxonomías estatales de acuerdo con principios de justicia alternativos. Por otro lado, porque la asignación de beneficios suele concertarse en el marco de relaciones de proximidad, donde las clasificaciones de “necesidades” y “necesitados” son a la vez instrumento y objeto de lucha interpretativa. Finalmente, porque en Argentina y otros países, las políticas asistenciales son materia de un singular escrutinio público, que hace de la asignación asistencial una práctica “bajo sospecha”, lo cual fragiliza y diversifica los principios de justificación y justicia que los agentes estatales involucrados utilizan en el curso de sus acciones.

En este trabajo analizaremos los modos en que éste último aspecto incide en las prácticas asistenciales protagonizadas por agentes estatales pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) en la Argentina de la última década. Para ello, nos basaremos en un extenso trabajo de campo situado en la trama interna de dicho organismo². En particular, analizaremos el modo en que los agentes describen y explican situaciones de

¹ Agradezco los generosos y lúcidos comentarios de Mariana Heredia, Lorena Poblete y los integrantes del proyecto “Legitimación de las desigualdades sociales en la Argentina actual”, dirigido por Alejandro Grimson en el IDAES-UNSAM, a versiones anteriores de este texto.

² El trabajo de campo fue realizado entre mediados de 2006 y fines de 2008, en el marco de mi investigación doctoral sobre las prácticas del funcionariado asistencial del MDSN entre 2003 y 2009. Dicho trabajo consistió en 78 entrevistas en profundidad a funcionarios medios y técnicos rasos pertenecientes a tres “áreas” del organismo -“seguridad alimentaria”, “economía social” y “organización popular”-, en observaciones etnográficas de situaciones de implementación en terreno y en una variedad de fuentes documentales, legales, estadísticas y periodísticas.

selección de beneficiarios enmarcadas en una de las políticas del MDSN a partir de 2003: el Plan de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra” (PMO), afectado a la asignación de subsidios para emprendimientos productivos. Si bien dichas situaciones no pretenden ser representativas de los procedimientos de implementación de todas las políticas ministeriales, sí manifiestan algunos rasgos del tipo de incertidumbres y dilemas que, desde la perspectiva de sus operadores cotidianos, las atraviesan como conjunto.

El trabajo muestra cómo y por qué los agentes estatales encuentran dificultades para acordar principios de justificación de sus prácticas que eludan simultáneamente potenciales acusaciones de discrecionalidad, indiferencia y estigmatización de las poblaciones más destituidas. Esta dificultad, se sostiene, resulta consistente con el carácter desestandarizado que a menudo asume la selección de beneficiarios de asistencia y con cierto privilegio que los agentes otorgan a la interacción directa con los receptores de recursos. Desde una mirada centrada en el nivel capilar de la implementación de políticas asistenciales, el trabajo busca así contribuir a la discusión sobre el vínculo entre política social y estratificación social, mostrando aristas de esta relación que los estudios de carácter macro-estructural suelen desatender.

El texto se organiza en dos apartados. En el primero, analizamos algunos dilemas que atraviesan la práctica asistencial del Estado en general y contextualizamos brevemente al lector en los aspectos jurídicos e institucionales que la han enmarcado en Argentina luego de 2002. En el segundo, analizamos las perspectivas de los agentes estatales en torno a sus tareas de selección de beneficiarios, los modos en que las justifican y las potenciales acusaciones a las que responden.

1. LA ASIGNACIÓN DE BENEFICIOS ASISTENCIALES Y SUS DILEMAS

1.1. Nominación estatal, estandarización y discrecionalidad

Como sugiere Bourdieu (1994), la autoridad de los portadores del poder estatal se basa en la concentración del poder de nominación. Las clasificaciones sociales, y en particular las taxonomías estatales, tienen la capacidad de hacer y deshacer grupos produciendo las representaciones que los corporizan y los hacen visibles para los demás. Si la naturalización de estas clasificaciones oscurece la arbitrariedad de sus fundamentos, no es menos cierto que “nominar” resulta una actividad irrenunciable del agente estatal. Es decir, aquellos autorizados para asistir en nombre del Estado no pueden eludir la toma de decisiones relativas a la accesibilidad/inaccesibilidad de los beneficios para ciertas categorías sociales. Incluso en contextos institucionales que, como el MDSN, manifiestan una alta fragmentación y un funcionariado con perfiles heterogéneos y filiaciones diversas, la autoridad que ejercen se unifica en este atributo práctico de cara sus destinatarios: las fronteras *deben* ser establecidas de una u otra manera.

Pero para establecer fronteras con pretensiones de justicia, se debe asimismo establecer algún principio de estandarización que haga equivalentes situaciones diversas de “privación”. En los tiempos actuales, con la desestructuración del mundo del trabajo, establecer dichos principios se torna más complejo. Los esfuerzos que las tecnologías modernas de gestión social han realizado para hacer comparables “estados de necesidad” no parecen tener éxito para ordenar intervenciones sociales sobre una heterogeneidad de situaciones de vida. El Estado ya no trataría con “poblaciones en riesgo”, sino con situaciones particulares de fragilidad social, cuya trama causal se advertiría mejor en la monografía de caso que en la representación estadística (Rosanvallon, 2004: 190-1). Esta situación plantea una dificultad inédita para anclar principios de justicia distributiva en equivalencias basadas en procedimientos de estandarización de las divisiones sociales. Y si aún así el Estado -o sus operadores- no puede eludir la nominación, es de esperar que sus fundamentos se precaricen. Y sobre todo, que el carácter “justo” de

dichas clasificaciones devenga materia de disputa, no sólo en el espacio público en general, sino en la trama cotidiana de la implementación asistencial.

