

Entre burocracias de calle y poblaciones asistidas. Mediaciones practicadas por beneficiarias de programas sociales

Between street bureaucracies and assisted populations. Mediations practiced by women beneficiaries of social programs

Resumen

En muchos países de América Latina, en la década de los noventa, comenzaron a implementarse programas sociales orientados a la reducción/contención de la pobreza. En estos programas las mujeres desempeñaron una multiplicidad de roles: como titulares de beneficios o como responsables de las condicionalidades, entre otros. A través del análisis de estudios de caso, el artículo describe cómo en Argentina las mujeres pobres entablan relaciones con otras poblaciones asistidas y con las agencias locales del Estado. Como resultado de estos vínculos, algunas de estas mujeres se convierten en interlocutoras directas de las burocracias estatales -especialmente de las “burocracias de calle”-, desarrollando tareas que, aunque exceden ampliamente lo normativamente dispuesto en cada programa, hacen a la gestión cotidiana de las políticas asistenciales. El costo que afrontan estas mujeres por la mediación que offician (“poner la cara” en las ventanillas de atención frente a otros beneficiarios, el establecimiento de las lógicas de merecimiento) es elevado, pero las hace también portadoras de un saber práctico administrativo que es clave para entender cómo se concreta la política social a nivel local.

Palabras clave: Género; Política social asistencial; Burocracias de calle; Estado.

Abstract

In the 1990s, many Latin American countries began to implement targeted social programs aimed at poverty reduction/containment. In these programs, women played a multiplicity of roles: as benefit holders or responsible for many duties (conditionalities), among others. Through the analysis of case studies, this paper describes how in Argentina poor women establish relations with other assisted populations and with local agencies of the State. As a result of these bonds, some of these women become direct interlocutors of State bureaucracies -especially of “street level bureaucracies”- developing tasks that, though widely exceeding the normative terms of each program, play an important part in the day-to-day management of social policies. The cost faced by women involved in these particular tasks (“putting a face” on the windows of attention in front of other benefit holders, the establishment of logics of merit) is high, but it also makes them carriers of a practical knowledge that is a key to understanding how social policy takes form at the local level.

Key words: Gender; Social programs; Street-level bureaucracies; State.

Carla Zibecchi

Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA-Argentina), Socióloga.

Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro de Investigaciones en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad Tres de Febrero (CEIPSU- UNTREF). Profesora de la Universidad de Buenos Aires.

czibecchi@untref.edu.ar (<mailto:czibecchi@untref.edu.ar>)

Entre burocracias de calle y poblaciones asistidas. Mediaciones practicadas por beneficiarias de programas sociales

Introducción

En América Latina la dinámica de asistencialización de la población comienza en la década del ochenta, a partir de numerosos y variados esquemas de programas sociales focalizados: programas alimentarios, becas escolares y diversas instancias de apoyo a los hogares con niños/as a su cargo. Finalizando la década de los noventa, comienzan a implementarse -más o menos aceleradamente en todos los países de la región- los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC)[1], que entre sus objetivos se proponen reducir la pobreza a partir de una transferencia monetaria de manera condicionada, aumentar el número de niños/as que asisten a la escuela y/o mejorar las condiciones de salud (Valencia Lomelí, 2008)[2]. En todos los casos, estos programas asistenciales están dirigidos a los llamados grupos-meta o población objetivo y en ellos las mujeres han desempeñado diversos papeles en su condición de madres: como titulares del beneficio, responsables de las condicionalidades, jefas de hogar y líderes comunitarias, entre otras.

La participación de las mujeres en los programas sociales asistenciales abrió un campo de indagación importante en América Latina, que permitió estudiar el fenómeno desde diversas aristas. Como destacamos en otro trabajo (Zibecchi y Paura, 2017), los estudios de género y las investigaciones feministas –todas ellas desde diversas disciplinas y horizontes epistemológicos- contribuyeron en términos teóricos y metodológicos al análisis de estos dispositivos de intervención estatal. En consecuencia, existe una cuantiosa producción bibliográfica que se ocupó de analizar el diseño, los marcos normativos y la propuesta programática de los programas sociales asistenciales –en particular, de los PTC-, las concepciones de género y el lugar protagónico que desempeñan las mujeres pobres en el “éxito” de los mismos[3]. En particular, las investigaciones destacan que las condicionalidades en salud y educación -como característica central y definitoria de los PTC- tienen importantes implicaciones en la vida de las mujeres como principales responsables del cuidado de las personas dependientes y en el uso del tiempo que demandan estas tareas (Serrano, 2005; Arriagada y Mathivet, 2007). También se ha señalado que los PTC podrían estar generando una “trampa” en la inactividad desestimulando -en un contexto de pocas o nulas oportunidades laborales-, la búsqueda de empleo por parte de las mujeres (Pautassi, 2004; Rodríguez Enríquez, 2012). Al mismo tiempo, existen estudios que han constatado una mayor participación femenina en el espacio público a partir de estas políticas, cierta autonomía financiera obtenida a través del ingreso e importantes implicancias subjetivas en su población destinataria (Zibecchi, 2013, Daeren, 2004, Molyneux, 2007). El artículo que aquí se presenta se ha apoyado en los aportes de esta producción bibliográfica –y otros que serán retomados más adelante- lo cual ha permitido situar nuestro objeto de indagación y, al mismo tiempo, reconocer algunas particularidades de estos dispositivos desde la perspectiva de género.

