

## IX Jornadas de Sociología de la UNLP

Mesa 15/ *Pobres ciudadanos*. Las clases populares en la Argentina democrática

**Patricia Feliu**

Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF)

pfeliu@untref.edu.ar

### **La implementación de programas sociales. Aspectos subjetivos del poder**

#### **Resumen**

La presente ponencia se propone presentar los avances de una investigación que tiene como propósito vislumbrar la configuración del entramado político desde las percepciones de los destinatarios de políticas sociales que hacen a la construcción subjetiva del poder.

La etapa 2003-2016 plateó profundos cambios en el Estado incorporando una concepción diferente de las políticas sociales fundada en la ciudadanía. En los procesos de reproducción de vida los sectores populares suelen estar vinculados a programas sociales, nos preguntamos ¿cómo se manifiesta esta nueva orientación en la construcción cotidiana de la subjetividad de la población vinculada a ellos?

Específicamente se focaliza en su interacción con los agentes/referentes ya que es en la implementación de los programas donde se puede observar la relación política y es en esta relación donde se generan gran parte de los significados acerca del Estado y la esfera del poder.

Es una investigación exploratoria de enfoque cualitativo, se relevan los discursos expresados por la población a través de entrevistas semiestructuradas, con el objetivo de puntualizar o detallar el sentido de los discursos en su identificación con los programas sociales en una etapa de la postconvertibilidad en el conurbano bonaerense.

## **1.- Cambios en el modelo de intervención social de Estado a fines del siglo XX y comienzos del XXI en Argentina. A modo de contexto**

Las políticas sociales emergen en el proceso de redemocratización en 1983. Son decisiones y acciones del Estado, son parte de la llamada función de bienestar público, en un contexto donde era creciente la pérdida relativa de las condiciones de vida de gran parte de la población. Las políticas sociales que se plasman en programas sociales para responder a las contingencias de la vida que atravesaban las poblaciones asumirán diferentes sentidos, según sea el modelo de Estado vigente.

Desde 1973 rige el llamado Estado neoliberal en occidente y es en la década del '90 que en nuestro país se consolida. Momento en el que se institucionalizan las políticas sociales, en el marco de una nueva condición identificada como de exclusión social anclada en la pobreza, se crea en 1994 la Secretaría de Políticas Sociales (con dependencia directa del Poder Ejecutivo) y, hacia finales de 1999 el Ministerio de Desarrollo Social vigente hasta la actualidad.

La tradición de la asistencia social se transforma a una nueva configuración en las políticas sociales: “La nueva política asistencial se presentó en sociedad como un conjunto relativamente planificado de programas puntuales, intervenciones de corto y mediano plazo dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo.” (Falappa y Andrenacci, 2008: 55)

Las políticas sociales neoliberal son asistenciales, paliativas, compensadoras; focalizada en los pobres, lo que se llamo “el combate a la pobreza”, presentadas en un numeroso conjunto de programas sociales independientes que fragmentó la implementación. El Estado interviene cuando falla el mercado y en especial a través del tercer sector, es decir el Estado es socio, se terciariza.

Las transformaciones de una nueva etapa sociopolítica, tras el momento más álgido de la crisis política institucional que estalló en el 2001, evidenciaron una particular preocupación por la cuestión social. Importantes cambios producidos dan cuenta del nuevo modelo de intervención de Estado, implementándose políticas que intentan dar respuesta a la llamada deuda social. Es decir, comienza a ubicarse en agenda las cuestiones sociales no resueltas, como bien lo expresa Susana Sottoli “El desafío consiste en transformar las demandas

sociales en políticas públicas que comiencen a romper los circuitos de reproducción de desigualdad que puedan combatir eficientemente a la pobreza, y en definitiva aumentar los niveles de bienestar de la población.” (2002: 48).

A partir de la crisis institucional y principalmente desde la presidencia de Néstor Kirchner (2003) que asume ya apaciguada la crisis económica, se plantea un cambio de paradigma que permita revalorizar al sujeto de derecho y consolide la justicia social. En cuanto a las políticas sociales, se las resignifica como instrumento de realización y restitución de derechos sociales y promoción de una sociedad organizada, concibiendo como imperativo ético a la persona y su realización. El objetivo es el desarrollo social, para generar condiciones de justicia social y sustentabilidad intergeneracional. (Cf Ministerio de Desarrollo Social, 2007).

Son políticas sociales definidas como de promoción de los derechos, políticas de reconocimiento, acompañadas por acciones de gobierno dirigidas a la redistribución de la riqueza. Sostenidas en una implementación concebida desde la integración de las políticas entre jurisdicciones: local, provincial y nacional y entre dependencia por ejemplo intraministeriales, con acciones simultáneas para la inmediatez en referencia a la exclusión hasta las de mayor envergadura, desafíos como las de cobertura universal.

Falappa y Andrenacci sostienen que desde mediados de los '70 se dan cuatro crisis los tres primeros: 1975-76; 1981-82; 1989-90 que fueron señalando los peldaños descendientes del Estado Social hasta la del 2001-02, que luego de la salida de la crisis presenta un modelo de política social que apunta a la reconstrucción del Estado Social. Sin embargo, advierten que en términos de ciudadanía “la democracia argentina todavía se muestra como lo contrario del Estado Social: una ciudadanía política relativamente plena en la actualización formal de los derechos civiles y políticos acompañada por una degradación social que no se ha podido revertir definitivamente, y que condiciona seriamente la efectividad de dichos derechos” (2009: 59). Más adelante sostiene “Las políticas sociales (2003-2009) no han presentado cambios sustantivos capaces de consolidar un piso básico de condiciones de vida con lógica de ciudadanía” (2009: 98).

