

## DOSSIER / ARTÍCULO

Perelmiter, Luisina (2015). "Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal", *Papeles de Trabajo*, 9 (15), pp. 80-101.

### RESUMEN

El artículo analiza las prácticas de asignación de beneficios de agentes estatales pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Argentina de la última década. Sobre la base del trabajo de campo etnográfico se reconstruyen las pragmáticas de justificación que contienen dichas prácticas y los conflictos de valor que plantean. Se muestran las dificultades que encuentran los agentes estatales para acordar principios de justificación que permitan eludir en simultáneo acusaciones potenciales de discrecionalidad, por un lado, e indiferencia, por el otro. Argumentamos que esta dificultad permite comprender los modos específicos, a menudo extra-programáticos, en que se regula cotidianamente la asignación de beneficios. En particular, mostramos que estos conflictos de valor están en la base de cierto privilegio que los agentes otorgan a la interacción directa con los receptores de recursos, es decir, al desplazamiento al terreno.

**Palabras clave:** *Asistencia social, agentes estatales, micro-encuentros burocráticos, justificación, justicia.*

### ABSTRACT

The paper analyzes how lower level state agents, located at the National Ministry of Social Development in recent Argentina, allocate benefits. Drawing on ethnographic fieldwork in that agency, the paper analyzes the pragmatics of justification and the conflicts of values attached to state agents practices. It shows the difficulties encountered by state agents to agree on principles of justification able to simultaneously circumvent accusations of discretionality, on the one hand, and indifference, on the other hand. We argue that this difficulty is key to understand the specific manners, sometimes non-programmatic, in which social aids is allocated. Conflicts of value also allow us to understand why state agents consider face-to-face interactions with clients as such an important procedure in allocating benefits.

**Key words:** *Bureaucratic encounters, social assistance, state agents, justification, justice.*

Recibido: 15 / 1 / 2015

Aceptado: 20 / 3 / 2015

# Dilemas de justicia y justificación

## Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal<sup>1</sup>

por **Luisina Perelmiter**<sup>2</sup>

### Introducción

Las mediaciones entre los contenidos programáticos de las políticas sociales y su puesta en práctica han sido abundantemente tematizadas por las ciencias sociales (Lipsky, 1983; Haney, 2002; Jewell, 2007; Chiara y Di Virgilio, 2005; Soldano, 2009, entre otros). En ámbitos como el de la asistencia social, donde los beneficios suelen ser dirigidos hacia cierta parte de la población, estas mediaciones resultan de gran importancia. Los programas de asistencia suelen involucrar una red de intermediarios con capacidad de redefinir los criterios de acceso a ciertos beneficios, donde el establecimiento de “necesidades” y “necesitados” es, a cada paso y en cada nivel, instrumento

---

<sup>1</sup> Agradezco los valiosos comentarios de las coordinadoras del dossier y de tres evaluadores anónimos a versiones anteriores de este texto.

<sup>2</sup> Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Asistente del CONICET y Profesora en el IDAES-UNSAM.

y objeto de conflicto interpretativo. Pero hay un segundo rasgo de la asistencia que hace particularmente frágiles a sus criterios oficiales. La asistencia es objeto de un singular escrutinio público, lo cual coloca bajo una sospecha permanente las prácticas de las organizaciones y agentes involucrados en su implementación. En efecto, la pregunta por cuán políticamente rendidoras, disciplinantes o estigmatizantes son las políticas de asistencia resulta moneda corriente en los medios de comunicación, en las ciencias sociales y también, lógicamente, en los espacios directamente involucrados en su implementación.

El objetivo de este artículo es analizar los modos en que estas múltiples sospechas que pesan sobre la asistencia regulan las prácticas de asignación de beneficios de agentes estatales pertenecientes al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) en la Argentina de la última década. Sobre la base de un extenso trabajo de campo situado en la trama interna de dicho organismo,<sup>3</sup> analizaremos la manera en que los agentes explican situaciones de selección de beneficiarios de subsidios para emprendimientos productivos, en el marco del Plan de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra” (PMO), que se implementó desde el 2004 en el MDSN. Si bien dichas situaciones no pretenden ser representativas de los procedimientos de implementación de todas las políticas asistenciales, sí manifiestan algunos rasgos del tipo de dilemas que, desde la perspectiva de sus operadores cotidianos, las atraviesan en general. En ese sentido, este texto no analiza al PMO como política ni da cuenta de la política asistencial del periodo, sino que utiliza al programa y al Ministerio como escenario para someter a análisis las prácticas de justificación que regulan cierto momento de la implementación de políticas asistenciales, la selección de beneficiarios; momento que resulta crucial desde el punto de vista de la pregunta por la justicia de estas políticas.