Advertir la creciente impotencia de la razón estadística respecto de la “cuestión social”, nos permite situar el tema de la “discrecionalidad” ejercida por los agentes asistenciales más allá de las denuncias habituales de “desvío de recursos” o “ineficiencia”. Es cierto, no obstante, que la asistencia es una intervención social peculiar, con bajos niveles de automatismo, concebida como transitoria y condicional a ciertos atributos que deben “constatarse” periódicamente y que involucran una gran cantidad de mediaciones. En ese marco, el ejercicio de cierta “discrecionalidad” nominativa es un factor regular de la práctica de los agentes estatales. No sólo en Argentina. El clásico trabajo de Lipsky (1983) sobre las *burocracias de calle*, por ejemplo, atribuye convincentemente la capacidad de re-hacer la política pública al trabajo organizacional de los “burócratas de calle”, con independencia de sus pertenencias sociales, profesionales o políticas. Matizando este aporte, otros estudios han procurado identificar los principios que organizarían, en patrones, la “libertad” del agente estatal. Centradas en burocracias asistenciales, Haney (1999, 2002), Korteweg (2006) y Watkins-Hayes (2009) introducen determinantes de clase, “raza”, género y nacionalidad en el modo en que los agentes estatales interpretan necesidades, demostrando que las nociones idealizadas de impersonalidad burocrática y autonomía estatal resultan poco sensibles para captar la dinámica efectiva de la práctica estatal.

En la Argentina, el ejercicio discrecional de la autoridad estatal-asistencial se ve tensionado asimismo por otros factores. A la presunción de que existirían “falsos pobres”, se suma el supuesto de que existirían “falsos burócratas”; es decir, operadores asistenciales que no basarían sus decisiones en principios de clasificación oficiales y normados, sino en criterios espurios orientados a la obtención de beneficios propios. Categorías como “clientelismo” o “corrupción” son ampliamente utilizadas en la significación del tipo de discrecionalidad que orientaría la el funcionamiento de la asistencia. Ciertamente, la asistencia es una actividad “bajo sospecha” pública, y en

particular lo ha sido desde 2002³, momento en que la política asistencial se masifica.

1.2. La asistencia en la Argentina post-crisis y la laxitud de la codificación legal

Luego de la profunda crisis de 2001-2002, la asistencia social devino, para millones, un recurso indispensable de supervivencia⁴. La Argentina presentaba por entonces un panorama social dramático. Más de la mitad de la población se encontraban bajo la línea de pobreza y un cuarto en situación de indigencia; en sólo seis meses, la brecha de desigualdad entre los más ricos y los más pobres se cuadruplicó⁵. Años después, al calor de la expansión económica y la recuperación del empleo, el panorama social cambiaría. Sin embargo, la asistencia siguió teniendo relevancia. Más aún, sedimentó como un aspecto estable de la política pública⁶. El lugar que el MDSN ocupó en este proceso dista de ser marginal. Conducido a lo largo del periodo por Alicia Kirchner, hermana del presidente electo en 2003, el MDSN concentró en sus manos como nunca antes la gestión de la política asistencial. Esto, en el marco de lo que fue también una novedosa holgura fiscal. En efecto, entre 2003 y 2009 el presupuesto del Ministerio se quintuplicó y, en particular a partir de 2007, ha

³ Como sugiere Vommaro (2008), la noción de “clientelismo” ha funcionado como etiqueta moral de amplia circulación, no sólo en las ciencias sociales, sino también en el espacio mediático y en los espacios institucionales asociados a esta práctica. La aparición de esta etiqueta en los medios de prensa ha aumentado significativamente entre 1997 y 2005. En el diario *Clarín*, existían 6 artículos que mencionaban la palabra en 1997, 45 en 2000, 87 en 2003 y 100 en 2005. En el diario *La Nación*, existían 26 artículos en 1997, 70 en 2000, 210 en 2003 y 213 en 2005 (Vommaro, 2008: 155).

⁴ El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJH), implementado a comienzos de 2002 llegó, hacia mediados de 2003, a más de 2 millones de personas. Al respecto, consultar Golbert (2004).

⁵ A mediados de 2002, la población por debajo de la línea de pobreza era de 57,5% y la que se encontraba por debajo de la línea de indigencia era de 27,5% (INDEC).

⁶ Esta tendencia se observa de modo elocuente en la evolución del Gasto Social Focalizado. En promedio, para el período 1990-2001 este ítem del presupuesto nacional rondó el 5%; mientras que en el periodo 2002-2009, el promedio se elevó al 11% (Masseti, 2011: 15). Para análisis de las tendencias de la política asistencial argentina a partir de 2002, véase Hintze (2007), Massetti (2011) y Perelmiter (2011, Capítulos 2 y 3).

sido uno de los más importantes del gabinete nacional. A la par del aumento de los recursos, sus estructuras se expandieron, tanto a nivel central como territorial, y su personal creció considerablemente (Perelmiter, 2011, Capítulo 2). Masificación de beneficios y centralización institucional de la asistencia fueron así dos tendencias emergentes a partir de 2002.

En este marco, la normativa de las principales políticas del MDSN entre 2003 y 2009 definía a su destinatario de modo laxo⁷. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria se orientó a *“familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados y adultos mayores de 70 años que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional”*⁸. En el caso del Plan Manos a la Obra (PMO), que no estaba regulado por Ley, la primer resolución ministerial definía a su destinatario como *“personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social”*⁹. Por su parte, la política de microcréditos, que sí se reguló por Ley en 2006, establecía como destinatarios a *“las personas físicas de escasos recursos, cuyos emprendimientos formen parte de programas integrales de desarrollo local, para su reinserción laboral”*¹⁰. Finalmente, el Plan Familias por la Inclusión Social, de transferencia condicional de ingresos, estuvo inicialmente destinado a personas -

⁷ La imprecisión jurídica de los criterios de asignación de protección asistencial no es una peculiaridad de este periodo. El carácter marginal que obtuvo la asistencia en el aparato estatal y en la política social argentina se correspondió históricamente con la falta de un correlato jurídico que le otorgara cierta permanencia. En ese sentido, el hecho de que, a partir de 2002, algunas políticas estratégicas del MDSN hayan sido sancionadas por leyes no sujetas a la “emergencia” resulta una novedad.