## **2.- La implementación de programas sociales y su injerencia en la construcción subjetiva de los destinatarios. Los fundamentos**

La problemática de la implementación de políticas públicas no es nueva. Hace años, Aguillar Villanueva sintetiza el proceso por el cual fue revalorizada la implementación en tanto campo problemática en el estudio de las políticas públicas, iniciado en los '70. Así como Majona presenta la variación de restricción e imprevistos posibles que se presentan a la hora de ejecutar una política pública.

La implementación es un campo de investigación de variadas problemáticas, una de ellas es la interacción de la burocracia y la población. La conceptualización de esta experiencia y lo que se construye en términos de subjetividad es considerado por buena parte de las ciencias sociales un ámbito donde predominan relaciones políticas de subordinación, sintetizado en el tradicional concepto de clientelismo ampliamente trabajado en las ciencias sociales Auyero, Merkler, Duschatzky, Kessler, Torres, Alonso, como Fleury, Castel, Wacquant, Bourdieu, entre otros o en términos de Fraser subordinación del status en oposición a un reconocimiento en términos de un otro igual.

La relevancia de esta relación fue investigada por varios autores y en diferentes períodos. Se presentan alguno de ellos que sirvieron de referencia. Fleury manifiesta en “Dilemas entre lo instituyente y lo instituido” donde señala que la coherencia entre la formulación y la implementación no es mecánica; y es en esta donde se juegan varias dimensiones entre ellas la política, las relaciones políticas en las cuales se expresan múltiples formas de poder. Es en las acciones cotidianas de los trabajadores del Estado (cualquier sea su nivel), en su encuentro e interacción con la población; en los intercambios simbólicos y materiales donde se constituyen y conforman aspectos que hacen a la subjetividad de las personas involucradas. (Cf 2007: 152)

Por su parte, Lipsky afirma que los burócratas de nivel callejero<sup>1</sup> ejercen una importante influencia en la vida de los no favorecidos, afectando sus vidas según sea el modo en que éstos determinan y distribuyen las políticas sociales, “lo que para algunos son las más altas cumbres del Estado Benefactor, para otros son la más amplia expresión de control social” (1980: 793). Por lo mismo, se considera a los agentes/funcionarios que llevan adelante en el día a día los programas sociales, como un punto central a considerar en los relatos de la población entrevistada.

---

<sup>1</sup> Burócratas de la calle o de ventanilla se denomina a los trabajadores de las dependencias de los servicios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos

Y desde la perspectiva del derecho, concepción que en políticas sociales cobra relevancia en el último período en nuestro país Castell (2004: 37) analiza la situación de los “excluidos” que correspondemos en los destinatarios de programas, señalando: “...el margen entre las medidas específicas que apuntan a ayudar a las poblaciones en dificultad y su instalación en sistemas de categorización que les atribuyen un status de ciudadanos de segunda, es estrecho.”

Es en este entramado de relaciones de dominación, dispositivos de control social dirigidos a los excluidos, pobres, desfavorecidos, vulnerables, marginados, destituidos, desválidos, etc. donde los destinatarios de programas sociales van configurando una concepción de Estado. Auyero (2013a: 20) en su último libro publicado en Argentina focaliza su investigación en “las prácticas relacionales que vinculan el funcionamiento cotidiano del Estado con la vida de los subordinados dado que los encuentros cotidianos con las burocracias estatales le dan forma y marco concreto a lo que sería de otra forma una abstracción ‘el Estado’, estos encuentros son fundamentales en la construcción cotidiana del Estado”.

El Estado es el actor con más relevancia en las relaciones de poder especialmente para los sectores subalternos, será “el” actor de referencia, a quien más le importan los problemas de la población que abordamos. “Cuando se trata de los pobres (el Estado)... está profundamente implicado hasta en el más mínimo aspecto de la vida cotidiana” (Auyero, 2013a: 20). Conseguir esto o aquello, procurar recursos del Estado que por sí mismo no se logran, o vincularse con los servicios estatales para sobrellevar cuestiones de la vida cotidiana (viene de afuera, de los otros) esperar ayuda en los términos que estén planteados, obediente a los requerimientos del otro en este caso Estado. Los destinatarios, según el autor, naturalizan una condición de espera, esperar a que sucedan acontecimientos que están fuera de su control. Condición de espera que también puede ser interpretada como de injusticia, la teoría del reconocimiento sostiene que “...se enfrenta a injusticias que interpreta como culturales, que supone enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación” (Fraser, 2008: 87) como pueden ser actitudes de invisibilización, falta de respeto, el “ninguneo”, etc.

Los sectores subalternos, los destinatarios de programas sociales, se encuentran en desventaja, en una situación de desigualdad social que, sin encontrar alternativas, naturaliza la obediencia, la sumisión, la resignación. Frente al discurso del Estado a través de sus agentes/funcionarios,

¿cuáles son las opciones de la población necesitada? Hacer lo que se les dice, aceptar las indicaciones arbitrarias es un modo de asumirse como merecedor; la subordinación política se internaliza en la experiencia vincular. Tales modos de control y dominación también la experimentaron las organizaciones de base. Como ejemplo, el movimiento de desocupados, llamado piquetero, reclamaba la necesidad crear puestos de trabajo (la tasa de desocupación subió abruptamente en dos momentos 1995/96 y 2001/02). La respuesta del gobierno fue otorgar planes, subsidios, alimentos y delegar en las propias organizaciones su distribución (Cf Merklen, 2010).