Más precisamente, mostramos cómo y por qué los agentes estatales encargados de aprobar o rechazar solicitudes encuentran dificultades para acordar principios de justificación de sus prácticas que eludan simultáneamente potenciales acusaciones de discrecionalidad o indiferencia hacia las poblaciones más destituidas. Esta dificultad, sostenemos,

---

3 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. El período que cubre la tesis es 2003-2009. Consistió en cerca de 80 entrevistas en profundidad a funcionarios medios y técnicos rasos pertenecientes a tres áreas dentro del organismo: la de economía social (que corresponde a las situaciones que analizamos en este texto), la de organización popular y la de seguridad alimentaria. En las entrevistas indagamos, entre otras cuestiones, sobre las clasificaciones y procedimientos formales e informales que seguían para asignar beneficios, sobre las dificultades que enfrentaban para hacerlo, sobre las maneras en que ellos y sus pares resolvían esas dificultades cotidianamente, sobre las razones por las que seguían normas o las eludían, cuando ese era el caso. También realizamos observaciones etnográficas de situaciones de implementación de políticas en terreno y analizamos una variedad de fuentes documentales, legales, estadísticas y periodísticas.

resulta consistente con la forma no programática o sujeta a un protocolo de gestión que a menudo asume la selección de beneficiarios y, en particular, permite entender cierto privilegio que los agentes otorgan a la interacción directa, cara a cara, con los receptores de recursos.

Utilizamos para ello las contribuciones de Boltanski y Thévenot (1999) en torno a la pragmática de la justificación y la justicia. Para estos autores, la sociología debe desplazar su objetivo de producir una crítica externa a los fenómenos que analiza, para someter a análisis los modos en que las personas ejercen capacidad crítica. La justicia, argumentan, es un fenómeno relativo a la práctica social, un principio que coordina o descoordina acciones. Los modos de justificación que las personas utilizan en su vida corriente 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, lo cual no excluye la posibilidad de llegar a “compromisos”. Pero estos compromisos no están dados, sino que se construyen en la interacción, 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 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, hacia de las operaciones de inclusión/exclusión que realizaban cotidianamente los agentes un asunto inherentemente dilemático.

El texto se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado, presentamos las dificultades que tienen las burocracias asistenciales, más allá de nuestro caso, para sostener aspiraciones de justicia asistencial fundadas en equivalencias. En el segundo apartado, contextualizamos al lector en torno a la situación de asignación de beneficios que se va a tratar, describiendo brevemente los rasgos jurídicos e institucionales de las políticas asistenciales implementadas en Argentina luego de 2002. En el tercer apartado, nos centramos ya en el análisis de las tareas de selección de beneficiarios por parte de los agentes estatales, los conflictos de valor que recrean y el modo en que justifican sus decisiones. Terminamos con

una breve reflexión en torno a las implicancias más amplias del análisis para los debates en torno al Estado, sus agentes burocráticos y la justicia.

## **Indiferencia y discrecionalidad: la justicia cercada**

La autoridad de los portadores del poder estatal se basa en la concentración del poder de nominación, señala Bourdieu (1994). Para el autor, las taxonomías estatales hacen y deshacen grupos sociales, produciendo las representaciones que los corporizan y los hacen visibles para los demás. Ciertamente, las clasificaciones sociales no son naturales y muchos menos neutrales desde el punto de vista de las relaciones de poder. No obstante, la imagen tanto omnimoda y unilateral del poder estatal que pinta Bourdieu es poco sensible a las condiciones en las cuales dicho poder se ejerce cotidianamente, o al menos a las que hemos podido observar en nuestra investigación. *Nominar* no es solo una atribución, sino también una obligación del agente estatal. Pero, además, es solo un momento de la *lucha por la interpretación de necesidades* que, sabemos, desborda el espacio estatal propiamente dicho (Fraser, 1991). Sea actualizando una norma o un procedimiento oficial, sea eludiéndolo o subvirtiéndonlo, la definición de fronteras entre aquellos que deben o no deben recibir asistencia es, para muchos de los agentes estatales del MDSN, una tarea controversial y un tanto incómoda, de la cual preferirían estar exentos. ¿Por qué los agentes estatales experimentan sus decisiones de este modo? Detengámonos, en principio, en algunas dificultades generales que enmarcan sus acciones.