Sin embargo, nuestra atención se concentra en examinar cómo las mujeres pobres establecen relaciones con otras poblaciones asistidas (población objetivo) y con las agencias locales del Estado y sus burocracias, a través de los papeles asignados por los programas sociales asistenciales. La hipótesis que nos guía es que, como resultado de estos vínculos, algunas mujeres se convierten en interlocutoras directas de las burocracias estatales –especialmente de las “burocracias de calle”– desarrollando tareas que, aunque exceden ampliamente lo normativamente dispuesto en cada programa, hacen a la gestión cotidiana de las políticas asistenciales. Lipsky (1980) alude con el término “burocracias de calle” a diversos agentes (maestros, policías, jueces, trabajadores sociales) que ocupan un lugar decisivo en la re-hechura de las políticas públicas y en la definición de la experiencia de gobierno. En la vida interna de los programas asistenciales, estas burocracias establecen relaciones e intercambios cotidianos –de cooperación, de conflicto– con poblaciones que se caracterizan por ser mujeres y pobres: las referentes de organizaciones territoriales, beneficiarias de programas sociales, entre otras.

Nuestra indagación se centra en Argentina que –al igual que otros países de América Latina– atravesó un proceso de casi treinta años de implementación de programas sociales asistenciales. Los datos analizados provienen de investigaciones cualitativas y las técnicas de construcción de datos han sido la observación participante de espacios de interacción entre agentes estatales y mujeres asistidas, entrevistas a informantes clave –en especial agentes estatales vinculados con la gestión cotidiana de los programas– y, principalmente, entrevistas en profundidad a beneficiarias, privilegiando el punto de vista de ellas como protagonistas de todo este proceso[4]. En primer lugar, nos basaremos en el caso de las mujeres beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar y del Programa Familias –dos PTC emblemáticos de Argentina– que efectuaban su contraprestación en organizaciones territoriales y en instituciones estatales (oficinas, escuelas, centros de salud) ubicadas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)[5]. El segundo caso se centra en un programa asistencial de otra naturaleza, el programa alimentario Plan Más Vida, y en las actividades diarias que realizan las trabajadoras vecinales voluntarias (“manzaneras” o “comadres”) en sus propios hogares como espacio de reunión en los barrios, muchas de ellas también beneficiarias de los PTC anteriormente mencionados[6].

I. Las prácticas relacionales de las mujeres pobres con el Estado: actuar en los márgenes de los programas

Algunos estudios señalan que, más allá de los alcances limitados que han tenido los programas en la región, hay que destacar que han puesto a las mujeres en una posición relacional con las instituciones estatales que antes no existía como tal (Rodríguez Enríquez, 2012). Este punto de interés requiere retomar algunos de los desarrollos analíticos de los estudios de género y feministas en cuanto han sido una clave para interpretar la acción estatal y los modos bajo los cuales se ha relacionado históricamente el Estado con las mujeres. Estos estudios habilitaron el reconocimiento de que las relaciones históricas que han establecido las mujeres con el Estado son distintas debido a que, en mayor medida, dependen del Estado benefactor en su condición de: empleadas, beneficiarias, clientas y consumidoras de servicios estatales (Lefaucheur, 1993; Bock, 1993; Molyneux, 2001), donde un atributo central reside en su condición de madres y cuidadoras, con las particularidades tuvo esta relación en cada país o región. Así, cada programa, política o servicio –con supuestos ideológicos y culturales institucionalizados– estructuran y “dan forma” a las relaciones de género (Orloff, 1999), al mismo tiempo que ciertos supuestos ideológicos y culturales de género son reforzados desde las políticas sociales que enfatizan las visiones maternalistas, señalando a la maternidad como el único destino que deberían privilegiar las mujeres pobres (Molyneux, 2007). En América Latina, por ejemplo, este énfasis de la maternidad a través la implementación de PTC ha dado lugar a lo que otros autores llaman el “maternalismo en el acceso a los servicios sociales”: los servicios sociales estatales se orientan a atender mujeres en función de su papel reproductivo o de cuidados (Martínez Franzoni y Voorend, 2008).

Ahora bien, la relación cotidiana de las mujeres con las burocracias estatales requiere, en función de nuestro punto de interés, una particular atención por lo menos en dos sentidos. A un nivel teórico podemos decir que, lejos de constituirse como actores neutros e impersonales, las burocracias estatales emplean símbolos culturales para relacionarse con la

población que recibe ayuda social y establecen criterios acerca del modo en que se interpretan necesidades, demandas y quiénes son merecedores de asistencia. Como destaca Ana Laura Rodríguez Gustá (2014) -siguiendo a Goodwin (1997)- algunas corrientes dentro de las teorías feministas del Estado han examinado las interacciones entre actores públicos y poblaciones destinatarias de los programas sociales, destacando particularidades de esta relación: las burocracias responsables por las intervenciones sociales no son meras “poleas de transmisión” de construcciones culturales sino que tienen interpretaciones específicas sobre el papel normativamente asignado a mujeres y varones. Del mismo modo, las teorías feministas del Estado han efectuado importantes aportes al considerar la existencia de ciertos patrones de interpretación estatal de las necesidades asistenciales y la toma de decisión cotidiana que atraviesa la vida interna de las burocracias asistenciales (Haney, 2002), destacando que estos patrones no tienen solo una dimensión ideológica –“ideas en la cabeza de la gente”– sino también concreta, en tanto constituyen actos administrativos, decisiones operativas y prácticas efectivas en donde se definen y redefinen los alcances de las políticas sociales (Fraser, 1991; Haney, 1998). En este sentido, partir de una concepción del Estado como un conjunto de aparatos y prácticas heterogéneo y contradictorio en su interior, también nos habilita a retomar el concepto de negociación de las interpretaciones que los agentes estatales hacen de las definiciones programáticas de los diversos dispositivos de intervención estatal, de las interacciones y de las necesidades de la población meta (Haney, 2002).