En el reciente período, 2003-2015, el discurso enfatizaba la reparación de las injusticias sociales y en la redistribución de la riqueza. Se llevan adelante políticas sociales enmarcadas en un contexto de transformaciones producidas en los campos de la sociedad, la política, la economía. Políticas sociales que enuncian una idea de ciudadanía, restitución de derechos en términos de participación, empoderamiento de la población a la vez que se observan cambios positivos en términos de condiciones de vida, en la realidad objetiva, estructura social. Vale considerar el descenso de la desocupación, más allá de las controversias existentes.<sup>2</sup>

De este nuevo contexto parte la presente investigación, del cual este trabajo es un primer avance, que se pregunta ¿cómo se configuró la realidad subjetiva de los destinatarios?, el mundo simbólico construido a través de las acciones cotidianas, en las interacciones; cuyos resultados son los significados, los sentidos que otorgan familiaridad a la vida.<sup>3</sup>

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

Este trabajo intenta, descentrarse de los programas sociales y adentrarse en los procesos de significación que atraviesan los sectores subalternos del conurbano bonaerense. Realizar un recorrido recuperando una visión compleja de lo cotidiano permitiendo describir de manera densa las prácticas y los sentidos asociados a los entramados políticos en la vida popular. Adentrarse en las percepciones de los destinatarios, habitantes de los programas respecto, de

---

<sup>2</sup> Interesante contrapunto se encuentra entre Palomino, Héctor (2007) “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación” Revista Latinoamericana de Estudios del trabajo (RELET) Año 12, n° 19, págs. 121-144, Buenos Aires. ISSN-e 1856-8378 y Salvia Agustín y Vera Julieta (2011) “Cambios en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo durante fases de distintas reglas macroeconómicas (1992-2010) Revista Estudios del Trabajo, n° 41/42 Enero – Diciembre, págs. 21-51, Buenos Aires

<sup>3</sup> Es el hábitus de Bourdieu: “un sistema de disposiciones duraderas y trasladables que, integrando experiencias pasadas funciona en todo momento como una matriz de percepciones, apreciaciones y acciones y hace posible la realización de tareas infinitamente diversificadas” (Bourdieu y Wacquant (2005) pág. 46).

su experiencia para identificar y especificar su mundo simbólico, su construcción de sentidos de su filiación/pertenencia/identidad social.

La investigación se aborda con un diseño exploratorio, con metodología cualitativa. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los destinatarios en relación a su vinculación con los programas sociales y a la forma de interacción con los agentes/funcionarios. El total de datos y su posterior análisis, provienen del relato de 12 entrevistadas/os del Municipio de Tres de Febrero.<sup>4</sup>

La información fue recolectada, grabada y transcripta a texto se organizó en una grilla en función de las dimensiones cuyos aspectos fuimos construyendo a medida que fueron visibilizadas en las narraciones de los entrevistadas/os acompañados de las referencias teóricas. Se seleccionaron fragmentos y se agruparon todos aquellos que remitían a una misma cuestión; en su comparación se fue determinando, descubriendo categorías conceptuales que permitieron avanzar en el análisis de los sentidos manifiestos en los relatos. El esfuerzo interpretativo estuvo puesto en considerar la perspectiva de los actores y reconocer los significados que ellos les dan a su acción en un contexto dado. Se puso en práctica el análisis de contenido que es una técnica de interpretación, donde se realizan tareas de descomposición y clasificación del contenido del texto. De material recolectado se extraen algunos ejemplos de los aspectos más insistentes a modo de ilustración.

Las ideas expuestas en esta presentación son interpretaciones del primer procesamiento que no tienen valor representativo pero sí es un ejercicio substancial en tanto inicio de análisis y puesta en debate para la continuación de la investigación.

#### **4.- El lugar de los destinatarios y la presencia del Estado**

De los sentidos expresados en las entrevistas se señalan dos aspectos que se sistematizaron en esta primera lectura de los datos en la construcción subjetiva en su relación con los programas: la subordinación de los destinatarios respecto a la gestión y una identidad difusa, dudosa del Estado en relación a los destinatarios.

---

<sup>4</sup> Esta programación la recolección de información en 8 municipios: 7 del noroeste del conurbano bonaerense: Tres de Febrero, San Martín, Morón, San Miguel, Hurlingham, José C. Paz y Vicente López y el octavo Zárate.

## **La subordinación, sumisión, aguante de los destinatarios**

Las instituciones de la política social contienen universos simbólicos, nombran, describen, explican, actúan dando forma a sus modos de funcionamiento que son vivenciados por los destinatarios de los programas que internalizan la retórica del programa manifestada por los agentes/funcionarios gubernamentales que queda legitimada por el poder de persuasión que la propia presencia del Estado tiene frente a la situación de necesidad de los destinatarios, y de esta forma se convierten en *merecedores de la intervención del Estado*. Cardelari y Rosenfeld en un texto pensado para otro período pero pertinente para estas experiencias, sostenían: “A los sujetos con menor poder relativo les ‘conviene’ identificarse con las argumentaciones del proyecto que los nomina, y con el lugar protagónico que ocupan en él, ya que esto los inscribe en una estructura dadora de sentido en un espacio recortado, particularmente en el contexto actual de desafiliación social” (Duschatzky (Comp), 2001: 47)