Siguiendo la propuesta de Boltanski y Thevenot (1999), para delimitar fronteras asistenciales con pretensiones de justicia, se debería establecer algún principio de estandarización que haga equivalentes situaciones diversas de “necesidad”. Sin embargo, la desestructuración del mundo del trabajo torna cada vez más difícil establecer dichos principios y plasmarlos en dispositivos impersonales de clasificación. Los esfuerzos que las tecnologías modernas de gestión social realizan para hacer comparables “estados de necesidad” no parecen tener éxito para legitimar intervenciones sociales sobre una heterogeneidad de situaciones de vida. Tratándose de la pobreza, señala Rosanvallon (2009), la atención en la particularidad disputa valor explicativo y justificatorio a la representación estadística. En consecuencia, las equivalencias basadas en procedimientos de estandarización de las divisiones sociales entran en cuestión. Y si aún así el Estado y sus operadores, como veremos, las siguen utilizando, es de esperar que sus fundamentos se precaricen. Y sobre todo, que el carácter “justo” de las clasificaciones devenga materia de disputa, no solo en el espacio público en general, sino en la trama

cotidiana de las organizaciones estatales. Dicho de otro modo, un agente que actualiza taxonomías estatales “a reglamento” está sujeto a la acusación de indiferencia frente a la situación particular de “necesidad” sobre la que interviene. Lo cual, por supuesto, no es privativo de la Argentina e incluso puede ser pensado como un rasgo que va más allá de la intervención asistencial. Son pocas las personas que, independientemente del trámite en cuestión, no han demandado alguna vez que un agente burocrático considere su situación específica, en vez de limitarse a aplicar normas y seguir procedimientos oficiales. Como señala el antropólogo Michael Herzfeld (1992), la indiferencia es uno de los tópicos recurrentes en las quejas que diversos usuarios dirigen a la burocracia estatal.

Ahora bien, otra dificultad para anclar aspiraciones de justicia asistencial en equivalencias remitiría al funcionamiento de las organizaciones complejas y al rol que tiene la *discrecionalidad* de los actores en este. Desde este punto de vista, no sería suficiente establecer equivalencias en las normas para consagrar una actividad como justa, dado que nada garantiza que dichas normas son efectivamente actuadas. La suposición es más bien la contraria, cierta discrecionalidad por parte de los agentes no solo es inevitable, sino que también es necesaria para que las organizaciones no colapsen.

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 agentes que se encuentran en contacto directo con los ciudadanos, 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 (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. Otros trabajos sitúan las reglas no oficiales de asignación de beneficios en las culturas nacionales u organizacionales en torno a las políticas de bienestar (Kelly, 1994; Jewell, 2007). Por último, la cultura de discusión que caracteriza la vida interna de las organizaciones, es decir, el modo en que los propios agentes estatales discuten entre sí sobre los casos que enfrentan, adaptando o eludiendo las reglas oficiales también ha sido considerado como un factor que hace de la discrecionalidad un fenómeno reglado y colectivo (Piore, 2011).

En definitiva, se podría decir que la discrecionalidad de los agentes no necesariamente haría injustas sus decisiones, pero si vuelve escurridizos, por “no oficiales”, por “situacionales”, los principios equivalenciales

que la fundamentarían. Claro que, en el espacio público, el tema de la discrecionalidad, y en particular la de aquellos que distribuyen recursos de asistencia, suele asociarse a razones espurias y orientadas al beneficio individual de aquellos que la ejercen. Categorías como “clientelismo” o “corrupción” son ampliamente utilizadas en la significación del tipo de discrecionalidad que orientaría el funcionamiento de la asistencia. En ese sentido, la discrecionalidad y sus categorías asociadas constituyen otras de las potenciales acusaciones a las que los agentes estatales son vulnerables.