⁸ Véase PNSA-MDSN, s/f, p. 17. La Ley 25.724, que inscribió jurídicamente este Plan, ofrecía una demarcación estadística, precisando que estas categorías sociales, al menos mientras durara la emergencia, debían estar “bajo la línea de pobreza. Véase también Decreto reglamentario 1018/03.

⁹ Véase Resolución MDSN 1375/04. Luego, en 2006, la definición agregó el calificativo de “trabajador” a las personas destinatarias y sustituyó “situación de pobreza” por “bajos ingresos”, véase Resolución MDSN 192/06.

¹⁰ Véase Ley 26.117/06 y Decreto 1305/06.

prioritariamente madres de dos o más niños menores de 18 años, sin estudios secundarios- que ya percibían el PJyJH y estuvieran dispuestas a efectuar el traspaso de modo voluntario¹¹. Finalmente, las pensiones asistenciales, la iniciativa de mayor peso presupuestario en el MDSN, se dirigían a discapacitados, personas mayores de 70 años y madres de siete o más hijos en situación de “vulnerabilidad social”¹².

Como se desprende de estas definiciones, la normativa legal no precisaba “observables” precisos para discriminar la situación de “vulnerabilidad social” en las condiciones de vida de las poblaciones, motivo por el cual los criterios de selección se definían y redefinían durante la “gestión” de las políticas. Así, en cada programa, los funcionarios realizaban operaciones taxonómicas que determinaban la combinación de atributos de “elegibilidad” de los receptores de asistencia: la edad, el género, el estado civil, la cantidad y/o edad de los hijos, la situación laboral, la residencia, el patrimonio, el nivel educativo, los ingresos, entre otros. Estas decisiones solían justificarse mediante la postulación de correlaciones entre el grado de “pobreza o vulnerabilidad” y determinadas “necesidades”; las cuales encontraban correlato, a su vez, en prestaciones específicas (alimentos, muebles, capacitación, ingresos, subsidios o créditos para emprendimientos productivos). Dado que, a pesar de su masificación, los recursos asistenciales eran escasos respecto del universo poblacional definido normativamente, había que precisar *quiénes* necesitaban más y *qué* necesitaban los que necesitaban más. En el extremo inferior de esa escala, estaban los que necesitaban alimentarse; en el superior, los que necesitaban mejorar sus ingresos e insertarse en el “mundo del trabajo”. A su vez, estas “necesidades” se correspondían con “capacidades diferenciales”: los que “no tenían para comer”, por ejemplo, no estaban en condiciones de hacer un uso eficaz de la ayuda para mejorar sus ingresos. De allí que el

¹¹ Véase Resolución MDSN 825/05 y Resolución MDSN 648/2006. A fines de 2009, sus beneficiarios fueron transferidos al sistema de Asignación Universal por Hijo. Véase Decreto PEN 1602/09 y Resolución PEN 393/09.

¹² Véase www.desarrollosocial.gob.ar [Última consulta, 13/04/2011].

conjunto de la política asistencial del MDSN fuera visualizada como un sistema de movilidad: *“Lo ideal -decía un funcionario del área alimentaria- es que empiecen recibiendo alimentos y terminen con ‘un productivo’”*¹³.

La clasificación contextual de grupos sociales “elegibles” o “no elegibles” resultaba de la mayor importancia en la organización cotidiana de la implementación asistencial. En particular en aquellas políticas que, como el PMO, involucraban un proceso de evaluación permanente y relativamente complejo de solicitudes. El PMO distribuía subsidios para emprendimientos productivos unipersonales, familiares o asociativos, y para cada caso discriminaba criterios de “elegibilidad” de personas, grupos y proyectos. Los postulantes debían presentar un “proyecto” productivo a las organizaciones administradoras del Plan a nivel local (municipios y ONGs), y éstas, a su vez, presentar una solicitud de “proyecto integral” al MDSN. Los técnicos evaluadores del MDSN se ocupaban entonces de constatar que los grupos, sus miembros y los proyectos cumplieran con los criterios que los hacían “elegibles” para luego aprobar las solicitudes y darles curso administrativo. Sin embargo, tanto las categorías y procedimientos normados para asignar beneficios, como la posibilidad de eludirlos, eran percibidos como fuentes de potenciales arbitrariedades y, por tanto, de acusaciones.

En las páginas que siguen nos detenemos en los dilemas de justificación de criterios de “justicia” que enfrentaban los técnicos encargados de aprobar o rechazar las solicitudes. Retomamos para ello la contribución de Boltanski y Thévenot (1999). Para estos autores, los modos de justificación se asocian a diversos órdenes de valor (*grandeur*), particularmente visibles en situaciones de disputa. Estas situaciones obligan a los actores a explicitar qué principios de justicia resultan más adecuados para distribuir la responsabilidad por los errores o para responder a ciertas acusaciones. La pluralidad de los órdenes de valor, y su mutua incompatibilidad, hace que cualquier evaluación pueda ser juzgada desde un punto de vista externo a ella misma. Esto, no obstante,

¹³ Fernando, funcionario Seguridad Alimentaria, entrevista con la autora, 13/05/2008.

no excluye la posibilidad de llegar a “compromisos”. Pero estos compromisos no están dados, sino que se construyen en la acción, en la disputa sobre qué criterios movilizar en la descripción y evaluación de una situación. Para los autores, las disputas relativas al carácter justo o injusto de las acciones no pueden prescindir de algún principio de equivalencia que trascienda el particularismo de las situaciones. En nuestro caso, esto significaría que, para ser calificadas, las decisiones de asignación de recursos asistenciales deberían remitir necesariamente a un principio que haga comparables las situaciones sociales en y sobre las que operan. Sería en función de este principio que las acciones resultarían justificables o reprochables, y el estatuto moral de los agentes juzgable. Ahora bien, veremos que la dificultad para estabilizar compromisos en torno a estos principios equivalenciales, hacía de las operaciones de inclusión/exclusión que realizaban cotidianamente los agentes un asunto inherentemente dilemático.