En un plano fáctico y empírico, entonces, observamos que estas burocracias interactúan cotidianamente con mujeres, en tanto son: mayoría en la población pobre, principales demandantes de subsidios y servicios estatales, encargadas del cuidado de sus familias y concededoras de sus necesidades en relación con los servicios sociales, para nombrar algunos aspectos que explican el hecho que los encuentros cotidianos del Estado con “los pobres” tiene una dimensión de género que ocupa un lugar central.

A la luz de estos aportes nos interesa en este artículo describir ciertas experiencias a través de las cuales las mujeres median entre “burócratas de calle” y otras poblaciones asistidas. Siguiendo el análisis de Schijman y Laé (2010), planteamos que existe en torno a estos dispositivos de intervención estatal un trabajo invisible y mal reconocido no sólo porque aparece como “banal” y cotidiano -desde los propios patrones de interpretación que elaboran las burocracias estatales-, sino también porque está disperso entre las fronteras de lo público y lo privado, escondido atrás de ciertas sociabilidades que se consideran como saberes naturales e innatos del ser “mujer y madre”. Sin embargo, este trabajo incluye saberes prácticos administrativos complejos que son aprendidos -bajo un alto costo para las mujeres pobres- que permite relacionar a las agencias estatales con los hogares pobres. En función de tal propósito, nos centraremos en ilustrar algunas escenas que permiten hacer inteligibles estas actividades y los saberes prácticos administrativos que las acompañan.

II. Comunicar, censar y capacitar

En la Argentina, la crisis de 2001-2003 marca un punto de inflexión en las formas de intervenir frente a la pobreza (Paura y Zibecchi, 2018). En un contexto de crisis económica[7], alta desocupación, elevados niveles de pobreza e indigencia e inestabilidad político institucional, se implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD): se trataba de una transferencia monetaria de suma fija, destinada a jefes o jefas de hogar desocupados con hijos de hasta dieciocho años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe estuviera en estado de gravidez. Cabe destacar su amplia cobertura -como otra particularidad que lo distancia de los programas asistenciales precedentes- con cerca de 2 millones de beneficiarios en todo el país y una muy alta presencia de mujeres desde sus comienzos (casi un 70%)[8]. El Plan se propuso incorporar a los/as beneficiarios/as a proyectos productivos o servicios comunitarios –entre otras modalidades- bajo la modalidad de “contraprestación”.

Años después, en el período 2005-2006 se implementó el Programa Familias para la Inclusión Social estableciendo, nuevamente, la entrega de una transferencia monetaria a familias en situación de pobreza, con hijos/as menores de 19 años, cuya recepción estaba condicionada a la atención del cuidado de los/as niños/as, la permanencia de estos últimos en el sistema educativo (cumplimiento de las condicionalidades) y la realización de acciones de promoción familiar y comunitaria. Este nuevo dispositivo designa a las madres como responsables del cobro del beneficio y el cumplimiento de las condicionalidades.

Con el propósito de describir los modos bajo los cuales las mujeres pobres cumplían con las contraprestaciones requeridas en los programas, a continuación presentamos el caso de Paulina, una joven madre beneficiaria del primer de los PTC implementado en Argentina (el PJJHD). Su actividad consistió en colaborar con los técnicos municipales inscribiendo a otros beneficiarios, recibiendo la documentación, siendo la cara visible del PJJHD en las ventanillas del Estado en el contexto de la crisis 2001-2003. Tal primer experiencia es contada por ella como muy dolorosa, debido a las historias que escuchaba de los potenciales beneficiarios y por la imposibilidad de poder seguir inscribiendo luego de la fecha límite del cierre del plan[9]. Según lo analizado en Zibecchi (2019) podemos encontrar una experiencia significativa en el relato que transmite Paulina. Atender en las ventanillas del Estado en el contexto de la crisis no fue tarea fácil para ningún “burócrata de calle”. Sin embargo, lo singular de esta experiencia es que Paulina realizaba las mismas tareas, en el mismo lugar (ventanilla), siendo una beneficiaria del PJJHD. Al igual que muchos beneficiarios de planes y trabajadores del Estado nada sabía acerca de la fecha límite de inscripción, en consecuencia recuerda con mucho dolor informar acerca de la imposibilidad de seguir anotando “para el plan”. Otra singularidad de su experiencia reside en que ella conocía a muchos beneficiarios y a sus historias, no sólo por escucharlos, sino por “ser del barrio”. A diferencia de los “burócratas de calle” que “bajan” a los barrios para acercarse a los destinatarios de los programas, ella “trabajaba en la zona donde vivía” conocía las historias de sus vecinos, sus penurias económicas y sus necesidades.