Identificados como merecedores de la intervención del Estado, los discursos y las acciones desde la gestión/implementación *regulan sus comportamientos*. Receptor de la “ayuda” en términos de control social, que es regular la pertenencia. Es una relación condicionada por la situación de necesidad del destinatario y la presión o manipulación se da por los condicionantes y las sanciones, amenazas reales o supuestas para los que no cumplen que edita una imagen de quedar afuera por lo cual inhibe, restringe, limita la capacidad de acción de los más débiles. En tal sentido Vommaro y Quiros (2011) señalan que el vínculo de subordinación tiene un importante rasgo instruccional obviamente con cero posibilidad de participar en los formatos. Los comentarios giran alrededor de “es lo que hay” o “y bueno... es así”, “así lo bajan”, “(te pueden) dar de bajar”, “descuentan”, “no cobras”. Estas son experiencias que se tramitan en lo administrativo: completar datos requeridos para la aprobación, planillas de asistencia, los momentos de ir a cobrar; en los estilos: vocabulario, aptitudes, procedimientos, manejo/utilización del tiempo.

La lista de asistencia tiene una presencia importante en las narraciones: estar, figurar en la lista; cómo figura; quién la posee; quién toma lista son cuestiones centrales a la hora de identificarse, de ubicarse en la pertenencia a un espacio social:

*...Si el puntero anotaba y llevaba el listado al municipio y de ahí del listado te llamaban.*

*A la tercera (falta) ya te bajaron el presentismo, el premio y no cobran. Yo tengo gente acá que, está también, que son mamás solteras, abuelas que cuidan de sus nietos, a*

*veces me tocan el alma a mí, y yo como encargado de la planilla que es una responsabilidad muy brava porque lo primero que te dicen: - a vos te pones la gorra.*

*... tenes que venir, si o si, porque si no te dan de baja, vos faltas bueno... de acá a una semana vos faltas... (hace gesto con la mano de salir/afuera)*

Otra faceta de la *manipulación* es destinar el día de trabajo a una concentración, un acto o una movilización, es decir que el tiempo de la contraprestación es utilizado para otras finalidades, estas situaciones no son registradas como comunes más bien esporádicas y por temporadas.

*Lo que había presión, lo que era obligatorio es ir a alguna movilización. Se convocaba no se para ir a alguna movilización y entonces era obligatorio ir y nosotras (referentes) les teníamos que decir a las chicas, que era obligatorio ir porque ponían los micros.*

*La última vez fuimos a tecnopolis y pasaron lista, pasaron lista de las que estaban y las que no. ... El tema era que las chicas tenían razón porque si bien estamos dentro de un programa social no era obligatorio... no te dan el programa para que vos vayas a una movilización. ... Porque ... entregaba las matrículas de cooperativas*

Otro rasgo es el *acecho permanente*, la idea de cazador urbano de Merklen, cuando se experimenta la desprotección social y no se tiene la posibilidad de participar de la reproducción de un ciclo económico, la supervivencia está en riesgo y los recursos están distribuidos en forma irregular, arbitraria y discrecional. Mediante los equivalentes modernos de la pesca, la recolección o la caza, viven de lo que su hábitat les puede ofrecer, extrayéndolo de esa naturaleza que les es propia: el barrio, la ciudad, el municipio su hábitat.

Lo que caracteriza su modo de actuar es su relación de inmediatez con el medio. Los cazadores conocen perfectamente su territorio y han desarrollado estrategias eficaces para atrapar una presa, según lo que la “naturaleza” pone a su disposición. En las sociedades actuales uno de los recursos son los programas sociales. No obstante, puesto que no explota más que recursos salvajes (no domesticados), el cazador no controla su reproducción, si conoce los medios para atrapar su presa, pero tiene que encontrar una. *Siempre alertas*, por esto, a la información que circula azarosamente de boca en boca, de un barrio a otro, con expresiones como; “por lo que yo escucho”, “y ahora se comenta”, “ha llegado a mi oído”

*A veces es la picardía de cada uno. Aparte siempre fui una persona que golpeaba todas las puertas y me atendían gracias a Dios y siempre fui hablé bien me comuniqué bien. Una vuelta me voy mal vestido así nomás, me cerraron la puerta en la cara, así digo yo, al otro día me voy bien trajeado golpeó la puerta que desea señor, la vestimenta hace al monje. Lo comprobé yo mismo*

*...Siempre iba al municipio a buscar laburo no, a hablar con los compañeros porque siempre siempre había uno que te daba algo, que un laburo, algo. Y ese día voy y le digo che mira te mandan esto rampa (el nombre de una persona) y me dice: - dame tu documento, -toma, -mira vas a entrar a una Cooperativa, -listo no hay problema y fue ahí lo conocí a él. y me tiraron para acá.*

*...Le llevo una carta de invitación para un centro de jubilado. Entonces al que yo le llevé la carta era el subsecretario de empleo, no de personal del municipio. Le digo toma, te manda esto. Me dice dame tu documento, y me pide más gente yo no tengo más gente para traerte el único que puede venir es Carlitos o Adriana le digo, Carlitos está en la lona no tiene laburo no tiene nada Está mal le digo. Ahí fue cuando comenzamos a remontar un poco.*

*...A un compañero de otra cooperativa, entonces le digo che que va a pasar con todo esto, vos tenes idea. Bueno mira me mandaron a recorrer todas las cooperativas a ver qué están haciendo, los nombre de las cooperativas, el presidente todo y después le van a entrar a caer pero no le va a bajar más material porque quieren rajar gente. Y si faltan y si llegan al lugar y no están tiene la valija.*

La *perseverancia*, una capacidad que desarrollan los destinatarios, insistentes casi al infinito en las instancias de dilatación de respuesta, poniendo el cuerpo, presentándose en oficinas, distintas dependencias, llamadas telefónicas a unos y otros.