2. LA CLASIFICACIÓN BAJO SOSPECHA: CATEGORÍAS, PROCEDIMIENTOS Y SUJETOS “ENGAÑOSOS”

2.1. Clasificaciones codificadas: la acusación de indiferencia

Precisando la regulación jurídica, los funcionarios responsables del PMO fueron estableciendo una serie de atributos de “elegibilidad” de “emprendedores” que los técnicos evaluadores certificaban enviando los datos de cada miembro de los proyectos postulados al *Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS)*. Según su descripción oficial, este sistema triangulaba información social y fiscal de las personas, provenientes de diversos organismos nacionales y subnacionales, ofreciendo servicios de acceso a información a los organismos públicos que los

solicitaran¹⁴. Al momento de las entrevistas, en 2008, la principal categoría de postulante “elegible” era, en la jerga del programa, “canasta y media”; es decir, aquellas personas cuyos ingresos no sobrepasaban el valor de una canasta básica y media¹⁵.

También existían categorías de “no elegibles”. Por ejemplo, “los propietarios de bienes de aeronavegación”, “los propietarios de más de un automotor”, “los empleados municipales”, “los monotributistas de categorías que no sean la A o la F”, entre otros. Cada una obtenía una justificación propia. Por ejemplo, en el caso de la exclusión de los “dueños de aviones” - particularmente llamativa- se trataba de una adaptación de las categorías a los atributos que el procedimiento de cruce de información, a través del SINTyS, podía constatar. Es decir, como el SINTyS disponía de esa información, se la aprovechaba para explicitar normativamente una exclusión. Un criterio que, contra todas las expectativas, había servido en algunos casos, según los técnicos, para evitar “subsidiar” a algunos “dueños de aviones”. Otras categorías de excluidos -por ejemplo, los “empleados municipales”- procuraban evitar que los Municipios, que administraban el PMO a nivel local, “favorecieran” a sus planteles, o utilizaran los subsidios para realizar “aumentos de sueldos”. A este respecto, una de las técnicas evaluadoras del PMO comentaba:

Muchos de nosotros también podíamos ser elegibles para el plan Manos a la Obra, por el sueldo que ganábamos. Entonces, también era de charlar esto con los municipios, decir “Mirá, yo no tengo propiedades... mi sueldo pasa por el SINTyS; y yo soy [elegible]... ¿yo soy beneficiaria del Manos a la Obra? ¿A quiénes realmente va dirigido?” (Gabriela, técnica evaluadora, Economía Social, 13/06/2008).

A pesar de los esfuerzos de estandarización vehiculizados a través del SINTyS, para los agentes tanto las categorías de filtro, como el procedimiento de

¹⁴ Véase <http://www.sintys.gov.ar/> [Última consulta, 13/08/2010].

¹⁵ Esta categoría refiere a la de Canasta Básica Total, utilizada en el cálculo estadístico de hogares y personas bajo la línea de pobreza (INDEC).

constatación de atributos, eran fuentes de incertidumbre. La puesta en práctica de estas clasificaciones codificadas remitía a uno de los principales dilemas de su trabajo cotidiano. Alberto, uno de los técnicos evaluadores, explicaba que el procedimiento de inclusión/exclusión a través de la información provista por el SINTyS podía ser “tramposo”. *“Los registros automotores de las provincias están muy retrasados, el dato está siempre erróneo, por ahí te dice que un tipo tiene 10 autos y es que está mal”*¹⁶. Otro de los técnicos hacía un comentario similar sobre las categorías de monotributistas excluidas, aunque en este caso no ya sobre la información en sí, sino sobre su significado: *“Lo de la AFIP es tramposo porque eso de la categoría... no es una ganancia; yo puedo facturar por \$7.000 pero ganar \$1.000, porque si descuento los costos...”*¹⁷. Era en función de estas falencias que se había decidido que el atributo de exclusión/inclusión principal fueran los ingresos: *“el que gana menos de una canasta básica y media, es elegible: entra”* -enfaticaban¹⁸. Los técnicos advertían, no obstante, que “canasta y media” también era una categoría problemática de cara a las diferencias territoriales en el valor de los ingresos: *“Suponete en el Noroeste, todo el mundo gana menos de canasta y media, no es un criterio válido. No había nadie que lo ganara. Todos elegibles”*¹⁹ –comentaba Alberto. La situación inversa se le presentaba a Paula: *“con Patagonia, de 9 que cruzaba, 8 pasaban la canasta y media, porque los ingresos son más altos, porque el costo de vida es mucho más alto (...) vos te manejas con determinados estándares, después le das un significado, sino sería imposible”* –concluía²⁰. De este modo, la diversidad de situaciones contenidas en el atributo estadístico común “canasta y media” era advertida por los agentes estatales como una fuente de

¹⁶ Alberto, técnico Economía Social, entrevista con la autora, 12/06/2008.

¹⁷ Agustín, técnico Economía Social, entrevista con la autora, 13/06/2008.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Alberto, técnico Economía Social, entrevista con la autora, 12/06/2008.