Al cerrarse el período de inscripción del PJJHD, Paulina es convocada para realizar otras tareas en la ventanilla del Estado, esto es, informar a otros beneficiarios sobre las fechas de pago del subsidio. Según su testimonio, esto es “poner la cara” en la ventanilla para informar una fecha de cobro –muchas veces, incierta- y, además, recibir una demanda permanente:

“era junio, iy eran los reclamos de la gente que no salía beneficiaria del plan y se había anotado en un primer momento y no salía beneficiada! Eran motivos por desorden administrativo, nosotros juntábamos planillas y poníamos la documentación adentro, y no es un sistema muy seguro... se trasapelaba... aparte las personas encargadas de cargar los datos era gente beneficiaria del plan y algunos eran gente capacitada, pero otros no, no eran gente capacitada, muy alto el nivel de error...y yo tenía que atender a toda esa gente... Porque ellos me hacían poner la cara a mí.... [...] yo laburaba un montón: laburaba de lunes a viernes, sabía todo lo de Jefes y Jefas, sabía todo de los beneficiarios, lo que vos me preguntabas, yo lo sabía....” (citado en Zibecchi, 2019).

Podemos encontrar otras experiencias bajo la órbita del mismo programa y en el mismo contexto de crisis. Lorena, por ejemplo, se desempeñó en su barrio como promotora en salud y realizó otras actividades vinculadas a la implementación del PJJHD y, luego, del Programa Familias. En su relato se observa la lógica de mediación que realiza entre el Estado y otras poblaciones: capacita, realiza actividades en promoción en salud, censa familias. Tareas que son resignificadas por ella considerándolas como una vocación y el encuentro de “una oportunidad”. Ahora bien, ¿a qué se debe tan intensa valoración? ¿Por qué consideran que las contraprestaciones laborales que les asignan las burocracias estatales son una oportunidad y lo mejor que les pasó en la vida? Precisamente porque estas experiencias parecen ser un punto de inflexión en sus propias historias. Al igual que muchas beneficiarias del PJJHD y del Plan Familias la trayectoria laboral de Lorena se caracteriza por realizar trabajos informales y precarios (el servicio doméstico aparece como el recurso de mayor importancia en las trayectorias, seguido por el trabajo en fábricas como operarias y la venta informal). Como se

observa en su relato, su vivencia no parece estar enlazada a un pasado mejor, pues, las sensaciones de caída social, de pérdida, no constituyen los núcleos de su experiencia vital. De allí que este trabajo de colaboración con las burocracias parece guardar otro significado.

“bueno termina el PEL [Programa de Emergencia Laboral][10] y vamos a la capacitación en prevención de enfermedades que nos la dan médicos, enfermeros... [...] en distintas temáticas: diabetes, HIV, planificación familiar [...] ¡Esto nos fascino! ¡Nos hizo sentir que podíamos dar al otro, ayudarlo con una prevención! ¡Y nos fascino sobre todo la planificación familiar! Porque casi todas las mamás, somos de más de 4 o 5 hijos, entonces, cuando nos hizo el “clic” es como que comprendimos lo de poder buscar un hijo, la felicidad de esperarlo... muchas cosas que no teníamos en claro por estar viviendo otro momento de nuestras vidas... bueno nos gustó tanto que empezamos a trabajar fuertemente con esto... trabajábamos como promotoras de salud en la sala, se trabajó mucho con la parte de epidemiología también, y después de esto nosotras elegimos trabajar fuertemente con planificación familiar y en prevención del HIV [...] siempre con el acompañamiento de varias trabajadoras sociales del municipio del área de salud [...] bueno trabajamos un tiempo más en esto y llega el tiempo del Programa Familias [...] me dan la oportunidad de hacer el censo para el Familias, [...] en algunas cosas nos ponían para poder ganar un poco de dinero nosotras como asistentes de talleres, cuando hubo talleres del Familias para las condicionalidades [...] siempre nos dieron oportunidad, siempre nos dieron libertad, me he encontrado con gente maravillosa de verdad, que nos dejó crecer, que creyó en nosotros que eso es lo más importante.” (citado en Zibecchi, 2019).

Gran parte de la vida diaria de estas mujeres transcurre a través de una intensa interacción con las burocracias asistenciales: para tramitar un certificado, para acceder un programa. Al mismo tiempo, realizan actividades colaborativas con estas burocracias: capacitaciones, talleres para que otras mujeres puedan cumplir con las condicionalidades impuestas, censan familias para que ingresen a programas, colaboran en el llenado de formularios, entre otras acciones que permiten concretar la política social asistencial a nivel local. Si hay algo que une las experiencias transcritas es que podemos observar a través de ellas cómo el accionar de estas mujeres permite relacionar a las agencias estatales con los hogares pobres, las familias y elaborar una interpretación de las necesidades (Fraser, 1991) de las poblaciones asistidas.

Más allá de la intensa valoración que encontramos en estas actividades en colaboración con las burocracias -al punto tal de considerarlas el encuentro “de una vocación”, una oportunidad-, las mismas son centrales para la gestión cotidiana de estos programas. Las actividades que realizan exceden ampliamente la letra oficial de los programas, pero constituyen una base para el funcionamiento y la vida interna de los programas: inscriben, controlan documentación, censan poblaciones, “ponen la cara” en las ventanillas, reúnen y capacitan, sin recibir ningún tipo de reconocimiento social y monetario más que la propia transferencia del subsidio (condicionado). Como destaca Cookson (2018), encontramos las tensiones que se producen entre las condicionalidades impuestas y la inclusión social que se proponen en la retórica de estos programas, tensiones que conllevan “costos ocultos” (*hidden costs*) para las madres pobres.