Si bien abundan las narraciones referidas a la subordinación incluso en situaciones complejas como ser la destinar a una cooperativa a realizar trabajos de rastrillaje a la vera de un arroyo en la búsqueda de un cadáver, los destinatarios tienen cierta *capacidad de maniobra*

*Una vez he discutido cuando nos llevaban a hacer el relleno de las divisiones de las calles que trabajábamos con los fusores que era brea líquida caliente. Yo reclamaba las botas, para que la gente mía, le decía pero no es posible que nosotros que no somos municipales nos estemos rompiendo las zapatillas cuando ustedes que son municipales tendrían que hacer el trabajo. Y bueno así muchas veces no nos daban nada, nada de seguridad y trabajando mucho tiempo con los fusores esos y bueno hasta que después ... nos venimos directamente para el barrio por ese problema que no nos bajaban los elementos necesarios y no fuimos más, nos quedamos trabajando acá en el barrio con lo mismo, limpiando, haciendo veredas ... Ellos (los del municipio) fueron conscientes de que no nos podían...*

Sumando a la caracterización de la subordinación en el vínculo, las narraciones hacen referencia al *agradecimiento* respecto de los programas. En palabras de Duschatzky y Redondo: “El agradecimiento surge cuando el bien obtenido no parece disponible para el conjunto, ni legitimarse en el derecho. Más bien parece estar sujeto a pérdida, dado que su acceso está mediatizado por la contingencia de los decisores y por el cumplimiento de un conjunto de requisitos” (Duschatzky (comp), 2013: 150)

*...la verdad es que no puedo decir nada, yo tuve la suerte o debe ser que estoy alumbrado por una varita porque yo llevo muchos años acá en la cooperativa, muchos años, no son dos días ni tres.*

*Te puedes imaginar las cosas que hemos pasado. Y desgraciadamente, no desgraciadamente porque yo estoy contento con la cooperativa nos ha dado muchos frutos a nosotros, en el sentido que hemos quedado bien mirados, por eso estamos vigentes actualmente hasta ahora. Por eso yo le digo a él, nosotros tenemos que seguir cumpliendo, nos guste o no nos gusto lo que nos mandan a hacer y seguir como estamos.*

### **La presencia difusa, dudosa del Estado:**

La población que accede a los programas sociales compensatorios lo que necesita es una ayuda porque no puede hacerse cargo de la reproducción material de su vida. Por su parte los programas ofrecen ayuda envueltos en desafíos que superan las inquietudes de la población.

Los programas sociales apelan en su presentación por ejemplo en el programa Argentina Trabaja: Ingreso social con trabajo<sup>5</sup> propone: “Transformamos realidades con proyectos colectivos” su objetivo es: “que cada vez más argentinos vivan mejor y puedan tener más oportunidades de inclusión laboral.” Anunciando que su impacto es “doblemente positivo: por un lado, genera ingresos económicos que privilegian la participación colectiva y, por otro, mejora los espacios comunitarios, una obra que incide en la vida cotidiana de vecinas y vecinos.” En el caso del programa Ellas Hacen<sup>6</sup> plantea: “Mujeres en acción por una vida mejor.” anuncia que: “el resultado es triplemente positivo: promovemos el desarrollo de las personas y las familias, y mejoramos la calidad de vida en los barrios y generamos nuevos ingresos.” También apuntan a la terminalidad educativa, capacitación laboral, prevención de violencia de género, etc

Sin embargo en las narraciones de todas las personas entrevistadas abren una brecha significativa entre lo que enuncian y lo que ofrecen/brindan los programas. Denotan *desvalidez, poca utilidad y un estar a la deriva*. Siendo en la mayoría de los casos los propios destinatarios quienes salen a la búsqueda de esa oportunidad de “inclusión laboral”, casi siempre en solitario y arreglándose como pueden en la auto-generación de un trabajo que suele tener la forma de “una changa” “hacer algo por aquí y por allá”.

*...Lo único cuando estábamos nos decía “Busquen un lugar donde trabajar” siempre nos decía ella “busquen un lugar porque esto es una cooperativa, **tienen que hacer***

---

<sup>5</sup> <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo>

<sup>6</sup> <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ellashacen>

***algo, les van a sacar, siempre nos alentaba a buscar trabajo. Entonces yo me fui a la salita a buscar trabajo y nos dieron ahí (para pintar)***

*...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...hacían que trabajaban, tomaban mate, en realidad a ellos no les importaba mi problema, ellos querían cumplir su horario, estar dos horas en un lugar e irse y no estar tomando frío en una plaza....*

*Yo vine y les dije acá hay que venir a trabajar igual aunque no hagamos nada hay que estar en el lugar de trabajo porque sé lo que viene atrás. Entonces yo les comunico, les digo muchachas es esto.*

En ese “aunque no hagamos nada” se resume la espera siempre *paciente* de los destinatarios. Esperan permanecer en el programa, pero es algo que sienten que está por fuera de su control, y que siempre sobrevuela amenazante. Se defienden en la espera de que algo cambie y de conservar lo obtenido aunque haya que inventarse un trabajo, dirá una entrevistada “hacían que trabajaban” en alusión a los cooperativistas de la construcción que no habían recibido formación en ninguno de los oficios inherentes del gremio.