²⁰ Paula, técnica Economía Social, entrevista con la autora, 02/05/2008.

potenciales “injusticias distributivas”. Injusticias que, en alguna medida, a ellos correspondía subsanar.

¿Por qué los agentes entendían que *debían* “adaptar” las clasificaciones codificadas a las situaciones particulares con las que se enfrentaban en su trabajo cotidiano? Porque el apego a los criterios taxonómicos definidos desde el centro, podríamos decir, los volvía vulnerables a la acusación de rigidez y formalismo que compone el estereotipo del “burócrata” y de la “burocracia”: operadores impersonales de un “sistema sin corazón”. Objetando la tendencia a esencializar las pretensiones racionalistas de la burocracia, el antropólogo Michael Herzfeld (1992) analiza el estereotipo del “burócrata” como un componente retórico, no literal, de la especificidad cultural de la burocracia estatal moderna. Es esta retórica la que hace de la burocracia nacional un sistema productor de indiferencia social. Para el autor, tanto “burócratas” como “clientes” recurren a este estereotipo para explicar dicha indiferencia como un mal “del sistema”, de allí que la racionalidad sistémica pueda ser pensada como una teodicea secular.

Ahora bien: ¿por qué los agentes se esforzaban en eludir esta acusación? Al menos por dos razones, ambas relativas al contexto organizacional en el que actuaban los agentes. Por un lado, porque, como hemos mostrado en otro trabajo (Perelmiter, en prensa), en particular en el periodo que nos ocupa, la dinámica intra-burocrática del MDSN puso en valor el conocimiento sensible y empático como fundamento de autoridad para asignar recursos. Proceso que se manifestó, entre otras cuestiones, en el privilegio otorgado al trabajo social como profesión y a la militancia de base en los principios de reclutamiento de personal. En el MDSN, la desafección e impersonalidad burocrática no era una disposición valorada, sino más bien lo contrario. Por otro lado, porque la posición central de los agentes hacía que sus prácticas involucraran permanentes viajes a distintas localidades del país. La presencia episódica de los agentes ministeriales “en terreno” daba lugar a una experiencia de contacto con múltiples situaciones sociales. Paradójicamente, la indiferencia burocrática a la heterogeneidad social que compondría, de acuerdo a Herzfeld,

la práctica de los representantes del Estado nacional coexistía, en el MDSN, con un agente estatal que asumía y reflexionaba permanentemente en torno a dicha heterogeneidad. La “indiferencia” devenía entonces una acusación de la que había que protegerse. Habría que decir, a su vez, que más allá de las peculiaridades del funcionamiento interno del MDSN, el estereotipo del “burócrata indiferente”, en la intervención asistencial, se yuxtapone a otro, según el cual se espera de éste el ejercicio de una defensa activa (*advocacy*) de los derechos y acceso a beneficios de los “necesitados” (Lipsky, 1980).

Así, ocuparse o no ocuparse de indagar en los posibles “errores” de la información provista por el SINTyS, o dejar de contextualizar, en cada caso, el significado de los atributos estadísticamente definidos, distribuía a los agentes en “tipos” que los cualificaban moralmente: “indiferentes” o “comprometidos con la gente”. Eludir la acusación de indiferencia suponía entonces un ejercicio activo de los márgenes de discrecionalidad con que contaban los agentes para corregir las “injusticias” que, entendían, acarreaban las clasificaciones codificadas y los procedimientos automatizados de inclusión/exclusión. Claro que esto engendraba otros problemas.

2.2. Imprecisión jurídica y cadenas de responsabilidad: la acusación de discrecionalidad

Las categorías y procedimientos que acabamos de describir no habían sido instrumentados desde el comienzo del PMO. Y aún cuando se comenzaron a aplicar, los agentes podían realizar excepciones, con sus debidas justificaciones. Esta “apertura” proporcionaba libertades para despegarse de las clasificaciones oficiales mencionadas. Pero el ejercicio de esta libertad no estaba exento de dilemas. Atender a la singularidad de las situaciones sociales sobre las que los agentes intervenían no resolvía las incertidumbres sobre el estatuto justo o injusto de sus decisiones, sino que las desplazaba a otro lugar. El ejercicio de la discrecionalidad personal suponía la flexibilización de

los criterios generales de gestión y, en consecuencia, la personalización del riesgo de “error” o “desvío” de recursos. Lo cual originaba una combinación contradictoria entre las objeciones a los principios de estandarización central que describimos y cierta demanda de amparo jurídico, que impersonalizara las decisiones que tomaban. Gabriela sintetizaba este dilema:

¿Cómo hago yo para saber si el beneficiario tiene alta vulnerabilidad social? ¿En qué me baso? ¿Qué indicadores? “Cri-cri” No se sabe. (...) Hubo un momento de mucha paranoia en nosotros, con esa cuestión de estar firmando cosas por mucha plata, con responsabilidad patrimonial. O sea, “¿Obediencia debida?” ¿Qué te ampara a vos? Hubo momentos en que te tenías que “poner la gorra” porque después te matan a vos... hacen un informe diciendo que malgastaste los fondos públicos...y entonces, ahí empezás a ver cómo te resguardás. (...) “Ah, no, pará; el manual operativo dice que [los proyectos] tienen que ser asociativos; personas de distintos grupos familiares”. Entonces, cuando empezás a ver todos los apellidos iguales, te empezás a fijar y decís “Ché, ¡pará, me están cagando, son todos familia! Ya te dabas cuenta. “¿Es un familiar?” -le preguntás. Y te dicen “Sí, bueno...” Y están en la lona, viste... Entonces decís, bueno: “no importa”. Pero porque los conocés y sabés que por ahí van a laburar mucho mejor que otros que no son familia (Gabriela, técnica evaluadora, Economía Social, 13/06/2008).