## La asistencia en la Argentina reciente

Discrecionalidad e indiferencia, pues, son acusaciones frecuentes hacia aquellos que distribuyen beneficios sociales –incluso no necesariamente asistenciales– que no son peculiares a la Argentina. No obstante, la Argentina de principios del siglo XXI presenta un escenario muy propicio para su análisis. Como ha sido abundantemente analizado, durante y luego de la profunda crisis de 2001-2002, la asistencia social devino un recurso indispensable para una parte muy importante de la población argentina.<sup>4</sup> El país presentaba por entonces un panorama social insostenible. Más de la mitad de la población se encontraba bajo la línea de pobreza; y un cuarto, en situación de indigencia.<sup>5</sup> Asambleas, piquetes, ollas populares y toma de empresas quebradas eran algunas de muchas manifestaciones diarias del agudo conflicto social y político que recorría al país.

Años después, al calor de la expansión económica y la recuperación del empleo, la situación social y política cambió. Sin embargo, la política asistencial siguió teniendo relevancia, institucionalizándose en el esquema de política pública de los años de bonanza. En efecto, entre 2003 y 2009, el MDSN dispuso de una holgura fiscal inédita en el área, quintuplicando su presupuesto. En ese marco, la cobertura asistencial se masificó. Transferencias monetarias, pensiones no contributivas, subsidios y micro-créditos para emprendimientos productivos, provisión alimentaria, entre otros beneficios, alcanzaron a una población cada vez mayor, más allá de la emergencia.<sup>6</sup> Asimismo, la gestión de una buena

---

4 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJH), implementado a comienzos de 2002, llegó hacia mediados de 2003 a más de dos 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). Si durante los años 90, la brecha entre el débil más rico y el débil más pobre se amplió casi en 70%, durante la primera mitad de 2002 esa brecha se expandió otro 37% (Repetto, 2003: 15).

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 período 2002-2009, el promedio se elevó al 11% (Massetti, 2011: 15).

parte de estos beneficios se centralizó en el MDSN, que a tal efecto creó una infraestructura territorial de oficinas locales de la que antes carecía. De este modo, masificación, centralización y territorialización de la asistencia fueron los tres rasgos que presentó la política asistencial llevada a cabo por este Ministerio a partir de 2003.<sup>7</sup> Pero lo más importante, para la cuestión que aquí nos ocupa, es que junto a este proceso la asistencia devino un foco creciente de disputa pública. Sospechas, denuncias y acusaciones en torno al estatuto legal y/o moral de la política asistencial comenzaron a circular con mucha mayor frecuencia por una diversidad de ámbitos. Como sugiere Vommaro (2008), la noción de “clientelismo”, por ejemplo, ha funcionado como etiqueta moral de creciente pregnancia, no solo en las ciencias sociales, sino también en los medios de comunicación y en los espacios institucionales asociados a la implementación de la asistencia.<sup>8</sup>

Consistente con la masividad que alcanzó, la normativa de las principales políticas del MDSN entre 2003 y 2009 definió a su destinatario de modo laxo.<sup>9</sup> En el caso del Plan Manos a la Obra (PMO), que oficia de escenario para nuestro análisis, la primer resolución ministerial consignaba como potenciales receptores de subsidios a: “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”.<sup>10</sup> Definiciones similares, en cuanto a su amplitud, caracterizaban al resto de las políticas. Es decir, la normativa legal no precisaba “observables” claros para identificar 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 responsables realizaban operaciones taxonómicas que determinaban la combinación de atributos de “elegibilidad” de los receptores de asistencia: la edad, el género, el estado

---

7 Para análisis de las tendencias de la política asistencial argentina a partir de 2002, ver Massetti (2011), Perelmiter (2011) y Arcidiácono (2012).

8 De hecho, la aparición de esta etiqueta en los medios de prensa aumentó significativamente entre 1997 y 2005. En el diario *Clarín*, existían 6 artículos que mencionaban la palabra en 1997 y 100 en 2005. En el diario *La Nación*, existían 26 artículos en 1997 y 213 en 2005 (Vommaro, 2008: 155).

9 No obstante, vale aclarar, la imprecisión jurídica de los criterios de asignación de beneficios asistenciales no es una peculiaridad de este período. 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.

10 Ver 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”, ver Resolución MDSN 192/06.

civil, la cantidad y/o edad de los hijos, la situación laboral, la residencia, el patrimonio, el nivel educativo, los ingresos, entre otros.