III. Distribuir, conseguir turnos, reunir y controlar

En el año 1994, el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires creó a través de un plan alimentario (Plan Vida, luego denominado Plan Más Vida) una estructura de mujeres voluntarias trabajadoras vecinales (denominadas “manzaneras” y “comadres”) destinadas a articular, entre el Consejo y la población objetivo, una serie de acciones sociales para combatir la desnutrición infantil. En los primeros años del programa la trabajadora vecinal recibía la leche en su domicilio y éste era el lugar de abastecimiento y distribución de la zona. Con el correr del tiempo esto fue modificado y las familias reciben hoy una tarjeta para comprar esta mercadería. Actualmente,

el plan depende del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, su objetivo y población meta se mantiene y las trabajadoras vecinales continúan cumpliendo un rol central en la “detección, orientación, asesoramiento, contención y acompañamiento de las familias”[11].

Nos interesa presentar algunos elementos que aparecen de forma recurrente en las experiencias de las mujeres beneficiarias de los programas. Como podrá verse a continuación, las “manzaneras” y “comadres” ocupan un lugar central en la mediación entre poblaciones asistidas y “burocracias de calle” (por caso, médicos, enfermeras). A través de estas experiencias podemos apreciar cómo se ubican entre los solapamientos de programas y, en consecuencia, entre condicionalidades, contraprestaciones y requisitos de distintos programas estatales: como trabajadoras vecinales realizan su tarea activa de gestión del Plan Más Vida y reciben a cambio un PTC.

Por otra parte, estas prácticas se ubican en la frontera de lo público y lo privado, ya que frente a los ojos de las beneficiarias directas encarnan la figura de lo público y del Estado, con toda la complejidad que reviste que sujetos privados (las vecinas: “manzanera”, “comadre”) resuelvan asuntos de interés público (recepción, distribución de leche, seguimiento de los controles de salud), construyendo una escena de negociación que lidia con los universos privados de las familias (a qué hora se levantan para ir a buscar la leche o que las madres “no se queden dormidas”, entre otros).

Nancy es “manzanera” y, a su vez, ha sido beneficiaria del Plan Servicios Comunitarios, el PJJHD y el Programa Familias. Es decir, además de efectuar el trabajo -no remunerado y voluntario- de trabajadora vecinal del Plan Más Vida, ha sido beneficiaria de tres programas asistenciales de manera consecutiva. Nancy se manifiesta explícitamente en términos de que ella, en su barrio, ha “renacido”. Indudablemente, su llegada al barrio se encuentra relacionada con un acontecimiento que marca un punto de inflexión en su vida: la invitan a ser parte del Plan Más Vida, lo cual la habilita para acceder luego a los demás PTC. Nancy efectúa en tanto “manzanera” tareas que exceden la entrega diaria de leche: cuenta que las reuniones, muy a menudo, son realizadas en su casa y que “cuando se necesita gente” viaja y participa activamente de eventos del partido justicialista bonaerense, y también en un comedor liderado por una referente[12] barrial que responde al partido peronista:

“Y hasta que vine al barrio es cuando yo...es como que renazco, digamos. Porque cuando estuve con el papá de los chicos [ex marido] era muy apagada siempre dependía de él cuando vine acá al barrio es como que hubiera renacido, cuando me pusieron de manzanera empecé a desenvolverme...me sentía más útil, a ser más yo...a sentir...a valorarme yo misma por lo que, una mujer y tenía derecho a poder decir yo lo que quería y lo que no quería, no como cuando vivía con el papá de los chicos que me sentía muy presionada [actividad como manzanera] yo siempre fui a las reuniones, ponía mi casa, y repartía leche...y bueno si hay que ir a eventos o viajes que, viste: a veces piden gente, yo acompaño [...]. Ya te digo porque me gusta hacerlo y me siento satisfecha con la gente y con colaborar, me siento bien, siento que la gente me necesita. Yo misma como cuando no tengo la leche, siento que me falta algo y ya es un trabajo que quiero hacerlo, me siento bien hacerlo [relación con los destinatarios] yo soy manzanera y veo...tengo muchas dificultades con la gente [...] yo a veces hablo con las mamás y les digo ¿por qué no vienen un día a retirar la leche? [...] yo les hablo, les dije varias veces, hice varias reuniones, que respeten el horario de la leche...”

El segundo relato corresponde a una “comadre” del Plan Vida y también ex beneficiaria del PJJHD y del Plan Familias. Las “comadres” tenían bajo su control ocho manzanas y sus funciones formales eran detectar precozmente a las embarazadas, confeccionar listas de beneficiarias, contactar a las beneficiarias con los centros de salud locales, acompañar a las mujeres en el cumplimiento de los controles durante el embarazo y el puerperio (Zaremborg, 2000). Al igual que en el caso de las “manzaneras”, las “comadres” no cobran por su trabajo realizado y podían percibir un PTC que frecuentemente era habilitado por la red de relaciones en las cuales estas mujeres ya estaban insertas.

“En este momento estoy participando en el Plan Vida que estoy como comadre. Soy la que hace todos los papeles los ingresos de los chicos de las embarazadas todo eso toda la parte de papeles [...] Porque yo me muevo por todos lados... no me quedo quieta, voy a todos lados, no me quedo quieta y me eligieron por eso [...] Voy a todas las reuniones, charlas, a la salita de primero auxilios y si puedo ayudar a algún chico que necesita algún turno voy se lo saco y eso.

