



Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino*, Buenos Aires, UNSAM EDITA, 226 pp.

Maríel Sollazzo*

En el contexto de la profunda crisis que tornó a la asistencia social un recurso indispensable para la supervivencia de los sectores más vulnerables de la población argentina a comienzos del siglo XXI, el rol del Estado nacional adquirió una fuerte preponderancia en la distribución de recursos a través de diversos mecanismos para combatir la urgencia social. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) encabezado por Alicia Kirchner (2003-2015) –durante los gobiernos presidenciales de su hermano Néstor Kirchner (2003-2007) y su cuñada Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015)– desplegó una serie de dispositivos que darían cuenta de un nuevo paradigma asistencial en la Argentina.

Atendiendo a las particularidades de esta agencia, la obra de la socióloga Luisina Perelmiter invita a desentrañar el entramado institucional del Ministerio durante el período 2003-2008, a través de la observación y el análisis de distintas dimensiones de su vida institucional: el funcionariado, sus trayectorias, lógicas y prácticas sociales. Su investigación se inscribe en la perspectiva de estudios del Estado “desde adentro”, campo de investigación abierto por las ciencias sociales a partir de los años 1970 que se enfoca en la organización y dinámica institucional de las distintas agencias estatales, entre las que destacan aquellas vinculadas de forma directa con las políticas sociales.

* Graduada del profesorado de historia de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Desarrollo Económico y Social). Contacto: mariel.sollazzo@gmail.com

En consonancia con esos estudios, la temática central del libro de Perelmiter explora la micropolítica del MDSN, las relaciones y las lógicas que operan dentro de los distintos proyectos que este llevó adelante en su búsqueda por personalizar la asistencia social y hacerla más cercana al territorio en el cual se despliega. Esta práctica de cercanía, según la autora, radica en la capacidad del funcionariado del MDSN para subvertir las jerarquías en las que ellos son representados por quienes reciben la asistencia. Sin embargo, Perelmiter observa que este afán de cercanía del Ministerio se encuentra con la imposibilidad de quebrar las lógicas que reproducen un “efecto distancia” entre las burocracias y los sujetos receptores de la asistencia.

En este sentido, la investigación se centra en un abordaje relacional del funcionariado de rangos intermedios dentro del MDSN, a quienes la autora identifica como la cara más visible del Ministerio: se trata de los encargados de interactuar con aquellos que llevan adelante la asistencia, y que a la vez resultan un punto medio entre la elite estatal y las burocracias de calle, entre la nación y lo local: la burocracia plebeya.

Teniendo en cuenta este punto, su metodología de trabajo se basa en un seguimiento de lo que los receptores de la asistencia denominan como “la gente de Nación”. El trabajo de campo fue realizado en el año 2008. La autora llevó a cabo un total de ochenta entrevistas, como así también observaciones etnográficas del funcionariado en su rutina de trabajo. Del mismo modo fueron relevadas fuentes periodísticas y estadísticas pertinentes a la temática de estudio.

La estructura del libro está dividida en cuatro partes que constan de dos capítulos cada una. Por un lado, la primera sección desarrolla un breve recorrido histórico por distintas experiencias de asistencia social del Estado argentino en el último siglo, con un foco especial en la tradición peronista, contrastando el *evitismo* de los gobiernos de Perón y el modelo gerencial llevado adelante en los años 1990, hasta el arribo de Alicia Kirchner al MDSN. Luego, el libro se adentra en las características nodales del cambio institucional que supuso la asistencia social en los gobiernos kirchneristas, sobre todo el despliegue de dispositivos que llevarán adelante la personalización de la asistencia social, en conjunto con herramientas que posibilitarán la penetración en territorio de una institución de carácter nacional en un área otrora exclusiva de la política local. Es pertinente aclarar que en el recorrido histórico se toman selectivamente experiencias de asistencia social que sirven a los fines del trabajo para remarcar los puntos de ruptura y las continuidades con el MDSN del 2003 en adelante, prestando especial atención a otras experiencias y prácticas asistenciales del Estado nacional.

Por otra parte, en una segunda sección la autora explora el entramado de burocracias que componen el MDSN y el vínculo establecido entre los distintos agentes pertenecientes a diversos tipos de funcionarios. La autora distingue tres tipos principales: burócratas, militantes y académicos. Para establecer el recorte entre grupos, el estudio identifica los distintos proyectos llevados a cabo por las

áreas del Ministerio y las cualidades que se valoran dentro de ellos. Además, Perelmiter da cuenta de la caracterización de los grupos sobre sí mismos, como también de las objeciones de los otros grupos respecto del tipo de cualidades particulares de cada sector. Del mismo modo, la autora demuestra que las relaciones de autoridad y jerarquía son atravesadas por contradicciones propias de la micropolítica ministerial.