Las criterios de acceso decididos durante la gestión de las políticas solían justificarse, en el MDSN, 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 en la normativa legal, 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 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’”.<sup>11</sup>

Todo esto para señalar que, lejos de la idea de una regla jurídica establecida en un código escrito externo y estable, que luego se aplica o distorsiona en la práctica cotidiana, la definición misma de protocolos oficiales –es decir explícitamente acordados entre aquellos que los deben seguir– que discriminaran grupos sociales “elegibles” de “no elegibles” para acceder a determinados beneficios era un asunto que involucraba la vida 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.<sup>12</sup>

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 ONG), y estas, a su vez, presentar una solicitud de “proyecto integral” al MDSN, lo cual

---

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

12 El establecimiento de un protocolo oficial, aunque provisorio y no necesariamente escrito, para asignar beneficios, puede conjeturarse un fenómeno organizacional extendido más allá del PMO y políticas similares, e incluso más allá de las intervenciones asistenciales en general. Por ejemplo, es posible pensar que estos protocolos “blandos”, por decirlo de alguna manera, operan en la asignación de turnos o vacantes en servicios sociales “universales” de educación y salud. Sería muy interesante indagar hasta qué punto las pragmáticas de justificación que operan en diversas burocracias del bienestar difieren y, si lo hacen, en razón de qué cuestiones. Agradezco a uno de los evaluadores anónimos el haberme señalado este punto.

involucraba a un conjunto de proyectos. 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. Aunque no era un requisito legal en los procedimientos del programa, una parte importante de las actividades de los técnicos centrales era viajar a diversas localidades.<sup>13</sup> Allí, visitaban los emprendimientos en distintas instancias del proceso de asignación y uso de los subsidios, mantenían reuniones con los referentes municipales y de ONG que oficiaban de intermediarios locales y con los actuales o potenciales “emprendedores”. Al análisis de las reflexiones de estos técnicos sobre sus prácticas nos dedicamos en el resto del artículo.

### **La nominación cotidiana: una práctica bajo sospecha**

En este apartado, reconstruimos la práctica de asignación de beneficios que realizaban cotidianamente los técnicos evaluadores del Plan “Manos a la Obra”. Analizamos dos potenciales acusaciones –la de indiferencia y la de discrecionalidad– que cotidianamente amenazaban el carácter justo de sus decisiones. Damos cuenta de los procedimientos de asignación que hacían plausibles dichas acusaciones y que las volvían dilemáticas, dada la dificultad para apelar a justificaciones que los protejeran de ambas en simultáneo. De cara a este dilema, nos detenemos luego en un procedimiento específico –la visita territorial y la interacción directa con los beneficiarios– que, desde el punto de vista de los agentes, permitiría alcanzar justificaciones verosímiles, por contextuales, para sus prácticas.

### **Clasificaciones codificadas: la acusación de indiferencia**

El procedimiento obligado de certificación de los atributos que los funcionarios responsables del PMO fueron estableciendo como requisitos para el acceso a los subsidios era el envío de 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 sobre particulares a los organismos estatales que

---

<sup>13</sup> Los viajes de los agentes estatales centrales a distintas localidades son una constante en las burocracias nacionales que implementan políticas que necesitan seguimiento. Aunque no disponemos de datos concluyentes para corroborarlo, es muy probable que dichos viajes se hayan incrementado exponencialmente la última década, en particular en el MDSN, dada la holgura presupuestaria y el énfasis que la gestión de Alicia Kirchner le otorgó al trabajo territorial.

los solicitaran.<sup>14</sup> Luego, el SINTyS enviaba un informe donde constaba la información disponible sobre la persona solicitante y que se adjuntaba al expediente, sea para aprobarlo o para rechazarlo.

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 media.<sup>15</sup> 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 categoría obtenía una justificación propia. 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, entrevista con la autora, 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 constatación de atributos, eran fuentes de incertidumbre. Es decir, el dispositivo no garantizaba una justificación verosímil de una exclusión. 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 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

---

14 Ver <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).

está mal”.<sup>16</sup> 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 \$7000 pero ganar \$1000, porque si descuento los costos...”.<sup>17</sup> 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” –enfaticaban.<sup>18</sup> 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”,<sup>19</sup> 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”, concluía.<sup>20</sup> 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 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? Bien podrían ser efectivamente indiferentes a ella. Al menos

---

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.

dos razones permiten situar su incomodidad, ambas relativas al contexto organizacional en el que actuaban. Por un lado, porque, como hemos mostrado en otro trabajo (Perelmiter, 2012), 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. 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 con 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 entre pares 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 yuxtaponía 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, acarrearaban las clasificaciones codificadas y los procedimientos automatizados de inclusión/exclusión. Claro que esto engendraba otros problemas de justificación.