Las clasificaciones tienen su momento de concreción en la cadena de firmas que aprueban, finalmente, los subsidios; y que se van convalidando de “abajo” hacia “arriba”. Ícono burocrático por excelencia, la firma va “pasando la responsabilidad” y permite “pasarla” frente a eventuales quejas o errores. En el caso del PMO, la cadena comenzaba con la firma de las organizaciones administradoras del Plan a nivel local (Municipios y ONGs), que eran las que “elevaban” los proyectos productivos con sus “emprendedores”; pasaba luego a las de los técnicos provinciales; llegaba entonces a la de los técnico evaluadores nacionales, que a su vez la “elevaban” al funcionario responsable en el MDSN. De este modo, la cadena de firmas contenía un presupuesto de confianza en las clasificaciones ejercidas por los agentes y organizaciones precedentes en el proceso. En el marco de la sospecha pública que pesa sobre el funcionamiento “discrecional” de la asignación asistencial a nivel local, los agentes estatales nacionales objetaban tener que “hacerse cargo” de las

clasificaciones realizadas por los agentes provinciales y municipales o por los referentes de organizaciones sociales. Objeción que coexistía, como vimos en el apartado anterior, con las dirigidas a las arbitrariedades de las categorías nacionales de filtro y los errores del SINTyS. Categorías y procedimientos que, precisamente, pretendían “controlar” centralizadamente las clasificaciones realizadas por los agentes mediadores del PMO a nivel local.

No todos los agentes estatales entendían que la responsabilidad pública por las selecciones que refrendaban -asumida a través de la “firma”- merecía tanta preocupación. Algunos consideraban que era un celo excesivo, “típicamente burocrático” y también expresivo de una desconfianza prejuiciosa que parte de la hipótesis de que tanto los agentes mediadores, como los receptores directos de asistencia, “engañan”. “Crear que te quieren pasar” era un presupuesto que, para algunos, tenía un sentido descalificante hacia los destinatarios mediadores o directos del MDSN y, por eso, objetable:

El Estado también los elige como intermediarios. Uno también confía... en el informe que pasaron...A mí me ha pasado de discutir con algún compañero porque a veces, el otro se pone en un lugar de que el que te está pidiendo te quiere joder: “Oh, hijo de puta, trabaja y quiere el subsidio...” O sea... yo ahí, medio que salgo siempre en defensa: “Pensalo al revés” -le digo- “que el sistema se pudo haber equivocado” (Soledad, técnica Economía Social, entrevista con la autora, 25/07/2008)

En este enredo contradictorio de sospechas, los agentes iban y venían entre la denuncia de la inadecuación y errores en las categorías y procedimientos “del sistema”; la denuncia de la imprecisión jurídica que los volvía personalmente responsables de las clasificaciones; la denuncia de “engaños” por parte de los receptores directos o mediadores de recursos; y la denuncia de una actitud desconfiada y descalificante en los pares que manifestaban una “excesiva” voluntad de control. En estas circunstancias, las potenciales acusaciones que acarrearán sus prácticas de asignación de beneficios no parecían eludibles en simultáneo. No obstante, los agentes acordaban en que había un procedimiento que sí proporcionaba “refugio”: la interacción directa con los receptores de asistencia.

2.3. El desplazamiento al terreno como “refugio” y el método vista

En el MDSN, el desplazamiento al “terreno” obtenía un carácter cuasi-sacralizado, expresaba la voluntad de cercanía con las poblaciones más desvalidas, una suerte de disposición contra-elitista que buscaba conjurar la distancia e impersonalidad asociada a las prácticas asistenciales centrales. La dicotomía escritorio/territorio encarnó en diversos aspectos del funcionamiento interno del organismo, organizando los agrupamientos y mecanismos relaciones entre los agentes, discriminando filiaciones y destrezas políticas y profesionales. Expresiva de una topografía política que jerarquiza el trabajo político-estatal, esta dicotomía connotaba una “inversión” de dichas jerarquías, oponiendo a las “estrecheces” de una mirada abstracta y desanclada sobre la pobreza, la proximidad territorial y sensorial con los sujetos que la encarnaban y padecían. Sin embargo, más allá del valor “horizontalizador” que dicho desplazamiento connotaba y de los particularismos reivindicados y/o ejercidos por los agentes en sus prácticas burocráticas mundanas, era justamente en el desplazamiento al “terreno”, en la interacción con los destinatarios del MDSN, que la autoridad estatal que portaban se unificaba y jerarquizaba (Perelmiter, 2011).

En gran medida, este efecto era tributario de la imposibilidad de renunciar a nominar a los destinatarios de la asistencia por parte de los agentes ministeriales. *Ser el Estado nacional en territorio significaba “poder de decidir: vos sí y vos no”²¹*. Si en territorio la potestad estatal de incluir/excluir hacía sentir su peso sobre sus representantes menores, no era menos cierto que decidir a partir de la visita a “terreno” también proporcionaba “refugio”. Es decir, habilitaba un mecanismo que resguardaba, en alguna medida, la rectitud práctico-moral pretendida por los agentes en sus decisiones de todos los días.

²¹ Rosario, funcionaria Economía Social, entrevista con la autora, 11/08/2008.