E: ¿El seguimiento este que me decías que les haces a las embarazadas ¿a quién se lo reportas?

Al médico de la sala... ellos están informados y ellos tienen un listado de los chicos que nacieron y de las embarazadas le hacen el seguimiento el obstetra... si ellas dejan de ir a un control y eso ellos mandan a avisar que por qué no va la embarazada al médico al control o porque se cambió a otro lado y eso [...] Yo voy a la casa de la embarazada y averiguo por qué motivo no va y lo reporto al médico.”

Siendo importantes referentes de la vida barrial –“no me quedo quieta, me eligieron por eso” y sintiéndose reconocidas –“me siento satisfecha con la gente y con colaborar”-, “manzaneras” y “comadres” también enfrentan tensiones a la hora de realizar una interpretación de necesidades (Fraser, 1991, Haney, 1998), como así también de los comportamientos de otras mujeres pobres y beneficiarias como ellas (“que no se queden dormidas”, “que cumplan con el horario”, “saber por qué no van al médico”). Como destaca Masson (2004), en los hechos las “manzaneras” no sólo recibían alimentos en su domicilio, sino que también seleccionaban a los beneficiarios, constituyéndose en referentes centrales (Masson, 2004). En ese sentido, también la investigación de Cravino y otras autoras (Cravino, *et al.*, 2002) observa que los criterios de atribución utilizados por ellas es el de “mayor necesidad”, evaluado “caso por caso”. De esta manera, las trabajadoras toman decisiones complejas a nivel simbólico desde tipificaciones cotidianas, redefiniendo, a partir de criterios de justicia implícitos, la letra oficial del plan y su lógica de focalización.

Conclusión

En este escrito se consideró como ejemplos de “programas de lucha contra la pobreza” dos PTC de importante envergadura (PJJHD y Familias) y un plan alimentario emblemático (Plan Más Vida) y se observó cómo ambos tipos de programas necesitan de la incorporación de las mujeres-madres como “piedra angular” para su funcionamiento y el consiguiente logro de los objetivos principales (Molyneux, 2007), siendo la participación permanente de las mujeres pobres el principal medio para sostener el “éxito” de los mismos. Ciertamente, parte de lo que emerge de la investigación cualitativa que constituye la base de este artículo, es que el trabajo cotidiano e invisible que realizan las mujeres resulta mucho más complejo y arduo que lo que imponen los aspectos programáticos y la normativa en relación al cumplimiento de las condicionalidades y las contraprestaciones, entre otros aspectos.

En los diversos escenarios de interacción, las mujeres en calidad de mediadoras tienen relación cara a cara con maestros, médicos, trabajadores sociales, y otras las poblaciones destinatarias generando nuevas formas de sociabilidad, es decir, se constituyen en agentes de trámites de problemas sociales y colaboran en la formación local del Estado. Como señala Lipsky (1980), a través de la interacción cotidiana entre los pobres y los “burócratas de calle”, el Estado da lecciones políticas y contribuye a crear expectativas. Como vimos, ellas son las transmisoras de un mensaje y comunican información: la posibilidad de una vacante, de un turno, un control médico.

Problematizar cómo el Estado reinterpreta necesidades y sujetos del bienestar restringiendo las posibilidades de acceso a los derechos de destinatarios/as de protección social también implica prestar particular atención a cómo las políticas sociales tienen tanto efectos habilitantes como limitantes en la vida de sus destinatarias (Haney, 2002). A través de las

escenas pudimos observar cómo esta nueva posición relacional lograda por las mujeres esconde un alto costo emocional vinculado a su trabajo cotidiano en torno a los programas (“poner la cara” en las ventanillas de atención frente a otros beneficiarios, el establecimiento de las lógicas de merecimiento). Sin embargo, también registramos que estas actividades las hace portadoras de un saber práctico administrativo que es clave para entender cómo se concreta la política social a nivel local, actividades que son cotidianas, subrepticias y silenciosas pero constantes (Schijman y Laé, 2010).

Los programas asistenciales despliegan tecnologías y saberes que se articulan íntimamente con ideologías de género y de clase (Haney, 1998, 2002). A las mujeres, los nuevos roles asumidos les permiten desarrollar saberes prácticos que están presentes en las formas cotidianas de negociación de las condiciones y las equivalencias de los intercambios que establecen con otros actores de lo local. Por ejemplo, Lorena encontró su “vocación” como promotora, Nancy como trabajadora vecinal se siente “satisfecha con la gente y con colaborar”, estos significados cobran un importante protagonismo en el quehacer cotidiano que las mujeres llevan adelante porque les permite evaluar lo que aprendieron y recibieron con lo que dan en términos de intercambios. En otro trabajo (Zibecchi, 2013) también dimos cuenta de cómo las mujeres beneficiarias “rotaban” en diversos espacios para cumplir con la contraprestación escapando de malos tratos de parte de referentes barriales, “burocracias de calle”, entre otros actores, cuando ellas consideraban que su trabajo no era valorado o no se las trataba como “ellas lo merecían”. En consecuencia, estos saberes prácticos-administrativos de los que las mujeres se saben portadoras, constituyen una dimensión de análisis que puede problematizar cuestiones vinculadas con los términos de equivalencias de los intercambios^[13] que se producen entre estas mujeres y otros actores del mundo social vinculado a “los planes”, intercambios que siempre son negociados y que involucran nociones de lo justo y lo injusto, formando parte de la compleja relación del Estado y su “clientela” femenina.