### **Imprecisión jurídica y cadenas de responsabilidad: la acusación de discrecionalidad**

Las categorías y procedimientos que acabamos de describir no fueron instrumentados desde el inicio del PMO. Y aún cuando se comenzaron a aplicar, los agentes podían realizar excepciones, con sus debidas justificaciones. Esta apertura proporcionaba libertades para desprenderse de las clasificaciones oficiales mencionadas. Pero el ejercicio de esta libertad no estaba exento de dilemas y reglas. 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 laborar mucho mejor que otros que no son familia (Gabriela, técnica evaluadora, entrevista con la autora, 13/06/2008).

Las taxonomías estatales tienen su momento de concreción en la cadena de firmas que aprueban 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 ONG), 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 técnicos 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 asistencia a nivel local, los agentes estatales nacionales objetaban tener que “hacerse cargo” de las decisiones de los agentes provinciales y municipales o de 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 evaluadora, entrevista con la autora, 25/07/2008)

En este enredo contradictorio de acusaciones posibles, 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 acarreaban 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.

### **La interacción directa y la búsqueda de justicia**

En el MDSN, el desplazamiento al “terreno”, como práctica, obtenía un carácter cuasi-sacralizado. Expresaba la voluntad de cercanía con las poblaciones más destituidas, una suerte de disposición contra-elitista que elegía abandonar las “cumbres del Estado” para caminar junto aquellos que sufrían, para “embarrarse”, como solía decirse. Ciertamente, la dicotomía escritorio/territorio encarnó en diversos aspectos del funcionamiento interno del organismo, promoviendo la oposición entre una mirada abstracta y desanclada sobre la pobreza y una mirada más experiencial, forjada en la proximidad con los sujetos que la encarnaban y padecían (Perelmiter, 2011). Por supuesto, más allá de sus connotaciones en la vida ministerial, el desplazamiento al terreno no disolvía la asimetría entre agentes estatales y receptores de asistencia. *Ser* el Estado nacional en territorio significaba “poder de decidir: vos sí y vos no”.<sup>21</sup> Y sin embargo la visita a “terreno” parecía proporcionar una especie de

---

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

“refugio” respecto de las potenciales acusaciones que sus decisiones podían acarrear. 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.

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”. Frente a esto, “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 los organismos provinciales.

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, 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 los subsidios. La impresión vívida del agente central podía “refutar” si era necesario al SINTYS: “Si al SINTYS le sumás la visita en terreno, no se cuela 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”.<sup>22</sup> 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 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 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.

## Reflexión final

Si algo ha quedado claro es que 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 la mirada de sus pares. En estas circunstancias, la práctica clasificatoria se presentaba 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 solo para dejar abierto el flanco donde podían ser acusados de “indiferentes”, “insensibles” o “rígidos”.

---

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

Sucedía 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 producir.

Si bien los dilemas que enfrentaban los técnicos evaluadores del PMO pueden conjeturarse extensivos a cualquier agente asistencial, e incluso a cualquier agente estatal cuya actividad involucra la provisión de servicios sociales, su inscripción en un organismo nacional les otorgaba cierta especificidad. Los agentes ministeriales le adjudicaban al desplazamiento al “terreno” un valor peculiar. En efecto, dicho desplazamiento aparecía como un “refugio” frente a diversas fuentes de incertidumbre relativas al carácter “justo” de sus prácticas. Frente a la estandarización nacional de clasificaciones y la distancia 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. El trato directo atemperaba, también, 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, decidir “en terreno” los preservaba de refrendar a ciegas 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 de mayor verosimilitud y, por tanto, aspiraciones de justicia más realistas para sus prácticas.

Claro que el contacto con el terreno era episódico: “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.

Como sugiere Piore (2011), la discrecionalidad que ejercen los agentes estatales ubicados en las líneas de frente de las burocracias públicas es un fenómeno concertado, no aleatorio. Se organiza a través de reglas tácitas que van cambiando de acuerdo con la discusión que se desarrolla entre los propios agentes cuando se enfrentan a situaciones específicas. Es el ejercicio de la capacidad crítica de los agentes, como dirían Boltanski y Thévenot (1999), enraizada en las diferentes narrativas públicas sobre la asistencia, lo que va configurando compromisos parciales y situacionales acerca de la justicia que es razonable esperar de las micro-decisiones de todos los días.