En la situación de evaluación de subsidios que estamos analizando, la selección de beneficiarios desde el centro constituía una actividad “ciega” – sea por la arbitrariedad percibida de las clasificaciones codificadas y procedimientos automatizados de filtro, sea por la arbitrariedad potencial ejercida por los agentes mediadores o los receptores de asistencia en el proceso de implementación. Entre estas dos fuentes polares de incertidumbre, los agentes ministeriales se veían, ellos mismos, sujetos a las objeciones que le dirigían a estas otras instancias: o bien la “indiferencia” o bien la “discrecionalidad”. Sin atender al entramado relacional en el que los agentes ejercían la autoridad estatal, no se puede entender por qué el desplazamiento al “terreno” obtenía tanto valor en la vida ministerial. “Estar allí”, desde sus puntos de vista, habilitaba una fuente multidimensional de justificación de sus decisiones. Es decir, fundaba una pretensión de validez de las selecciones basado en la constatación sensorial de la verdad de la pobreza y, por tanto, en la rectitud del curso de acción asistencial. Por eso, este desplazamiento contaba como “refugio”: “ver” los protegía de las sospechas cruzadas que pesaban sobre sus prácticas. Así, pues, los dilemas clasificatorios encontraban, para los agentes, su mejor solución “en el terreno”. Es decir, en el contacto directo con las situaciones de vida de los potenciales emprendedores o, incluso, en la información singularizada sobre “casos” que proporcionaban los “informes sociales” que realizaban los trabajadores sociales de “provincia”.

La resolución dice “extrema vulnerabilidad” Con lo cual, nosotros... no podíamos trabajar con casi nadie, porque ¿qué es extrema vulnerabilidad? No está tampoco definido; es todo muy abierto (...) Vas a lugares que los tipos ¿viste? A veces mejoran la situación de los lugares donde tienen los cerdos y tienen casas con cemento, y las casas de ellos no tienen nada de cemento, nada; tienen letrina... O sea, veías eso, situación de pobreza y es evidente porque vas allá; no hay que hacer ningún análisis; ves al tipo, ves la casa dónde vive, ¿viste? es una foto (...) No se hace un análisis de NBI, no hay un análisis certero de eso. Pero nos manejamos con visitas en terreno, o por informes socio-ambientales de la provincia (Alberto, técnico evaluador, Economía Social, entrevista con la autora, 12/06/2008).

Entre la imprecisión de las reglas jurídicas y la relatividad de las clasificaciones nacionales, la “vista directa” permitía precisar, en cada caso, la dosis justa de “vulnerabilidad” requerida para acceder a la asistencia “productiva”. La impresión vívida del agente central podía “refutar” si era necesario al SINTyS: *“Si al SINTyS le sumás la visita en terreno, no se cuele casi nadie”*. También se reducía el margen de “dejar alguien afuera”: *“porque si estás trabajando en serio, los tipos te dicen... lo salvás... lo ves; vas a la casa, lo resolvés. Si estás trabajando con la gente; si estás con el papel fuiste”*²². La co-presencia contextualizaba los fundamentos de las clasificaciones y sus correspondientes justificaciones. Incluso, el ejercicio de una discrecionalidad favorable a los receptores, de una “asesoría” tendiente a subvertir las normas sin salirse formalmente de ellas, encontraba en el “estar allí” su fundamento de validez más sólido:

Acá es como todo; hay técnicos y técnicos. Hay técnicos que están muy estructurados, con una formación muy teórica en facultad, que después, en la práctica ¿te das cuenta? Es muy linda la teoría, pero que tenés que hacer un círculo de práctica-teórica, una reformulación... Pero hay gente que... legalmente “esto sí, esto no, lo que dice Fulano” y hay otros que... el nivel de compromiso más social con la gente y le da... A mí me ha pasado que el tipo tenga un ingreso... y que no... Entonces, uno puede ponerse en una posición técnica y decir “no, en realidad no es elegible”. O, de repente, si vos vas y evaluás que... en verdad, el grupo está constituido, que el proyecto es piola y puede ser redituable ¿yo qué sé? no será muy profesional pero tenés que decirle “che... salí vos, poné a tu señora” ¿yo qué sé? (Javier, técnico Economía Social, entrevista con la autora, 13/06/2008).

En definitiva, el desplazamiento al terreno proporcionaba medios para diferenciar “discrecionalidad” de “arbitrariedad”. Dado que alguna decisión había que tomar, la discrecionalidad se vinculaba al uso del margen de maniobra del que disponían los agentes para matizar las fronteras de inclusión de la protección asistencial. En cuanto tal, dicho uso se fundaba en la voluntad de “hacer justicia”, de reducir la arbitrariedad percibida de las categorías y procedimientos reglados. Prueba de “compromiso social”, la discrecionalidad

²² Javier, técnico Economía Social, entrevista con la autora, 13/06/2008.

en terreno se valorizaba, a su vez, al connotar la renuncia personal al amparo que proporcionaban las normas, o las autoridades, en los procesos de asignación de beneficios.

A MODO DE SÍNTESIS

Hemos analizado una situación de selección de beneficiarios en la implementación de políticas asistenciales en la Argentina post-crisis, desde el punto de vista de sus operadores estatales y considerando la tensión entre los diversos principios de justificación y justicia que las estructuraban. Las dificultades que los agentes encontraban para acordar operaciones de justificación eficaces y la tensión reflexiva que atravesaba sus actividades cotidianas se vinculaban a la imposibilidad de responder, simultáneamente, a la variedad de acusaciones potenciales que sus decisiones podían acarrear. En estas circunstancias, la práctica clasificatoria se presentaba allí como un dilema cotidiano: el apego a las normas o a las directivas de las autoridades los protegía de la acusación de “discrecionalidad”, “corrupción” o “ineficiencia”, pero sólo para dejar abierto el flanco donde podían ser acusados de “indiferentes”, “insensibles” o “rígidos”. Sucedió lo inverso si se optaba por lo contrario. Las sospechas cruzadas que pesaban sobre sus prácticas configuraban situaciones cuyo estatus moral resultaba, en gran medida, irresoluble. En ese sentido, las prácticas de los agentes expresaban y recreaban significaciones sedimentadas del sentido de la asistencia estatal, que las ciencias sociales, los medios de comunicación y otras instancias de la cultura pública contribuyen a producir²³.