Notas de fin

[1] CCT según las siglas en inglés de *Conditional Cash Transfers*.

[2] Entre ellos se encuentran: “Programa Familias” y “Plan Jefes y Jefas de Hogar” (Argentina), “Bolsa Familia” (Brasil), “Familias en Acción” (Colombia), “Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas” (Costa Rica), “Puente-Chile Solidario” (Chile), “Bono de Desarrollo Humano” (Ecuador), “Red Solidaria” (Salvador), “Programa de Asignación Familiar” (Honduras), “Programme of Advancement through Health and Education” (Jamaica), “Oportunidades” (México), “Red Oportunidades” (Panamá), Red de “Promoción y Protección Social” (Paraguay), “Juntos” (Perú), “Solidaridad” y “Plan Nacional de Emergencia Social” (Uruguay).

[3] Para el caso del Programa “Puente” de Chile (Tabusch, 2010); “Juntos” de Perú (Cookson, 2018); Juancito Pinto de Bolivia (Nagels, 2016), entre otros.

[4] El modo de acceso a las entrevistadas ha sido el de “bola de nieve” y la elaboración de un muestreo intencional, a través del cual un grupo inicial de entrevistadas identificaron a otras personas que pertenecen a la población meta de interés. Se buscó en los relevamientos mantener cierta heterogeneidad de casos particularmente centrada en la diversidad de lugares dónde efectuaban la contraprestación. Se trabajó en base a una guía de observación que permitió conocer el entorno en el cual se efectuaban las contraprestaciones de las beneficiarias y una guía de entrevista en profundidad no estructurada. Se entrevistaron 35 mujeres beneficiarias de programas residentes en la región RMBA y 15 burócratas de la gestión de programas sociales (en especial, técnicos/as de los programas). Tanto las entrevistas y observaciones fueron realizadas durante el período 2003-2009 que fue el momento en el cual en la Argentina se implementaron los PTC, a partir del año 2009 los mismos fueron reemplazados por la Asignación Universal por Hijo para la Inclusión Social

[5] Con el nombre Región Metropolitana de Buenos Aires se conoce a la región de la provincia de Buenos Aires que rodea a la Capital Federal y constituye el principal aglomerado urbano del país.

[6] El trabajo que aquí se presenta formó parte de los proyectos: “Género y Programas Sociales: un abordaje desde el punto de vista de las beneficiarias” y “Las organizaciones sociales y comunitarias proveedoras de cuidado y su vínculo con las políticas sociales. Un análisis desde las trayectorias de las cuidadoras” llevados adelante por la autora en el marco de su labor de investigación para el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina durante los períodos 2003-2009 y 2011-2015 respectivamente.

[7] Se trató de la crisis institucional, política y económica más importante de la historia Argentina luego de una recesión económica de casi 5 años. La pobreza de ingresos se incrementó del 35,4 % al 49,7% entre octubre de 2001 y mayo de 2002 para la RMBA-. La desocupación –para el conjunto de los aglomerados urbanos alcanzó en mayo de 2002 al 21,5% de la población activa (datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

[8] Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina, para el 2002 se estimaba una presencia mayoritaria de jefas de hogar (68%), en edades reproductivas (35 años promedio) y con mayor nivel de instrucción que los varones. La presencia mayoritaria de mujeres –en relación con los varones–se acentuó con el correr del tiempo, para el año 2005 superaba el 71%.

[9] En Argentina, los potenciales beneficiarios debieron inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002, fecha límite para acceder al beneficio. La vigencia de esta última restricción imposibilitó formalmente la incorporación de nuevos beneficiarios.

[10] El PEL fue un programa de empleo transitorio para personas desocupadas mayores de 18 años, y preferentemente jefe o jefa de hogar, que proponía obras o servicios a la comunidad. Se implementó en la Argentina durante el período 2000-2002, antes del PJJHD.

[11] El programa sigue vigente y, pese a algunas modificaciones con el correr de los años como la implementación de una tarjeta alimentaria, sigue destinado a mujeres embarazadas y familias con niños con edades comprendidas entre los 0 a 6 años. Para mayor información véase: <https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial> (<https://www.gba.gob.ar/desarrollosocial>) (consultado en septiembre de 2018).

[12] Con el término referente barrial se denomina a los/as principales animadores de las organizaciones territoriales que tienen relación directa y cotidiana con los vecinos y, al mismo tiempo, trabajan con y para algún candidato, movimiento social o línea partidaria, movilizandando las bases y reclutando votantes. Parte de la literatura científica también lo denomina “punteros” (Vommaro y Quirós, 2011).

[13] La noción de intercambio ha sido investigada desde distintas perspectivas y enfoques epistemológicos en los trabajos sobre clientelismo (Vommaro y Combes, 2016). Nos interesa particularmente rescatar aquellas investigaciones que intentan aprehender el fenómeno desde el punto de vista de los actores locales y que incorporan el “cálculo moral” como noción que define el valor de las cosas y los sentimientos intercambiados porque, en las relaciones políticas personalizadas, el “cómo” es tan importante como el “cuánto” (Vommaro y Combes, 2016; Vommaro y Quirós, 2011).