El vínculo entre el agente estatal y el destinatario de la asistencia está en la mira de una variedad de públicos, pero la mirada más inmediata para los primeros, más performativa, y la menos explorada, es la de los propios pares. Por supuesto, en la asignación de beneficios asistenciales intervienen muchos más actores, estatales y no estatales, en diversas escalas, que probablemente contribuyen a configurar las pragmáticas de justificación que aquí analizamos. No afirmamos que solo los agentes estatales que aquí consideramos sean relevantes, lo que sí afirmamos es que la asistencia no se desarrolla como una disputa diádica entre oferentes (el Estado) y receptores (las clases populares), como a menudo se la presenta, sino más bien como una red donde todos son sospechantes y sospechados.<sup>23</sup> No es nuestra intención discutir aquí la validez de este escrutinio público sobre la asistencia, o sus diversas y a menudo

---

23 El entramado local de la asignación asistencial, por ejemplo, que aquí no hemos analizado, seguramente tiene una incidencia fundamental en la configuración de las pragmáticas de justificación. Su ausencia, en nuestro análisis, es metodológica; no supone que esos contextos locales no operen sino que busca focalizar la atención en el mundo intraburocrático, tan a menudo considerado de modo plano. Invita, por eso, a otros investigadores a matizar o complejizar el análisis. Le agradezco a uno de los evaluadores anónimos el haberme llamado la atención sobre este punto.

contradictorias connotaciones éticas y políticas, pero sí subrayarlo como un elemento constitutivo de la dinámica cotidiana de las organizaciones involucradas en esta tarea, del cual aquellos que investigamos y escribimos sobre estos temas deberíamos estar advertidos.

## Bibliografía

Arcidiácono, Pilar (2012). *La Política del "Mientras Tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires, Biblos.

Boltanski, Luc y Thévenot, Laurent (1999). "The Sociology of Critical Capacity", *European Journal of Social Theory*, Vol. 2, N° 3, pp. 359-377.

Bourdieu, Pierre (1994). "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field", *Sociological Theory*, Vol. 12, N° 1, pp. 1-18.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2005). *Gestión social y municipios*. Los Polvorines-Buenos Aires, Ediciones UNGS-Prometeo.

Fraser, Nancy (1991). "La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío", *Debates feministas*, Año 2, Vol. 3, pp. 3-40.

Golbert, Laura (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Santiago de Chile*, CEPAL (Serie Políticas Sociales N° 84).

Haney, Lynne (2002). *Inventing the needy: gender and the politics of welfare in Hungary*. Berkeley y Los Angeles, University of California Press.

Herzfeld, Michael (1992). *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago, University of Chicago Press.

Hintze, Susana (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio.

Jewell, Christopher (2007). *Agents of the Welfare State. How Caseworkers Respond to Need in the United States, Germany, and Sweden*. New York, Palgrave Macmillan.

Kelly, Marisa (1994). "Theories of Justice and Street-Level Discretion", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 4, N°2, pp. 119-140.

Korteweg, Anna (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*, Vol. 13, N° 3, pp. 314-340.

Lipsky, Michael (1983). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.

Massetti, Astor (2011). “Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)”, *Entramados y perspectivas*, Vol. 1, N° 1, pp. 9-36.

Perelmiter, Luisina (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.

—(2012). “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)”, en Vommaro, Gabriel y Morresi, Sergio (comps.): *Saber lo que se hace. Política y expertise en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 135-170.

Piore, Michael (2011). “Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector”, *Regulation & Governance* N° 5, pp. 145-164.

Repetto, Fabián (2003). *Autoridad Social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. Santiago de Chile, CEPAL (Serie Políticas Sociales N° 62).

Rosanvallón, Pierre (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires, Manatíal.

Soldano, Daniela (2009). “El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía”, en Frederic, Sabina y Soprano, Germán (comps.): *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Los Polvorines-Buenos Aires, Ediciones UNGS-Prometeo.

Vommaro, Gabriel (2008). “Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral”, en Rinesi, Eduardo; Vommaro, Gabriel y Muraca, Matías (comps.): *Si este no es el pueblo. Hegemonía, populismo y democracia en Argentina*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 141-158.