En esta sección, es interesante el trabajo que la investigadora lleva a cabo al poner de manifiesto las contradicciones y la multiplicidad de intereses y lógicas que componen a un funcionariado que, además, posee trayectorias y formaciones disímiles, y niveles de autoridad contrapuestos y subvertidos en la práctica cotidiana dentro del Ministerio. Este enfoque nos permite tomar dimensión de las fragmentaciones y la heterogeneidad dentro de un órgano estatal que se presenta en el imaginario como un todo uniforme.

En un tercer tramo, la autora dedica parte de su trabajo a analizar la nueva jerarquización que adquiere el trabajo social en tanto rol dentro de la asistencia como en el funcionariado de rangos elevados, y la valorización de una serie de cualidades anteriormente irrelevantes al momento de establecer jerarquías dentro del Ministerio. El saber asistir es asimilado al compromiso y a prácticas que requieren empatía y voluntarismo, propios de la identidad militante.

A la vez, teniendo en cuenta esta valorización del trabajo en territorio con los receptores directos de la asistencia social, el ingreso de dirigentes y militantes de base a la estructura ministerial se convierte en un fenómeno con características propias que genera nuevas significaciones en el entramado intraburocrático del Ministerio. La autora dedica especial atención a este fenómeno, ya que produce una marcada disrupción entre los saberes del militante y el discutido academicismo que conforman las distintas identidades profesionales de los agentes ministeriales. Según la investigadora, el tipo ideal de la burocracia racional legal da lugar a la valorización del saber adquirido en la práctica cotidiana, no estandarizado; los saberes de proximidad que incorporan a la burocracia los sectores vinculados a la militancia resultan compatibles con el *leitmotiv* de personalización de la asistencia que ostenta la política social de Alicia Kirchner.

Finalmente, en los últimos dos capítulos del libro, la autora releva la actuación de los agentes centrales del Ministerio en tanto representantes del Estado en el movimiento que conlleva la territorialización de las funciones del MDSN. En este sentido, describe la llegada de los agentes al territorio local y las relaciones que se establecen tanto con agentes estatales locales como con los receptores de la asistencia, las expectativas que se generan, su posición con respecto al papel que cumplen en tanto agentes del Estado central.

La descripción de las prácticas del funcionariado en territorio, invita a reflexionar acerca de la porosidad entre la esfera de la sociedad y el Estado, a menudo percibidas como entidades claramente demarcadas o con influencia de modo

unidireccional. En el relevamiento que la autora lleva a cabo de las prácticas cotidianas de trabajo de estas burocracias como mediadoras del plano local y nacional se trasluce esta porosidad; esto es observable, por ejemplo, en el rol de los agentes como traductores y emisarios de la política central en el plano local, pero a su vez como transmisores de los requisitos particulares de los receptores de la asistencia (lo que muchas veces conduce a la corrección de las políticas centrales estandarizadas).

Otro punto a destacar en este tramo del libro es el del papel de los funcionarios en la decisión respecto de quiénes son los receptores de la asistencia y bajo qué criterios, definición que en ocasiones extralimita los parámetros establecidos desde el gobierno central. En un contexto de sospechas cruzadas y ante la condena pública de la arbitrariedad en la utilización de los recursos estatales, es interesante vislumbrar estas tensiones entre arbitrariedad y cumplimiento de las normas preestablecidas, así como los mecanismos de distribución de asistencia que operaron dentro del MDSN a partir del 2003, descritos por la autora.

Las contradicciones generadas entre una práctica restringida por las reglas y la racionalidad sistémica (que es acusada de indiferente e insensible a las necesidades particulares), o por el actuar en los márgenes de la discrecionalidad (que implica la sospecha sobre manejos espurios en el otorgamiento de la asistencia social), generan distintos modos de justificación de su proceder dentro de las mismas burocracias. Esta validación la encuentran precisamente en el desplazamiento al territorio, en el cual los funcionarios constatan la necesidad de proceder en ciertos casos con discrecionalidad, esto a su vez resulta regulado colectivamente por el cuerpo del funcionariado.

En síntesis, la obra se sumerge en las relacionales que se generan al interior del MDSN, y las contradicciones inherentes a una burocracia que pugna por combatir las asimetrías y ejercer cercanía en su accionar asistencial, pero que, al mismo tiempo, no puede evitar la distancia burocrática en su ejercicio. Como se ha dejado entrever a lo largo de esta reseña, cabe destacar que el estudio que Perelmiter dedica a la micropolítica del MDSN en este periodo resulta de gran relevancia en tanto aporte teórico. El desarrollo del trabajo y su metodología trasciende el microcosmos de la política asistencial, por lo cual es factible de extrapolar a cuestiones más generales en el abordaje del Estado y la relación al interior de éste entre distintos agentes, también hacia la sociedad a través de sus relaciones institucionales y el funcionariado que lo compone; todo lo cual abreva al abordaje del Estado como objeto de estudio.