Así se “aguanta” en los espacios de “trabajo” cuando los hay o sino en la calle, donde cada mañana se encuentran a realizar sus tareas; dirá uno de los entrevistados en relación a otras cooperativas que no tienen la suerte de ellos; de tener un lugar donde guarecerse del frío o de la lluvia, donde guardar las herramientas, donde tener un baño para las mujeres, etc.

Se percibe desazón e incertidumbre, en los relatos; *en espera* de una tarea, una orientación, que llega escasas veces, sin consideración y como parte de las lógicas de control del Estado se encuentran cautivos de los vaivenes siempre confusos, desdibujados, arbitrario de ese poder omnipresente, invisible que los atraviesa y los coloca en un lugar de inseguridad, intranquilidad sobre su presente y futuro. Sentimientos que, sostenidos en el tiempo, constituyen la argamasa de las relaciones de subordinación, ancladas en la experiencia subjetiva de la población de sumisión, sometimiento, obediencia, resignación, cualidades lejanas a una idea actual de ciudadanía. Por el contrario las conceptualización apuntan a beneficiarios, tutelados, asistidos, clientes, pacientes del Estado, en palabras de Auyero, (2013a: 35): “Todos los días, sostengo, se fabrican pacientes del Estado en los intercambios cotidianos entre los agentes de bienestar social y los pobres... un ejercicio del poder casi invisible, que es efectivo precisamente a causa de esta invisibilidad”.

*...Mi gente y yo estamos a disposición de lo que nos den de trabajo que no nos dejen afuera porque lo principal porque la mayoría de todos los que tengo a cargo yo acá tenemos 60 años yo tengo 61 años, una señora está esperando la jubilación de 63, después tengo una chica de 50 otro chico de 60, otro de sesenta y no somos todos jóvenes, somos personas de la tercera edad y si no sacan esto, que con esto más o menos uno va cubriendo los gastos de la casa, morimos, morimos y mal.*

*... el miedo, una de mis compañeras que es del Trébol me dijo yo tengo miedo Sosa que me saquen a mí de la cooperativa, porque, porque yo no me quiero ir de la cooperativa, de al lado de ustedes. Le digo, pero porque te van a sacar le digo si vos sos cooperativista igual que nosotros, y porque nosotros nunca tuvimos una comisión, nosotros nunca.... (habla de la cooperativa anterior de la que ella formaba parte) Claro ellos iban a cobrar sin trabajar. Por eso el miedo de ellos ahora es que se queden sin trabajo, pero les digo ustedes van a venir y van a trabajar dentro de la municipalidad, la verdad es que yo no tengo ni idea porque todavía no me he sentado para averiguar.*

También se pudo observar en el relato de algunos de los entrevistados que se les delega funciones y obligaciones inherentes del propio Estado. Colocando a estos destinatarios/**referentes** en situaciones diferentes de sus compañeros destinatarios/**rasos** por el atributo jerárquico. En ningún caso los entrevistados recibieron capacitación acorde para el rol. A la vez, esta situación de destinatario/referente no queda muy clara o más bien queda clara a la hora de realizar las tareas pero no a la hora de realizar un reconocimiento económico.

*Ahora me bajaron estas carretillas nuevas los otros días. Y la bajan y firmo yo, y bajan los elementos, las bolsas todo para la basura me hacen firmar una planilla a mi como referente, bueno yo digo como referente, no como capataz, porque yo no me digo capataz, porque no soy, yo soy el referente estoy a cargo de este grupo. (no figura como capataz en la lista, por tanto tampoco cobra como capataz.)*

Esta jerarquía permite hacia adentro del grupo, la toma de decisiones, decidir sobre diferentes cuestiones sobre los otros y a pesar de su condición de destinatario. Lo que garantiza la reproducción continua de las representaciones de control social promovidas desde el Estado mismo. Este destinatario/referente, entre otras cosas será quien tenga el control de las planillas de asistencia, con lo cual tendrá el control de quien cobra más o menos a fin de mes, de repartir las tareas, de traer las noticias de los agentes/funcionarios estatales al grupo y de hacer los pedidos de los faltantes.

*A mí me interesa mis 13 personas, las que tengo a cargo yo, mi grupo. Por ejemplo yo acá no los hago cumplir las 4 horas por el contrario de que me empezaron a decir en el CAL de que yo podía hacer y deshacer en el grupo, dar la orden para que váyansen, vengan, no vengan y eso depende del capataz por eso ponen un capataz. Bueno pero yo sigo siendo el mismo no cambió en nada Por más que tenga más voz y voto siempre fui*

*igual y voy a seguir siéndolo, chicos trabajemos y a las 11 nos vamos y a las 11 nos vamos.*

*Las referentes somos las que terminamos el secundario a esas mujeres había que ubicarlas en algún lugar. La idea era que la referente coordinara a la que está estudiando con el tema de la asistencia con el tema de los estudios y que le diera como un apoyo escolar*

Es también este destinatario/referente a quien el Estado a consecuencia de su propia ausencia y/o falta de claridad en la implementación del programa lo dotó, indirectamente de este doble rol destinatario/referente por delegarle responsabilidades y obligaciones, que en la mayoría de los casos le exceden, llevándolo a resolver situaciones de fondo y/o emergentes según su percepción y casi siempre con cierto temor, inseguridad, e incertidumbre. Sobre todo la vivencia de la amenaza en su persona en pensarse señalado por los otros negativamente, por lo cual acciona con modos de cubrirse, para no verse perjudicado tanto con sus compañeros como por los empleados estatales.