Bibliografía

- Arriagada Irma, Mathivet Charlotte** (2007). “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores”. *Serie Políticas Sociales*, n°134, Santiago de Chile, Chile: CEPAL
- Bock Gisela** (1993). “Pobreza Femenina, derechos de las madres y estados del bienestar (1890-1950)”. En, Duby G. y Perrot M. (Comp.) *Historia de las Mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10. Madrid: Taurus: 399-438.
- Cookson Tara Patricia** (2018). *Unjust Conditions: Women’s Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*. Oakland: University of California Press.
- Cravino María Cristina, Fournier Marisa, Neufeld María Rosa y Soldano Daniela** (2002). “Sociabilidad y Micropolítica en un barrio bajo planes”. En, Andrenacci L. (Org.). *Cuestión social y política social en el gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Al Margen/UNGS: 57-80.
- Daeren Lieve** (2004). “Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos? Análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género”. En Seminario Internacional “Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género” Quito, Ecuador.
- Fraser Nancy** (1991). “La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica, socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío.” *Debates Feministas*, Vol. III, n°2: 3-40.
- Goodwin Joanne** (1997). *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers' Pensions in Chicago, 1911-1929*. Chicago: University of Chicago Press.
- Haney Lynne** (1998). “Engendering the Welfare State. A review article” in *Comparative Studies in Society and History*, n°40 (Issue 4): 748-767.
- Haney Lynne** (2002). *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. Berkeley: University of California Press.
- Lefaucheur Nadine** (1993). “Maternidad, familia, Estado”. En, Duby G. y Perrot M. (Comp.) *Historia de las Mujeres. El siglo XX, la nueva mujer*. Tomo 10. Madrid: Taurus: 439-464.
- Lipsky Michael** (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage.
- Martínez Franzoni Juliana, Voorend Koen** (2008). “Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género ¿blancos, negros o grises?”. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, Vol. IV, n°122: 115-131.
- Masson Laura**. (2004). *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.

Molyneux Maxime (2007). "Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the service of the State?". En, *United Nations Research Institute for Social Development, Gender and Development Programme*, Paper Number 1:17-41.

Molyneux Maxime (2001). "Género y Ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas". *Debate Feminista*, año 12, Vol. 23: 3-66.

Nagels Nora (2016). "The social investment perspective, conditional cash transfer programs and the welfare mix: Peru and Bolivia". *Social Policy & Society*, n°15 (3): 479-493.

Orloff Ann Shola (1999). "Motherhood, Work and Welfare in the United States, Britain, Canada and Australia". En Steinmetz G. (Ed), *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press: 321-354.

Paura Vilma, **Zibecchi** Carla (2018). "Los programas de "combate a la pobreza" en las agendas de gobierno y de estudio. Condiciones de producción académica, paradigmas argumentativos y revisiones conceptuales". *Revista POSTdata. Revista de Reflexión y Análisis político* Vol. 23, n°2: 379-416.

Pautassi Laura (2004). "Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina". En, Valenzuela (Ed.) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*. Santiago de Chile: OIT: 98-110.

Rodríguez Enríquez Corina (2012). "Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista". En, Esquivel, V. (Coord.) *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres: 390-437.

Rodríguez Gustá Ana Laura (2014). "Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina". *Revista Trabajo y Sociedad*, Vol. XVII, n°22: 559-576.

Schijman Emilia, **Lae** Jean François (2011). "Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible". *Trabajo y Sociedad*, Vol. XV, n°16: 67-83.

Serrano Cecilia (2005). "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina". *Serie Mujer y Desarrollo*, n°70: 70-78. Santiago de Chile: CEPAL.

Tabbush Constanza (2011). "Género y Protección Social: las transferencias condicionadas de ingresos en Chile". *Textos & Contextos*, Vol. 10, n°2: 258-273. Porto Alegre

Valencia Lomelí Enrique (2008). "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes límites y debates". *The Annual Review of Sociology*, Vol. 34: 499-524.

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

Vommaro Gabriel, **Quiróz** Julieta (2011). "Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica". *Desacatos: Revista de Antropología Social Revista de Ciencias Sociales*, n°36: 65-84.

Zarembert Gisela (2000). "Pedidos, demandas, reclamos y proyectos: la intermediación de manzanas y comadres en el conurbano bonaerense". *Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA*. Inédita. Disponible en Repositorio.

Zibecchi Carla (2013). *Trayectorias Asistidas. Un abordaje de los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género*. Buenos Aires: EUDEBA.

Zibecchi Carla, **Paura** Vilma (2017). "Mujeres actuando en los márgenes del Estado: aportes de los estudios, escenarios de reconocimiento y contextos de producción". En, *II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política "Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo en el sur global"*. Buenos Aires: IDAES.

Zibecchi Carla (2019). "¿Interlocutoras del Estado? El caso de las destinatarias de programas sociales y las referentes de organizaciones territoriales en la Argentina". *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e intervención social*, n°27: 31-54.

Pour citer cet article

Carla Zibecchi, "Entre burocracias de calle y poblaciones asistidas. Mediaciones practicadas por beneficiarias de programas sociales", *RITA* [en ligne], n°12 : septembre 2019, mis en ligne le 12 septembre 2019. Disponible en ligne: <http://revue-rita.com/dossier-12/entre-burocracias-de-calle-y-poblaciones-asistidas-mediaciones-practicadas-por-beneficiarias-de-programas-sociales-carla-zibecchi.html> (<http://revue-rita.com/dossier-12/entre-burocracias-de-calle-y-poblaciones-asistidas-mediaciones-practicadas-por-beneficiarias-de-programas-sociales-carla-zibecchi.html>)