Si este tipo de dilemas pueden conjeturarse ubicuos a las cadenas de actores involucrados en la distribución asistencial, la inscripción “nacional” de las

²³ No es nuestra intención discutir aquí la validez de este escrutinio, o sus diversas y a menudo contradictorias connotaciones ético-políticas, sino simplemente subrayarlo como un elemento relevante en la dinámica cotidiana de asignación de beneficios asistenciales.

prácticas de los agentes estatales le otorgaban cierta especificidad. Los agentes ministeriales le adjudicaban al desplazamiento al “terreno” un valor peculiar. En efecto, dicho desplazamiento aparecía como un “refugio” contra diversas fuentes de incertidumbre relativas al carácter “justo” de sus prácticas. Por un lado, frente a la estandarización nacional de principios clasificatorios y la distancia socio-espacial respecto de las condiciones de vida de los receptores de asistencia, el contacto con el terreno los protegía de la acusación de indiferencia a la heterogeneidad social que suele dirigirse a los operadores estatales de nivel nacional. Por el otro, atemperaba, en cierta medida, la acusación de “arbitrariedad” personal que, frente a la imprecisión jurídica de los criterios clasificatorios, provenía del ejercicio del margen de discrecionalidad del que disponían y que conllevaba la personalización de la responsabilidad frente a posibles “errores”. Finalmente, los preservaba de refrendar los criterios clasificadores de los agentes mediadores locales – percibidos, también, como fuentes de potenciales arbitrariedades y manipulaciones. La co-presencia, según sus perspectivas, transformaba el material con el que tomaban decisiones: las personas dejaban de existir de modo abstracto, como “poblaciones”, y pasaban a ser cuerpos en contexto, singulares, palpables, a la *vista*. Transformación que parecía proporcionar criterios de justificación y justicia de mayor verosimilitud.

Claro que el contacto con el terreno era episódico: la “Nación” llega, pero se va; mira de cerca y vuelve al mapa general. La perspectiva de los agentes estatales centrales es translocal, perspectiva que no desaparece con el desplazamiento al terreno. Es decir, los agentes realizaban operaciones de justificación o denuncia de las selecciones haciendo uso de un conocimiento que excedía el contexto inmediato de cada selección y que era, por decirlo de alguna manera, sensible a la heterogeneidad de condiciones de vida y procedimientos de implementación de la asistencia en el conjunto del país. Aunque más no sea en la reflexividad con la que daban cuenta del carácter justo o injusto de las actividades que llevaban a cabo.

Ciertamente, la fuente de la discrecionalidad inherente a la práctica asistencial

no radica en los agentes autorizados para decidir en nombre del Estado, sino en las tramas relacionales en las que están insertos. A contramano de su sentido corriente, el ejercicio de dicha discrecionalidad no necesariamente se encuentra ligado al autointerés o al capricho de la voluntad, también puede fundarse en la búsqueda de “justicia”, puede ser significado como una maniobra que procura “reducir” arbitrariedad. El carácter dilemático de estas maniobras revela la elusividad que tiene la noción de “justicia” en este tipo de intervención estatal. Desde el punto de vista de las prácticas, lo justo o injusto se define de modo contextual e incompleto. No hay decisión que pueda reclamar una justificación que anticipe y resuelva todas las acusaciones potenciales en simultáneo.

En suma, las crecientes dificultades para estandarizar divisiones sociales desde el Estado nacional frente a trayectorias ocupacionales fragmentarias y realidades territoriales sumamente desiguales; la reflexividad -anclada en gran medida en las ciencias sociales- que comporta la práctica asistencial desde la perspectiva de una gran parte de sus operadores cotidianos (a su carácter percibido como potencialmente arbitrario, manipulatorio, descalificante, controlador), y la valoración institucional, en el periodo que aquí ha concentrado nuestra atención, de prácticas y saberes de proximidad, renuentes a una intervención desanclada de los “casos” sobre los que opera, echan algo de luz sobre los dilemas que atraviesan las prácticas asistenciales y el desapego a las normas que a veces las caracteriza.

BIBLIOGRAFÍA

BOLTANSKI, L. y THÉVENOT, L. (1999). The Sociology of Critical Capacity. *European Journal of Social Theory*, 2 (3), 359-377.

BOURDIEU, P. (1994). Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory*, 12 (1), 1-18.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (2005). *Gestión social y municipios*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

- GOLBERT, L. (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, *Serie Políticas Sociales*, 84. Santiago de Chile: CEPAL.
- HANEY, L. (2002). *Inventing the needy: gender and the politics of welfare in Hungary*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- HERZFELD, M. (1992). *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- HINTZE, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.
- KORTEWEG, A. (2006). The Construction of Gendered Citizenship at the Welfare Office: An Ethnographic Comparison of Welfare-to-Work Workshops in the United States and the Netherlands. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 13 (3), 314-340.
- LIPSKY, M. (1983). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- MASSETTI, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). *Entramados y perspectivas*, 1 (1), p.9-36.
- PERELMITER, L. (2011). La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo social de la Nación. Argentina, 2003-2009. *Tesis de Doctorado*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- PERELMITER, L. (en prensa): Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008), en Vommaro, G. y Morresi, S. (comps.) *Saber lo que se hace. Política y expertise en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo.
- ROSANVALLON, P. (2004). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- SOLDANO, D. (2009): El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía, en Frederic, S. y Soprano, G. (comps.) *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Los Polvorines-Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- VOMMARO, G. (2008). Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral, en Rinesi, E., Vommaro, G. y Muraca, M.: *Si este no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo, 141-158.