*...porque entiendo la situación de cada uno ahora el resto de la gente por ahí no lo entiende acá nosotros tenemos gente enferma qué yo le digo no la saques más a trabajar porque vamos a tener un problema y el municipio no se hace cargo me comprende... el municipio no se hace responsable. Julia una mujer que tuvo un preinfarto y bueno eso la dejó acá sentada... prefiero yo, prefiero que se queden acá y no tener que pagar un muerto Qué pasa le pasa algo a esa persona y que hace el municipio se abre de gambas, que hizo le tira la responsabilidad a quien, a la comisión (de la cooperativa), quien tiene que responder los socios Porque si vamos estatutariamente somos participes de las ganancias y de las pérdidas el mismo estatuto lo está diciendo Así que fíjese usted ellos se agarran de ahí y pumba nos mataron y nosotros no estamos en condiciones de afrontar un problema de esos.*

*...porque hasta que no hagamos una comisión y armamos realmente como tenemos que armar... porque yo quiero renunciar ya a mi cargo de presidente, yo a él le vengo diciendo, ya está, quiero largar mi cargo porque por ahí me estoy perjudicando con mi cargo como presidente a no ponerme como capataz y no cobrar el sueldo como capataz. Porque uno me dice, como vos como presidente cobras menos que el cooperativista, me lo dicen muchos, yo cobro igual que todos \$3100 por mes y eso que yo tengo doble responsabilidad, tengo, figuro en la planilla de capataz y estatutariamente en la planilla de la cooperativa como presidente.*

Se percibe *descuidados y desprotección* en relación al programa y/o sus representantes, se expreso que en algunos casos los propios empleados estatales no contaban con las herramientas adecuadas para brindarles a las/os destinatarios un acompañamiento adecuado sea a través de un asistencia personalizada, una capacitación, un taller vincular, etc.

*...Digamos que la personas que tiene que estar frente a un programa de inclusión social tiene que tomarse el trabajo de ir hasta cierto lugar ver que pasa no sé, meterse en el tema. Porque no solucionamos problemas si viene una persona de un programa a*

*ver a las compañeras como esta, y le decimos las compañeras tiene problemas de violencia, problemas económicos, las compañeras... se va y el problema no se solucionó y el problema sigue, no solucionó nada, el problema sigue no solucionó nada, entonces, es un programa de inclusión social que a la vez te excluye. Porque no te soluciona el problema.*

*... evidentemente, posiblemente la capacitadora no tenía información...la capacitadora no era la que estaba subestimando a la gente,...no, yo digo la gente que manda la capacitación, agarramos a estas dos, le decimos que vayan a dar la capacitación así como para que le demos algo, me entendés.*

*...Otra que me pareció malísima, que yo me enoje con la que daba el taller. Eran promotoras de salud de Argentina Trabaja, venían a dar capacitaciones de salud. Entonces yo digo, una promotora de salud, la palabra dice que promociona salud y que tiene que transmitir una información segura y certera y actual. En la capacitación la primera información que nos dan es sobre el HIV. Entonces las chicas venían con papeles a hablar el HIV entonces en un momento dan una información de que había mayor probabilidad que se contagiaran el HIV los homosexuales. Cuando dijo así, yo no!, paremos un poco, acá, porque le digo mira, te digo esa información que vos estas dando es viejísima es cuando recién empezó la enfermedad, es recontra desactualizada. Y yo me lo tome como una manera de... por ahí me enojé mal porque la chica lo ignoraba también. Eran informaciones erróneas lo que estaban dando. Llego un momento que mis compañeras me preguntaban pero bueno ... están diciendo que se contagia por la saliva, nada que ver.*

*La poca dedicación del agente/funcionario, la falta de responsabilidad en sus funciones y cambio constante de los puestos de trabajo hace difícil continuar con los trámites, reclamos:*

*Somos las que estamos ahí. La única que vino fue una tallerista de la otra gestión, no se si ahora está trabajando, creo que si, pero después nada más (una situación de violencia con una destinataria de Ellas Hacen). Pero la cara visible del programa que es la que nos pide la planilla de presentismo, la que controla todo digamos, ella no, ... no existe.*

*...la verdad es que nunca supimos bien, si eran empleadas de Nación, si eran militantes o..., no sé.*

*Y desde el programa eso no hubo, nunca jamás vino alguien sobre cada caso en particular, jamás. Asesoramiento si, andá acá, anda allá. Pero me parecía que tenía un equipo digamos propio del programa que se encargue de eso me entendés, que vaya lugar por lugar. Porque también hay que tomarse la molestia de recorrer cada lugar, no es yo largo un programa y me quedo acá sentada. Hay que ver cómo funciona el programa, hay que ver que pasa desde adentro*

*...después a este señor lo echaron, lo cambiaron de lugar y quedó otro. Entonces cuando vengo de nuevo la segunda vez, a ver que estaba otra persona, me preguntaron, quien era de que cooperativa otra vez todo lo mismo y yo con mi mejor cara vista (se angustia) bueno me hicieron pasar, me atendieron bueno acá no tenés que ir a la municipalidad busca a fulanito de tal que ahora no me acuerdo como se llama y habló*

*con él que es el que está encargado de las cooperativas. Así que de ahí me vine para acá y el señor no estaba, ese día...*

### **Primeras reflexiones**

Las experiencias narradas por los destinatarios en Tres de Febrero se presentan como: desvalidos, pacientes, desprotegidos. Se observaron escasas iniciativas de los destinatarios de programas, por lo general sus acciones responden al cumplimiento de las normativas que se les comunica desde los agentes/funcionarios de los programas. Situación que se identifica con la existencia de relaciones de **subordinación**. Lo que nos lleva a ir delineando en términos muy sucintos, que **de ciudadanía** hay poco o nada en tanto praxis política, no desde el discurso, pero por ahora, es una pregunta que tendrá que seguir develándose hacia el final de la investigación.

En este transcurrir de los programas los significados en la construcción subjetiva del otro, de la población vinculada con los programas sociales en estas 12 entrevistas giró alrededor de: a) **asistido**: necesitado, desvalido y por lo cual merecedor de asistencia y agradecidos por tenerla; b) **tutelado**: dirigido, seguido, regulado y, c) **cazador**, con capacidad de asecho, paciencia y contar con conocidos o puertas donde tocar.

La idea de trabajador y/o cooperativista, de sujetos colectivos y de ahí gestionar su relación con el barrio, el sindicato, etc es nula. Inclusión laboral pero sin trabajadores, o es una ¿reconceptualización del sujeto trabajador? Lo cierto es que en la lógica de los programas domina la idea del acceso a bienes y servicios y se constituye una zona gris respecto el trabajo.

Ahora, la asistencia llega, los programas compensadores cumplen con una transferencia que los destinatarios, como dijimos agradecen, porque va en el sentido de una táctica del aguante más ligado a una **versión halagüeña, positiva** como parte significativa en la reproducción material de su vida. No se registró hasta el momento la versión de la resistencia, de la lucha.

La presencia del Estado es lejana. Los agentes/funcionarios aparecen fundamentalmente administrando a los destinatarios, más que representando nuevas identidades sociales. Así se vislumbra en las entrevistas que la relación entre los agentes/funcionarios en que media un

trato cotidiano por lo general es en las oficinas, el vínculo es de tipo administrativo. Con ellos resuelven cuestiones como: presentación de las planillas de asistencia, retiro de insumos, herramientas, cierres de balances, asignación de tareas, etc. Este vínculo se establece con los destinatarios/referentes y será éste quien administre por traslación al resto de los destinatarios.

Es escasa la presencia de los agentes/funcionarios operando en cuestiones más complejas tendientes al fortalecimiento vincular de los sujetos y/o cooperativas, al seguimiento de los proyectos, o a la construcción de redes socio-laborales. Tampoco se percibe de un acompañamiento y/o articulación con otros organismos del Estado respecto a problemáticas varias que atraviesan las vidas de los destinatarios y sus familias.

La tensión entre lo dicho y hecho o la distancia es grande. La perspectiva de derechos asumida en la política social es auspiciosa, pero es prudente dejar planteado que, si no es desmedida la formulación, al menos sus objetivos si lo son, en cuanto refieren a programas sociales compensatorios. Pero lo más llamativo es que la nueva perspectiva de la política social no se tradujo en los modos de asistir, acompañar a la población en desventaja a excepción del aspecto educativo.

## **Bibliografía**

- Adelantado José, Noguera José, Rambla Xavier y Sáez Lluís (1998) “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica” en revista *Mexicana de sociología*, vol. 60, n° 3, julio-septiembre, pp. 123-156
- 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.
- Auyero Javier (2013a) *Pacientes del Estado*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Auyero Javier (2013b) *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*, Katz, Buenos Aires.
- Auyero, Javier (2004) *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Ed. Capital intelectual, colección: Claves para todos, Buenos Aires.
- Castel, Robert (2004) *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*, Topia, Buenos Aires.

- Castel, Robert, Kessler, Gabriel, Merklen, Denis y Murard Numa (2013) *Individualización, precariedad, inseguridad ¿Des institucionalización del presente?*, Paidós, Buenos Aires.
- Duschatzky, Silvia (2013) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires, 1ra edición 2000.
- Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2008) *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*, Univ. Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional, Colección 25 años.
- Fleury, Sonia (2002) “Políticas sociales y ciudadanía” Serie Diseño y gerencia de políticas sociales, BID-INDES.
- Fleury, Sonia (2007) “Salud y democracia en Brasil. Valor público y capital institucional en el Sistema Único de Salud” en Rev. *Salud Colectiva* 3(2), Mayo – Agosto, pp. 147-157.
- Fraser, Nancy (2008) “Justicia social en la era de la política de identidad: reconocimiento, redistribución y participación” en *Revista de Trabajo*, Año 4, Número 6 Agosto-Diciembre.
- Grassi Estela (2008) “Las políticas sociales, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate ‘post- neoliberal’”. En Ponce Jarrin, J (comp) *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Ecuador. FLACSO- Ministerio de Cultura.
- Grassi, Estela (2006) “Ciudadanía, instituciones sociales y universalidad de los derechos”, VIII Congreso Argentino de Antropología Social, 2006.
- Gutiérrez, Alicia B. (2007) “Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza”, Ferreira Editor, Córdoba, Argentina.
- Laguado Arturo y Cao Horacio (2015) “Una administración pública para las sociedades pos neoliberales en América Latina (2003-2013)” en *Revista Estado y Políticas Públicas*, nº 4, pp. 60-68
- 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.
- Merklen, Denis, (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Editorial Gorla, Buenos Aires.
- Quirós, Julieta (2011) *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*, Ed. Antropofagia. 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 y Quirós Julieta (2011) “Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica” en revista *Desacatos*, n° 36, mayo-agosto, Buenos Aires, Mexico, pp 65-84.