

Actores y escenarios

Las políticas sociales desde abajo hacia arriba



*Nadia Rizzo**

Resumen

La política social llega a destino y allí, cuando está en manos de sus receptoras y receptores, no es, sin embargo, la última estación de un trayecto que ha sido recorrido cabalmente. Una vez que llega a destino –en su momento de concreción–, una política social continúa generando múltiples sentidos. El artículo propone una reflexión sobre las formas institucionales que tienen las políticas sociales con foco en la identificación, por una parte, de los actores que intervienen y, por otra parte, de los escenarios donde transcurre el accionar cotidiano. Cuando nos acercamos a las políticas sociales, observándolas *desde abajo hacia arriba*, siempre se nos presentan más deslucidas y menos virtuosas que desde su concepción. Desde este punto de mira se accede a todas las contradicciones y contraposiciones propias de aquello que sucede cuando las políticas sociales se materializan y mueven en territorio. La principal riqueza de componer esta trama vasta y no tan virtuosa es que entra a jugar, al campo del análisis, lo que queda por fuera de lo normalizado y permite producir reflexividad sobre la provisión de bienestar y, especialmente, sobre quiénes y dónde lo activan.

* Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Trabajadora social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Palabras clave

política social - actores - escenarios

Introducción

La política social llega a destino y allí, cuando está en manos de sus receptoras y receptores, no es, sin embargo, la última estación de un trayecto que haya sido recorrido cabalmente. Una vez que llega a destino –en su momento de concreción–, una política social *continúa* generando múltiples sentidos.

En este artículo reflexionamos sobre ese momento de concreción: *los actores involucrados y los escenarios donde se desarrolla*. Observamos las formas institucionales de las políticas sociales y las analizamos como ámbitos de encuentro. Algunas preguntas sirven de guía: ¿quiénes participan de las interacciones?, ¿cuáles son los escenarios donde las políticas sociales se materializan?, ¿los actores y los escenarios resultan siempre intuitivos y esperables o, por el contrario, es posible distinguir actores y escenarios que, a priori, no se identifican con facilidad?

El Estado no es, simplemente, una estructura abstracta. Lo que sucede en “el último nivel de la práctica estatal” (Haney, 1996: 759) muestra que el Estado “es un complejo de instituciones concretas” con las cuales las personas interactúan de modo directo e inmediato (Haney, 1996: 759). En los encuentros cotidianos de las personas con las instituciones donde se ejecuta la política social se da “forma y marco concreto a lo que sería de otra forma una gran abstracción (El Estado)” (Zibecchi, 2019: 39). En el nivel de lo concreto, así, nos ubicamos y es una alquimia sugerente la que acontece: se hace de la letra escrita de una política social –estatuida y preceptiva– una genuina representación dramática –con ambientaciones, personajes y guiones–.

Hablar sobre los actores y los escenarios de las políticas sociales es, para las y los trabajadores sociales, volver indefectiblemente a un universo conocido de primera mano. Son cuestiones que se vinculan a las prácticas de todos los días de quienes están ligados al ejercicio de políticas sociales, en oficinas y en territorio. El quehacer de la disciplina suele darse en vaivenes marcados casi siempre por la urgencia de la intervención y por las dificultades que la concreción de políticas sociales acarrea. En medio de esos vaivenes, las interacciones cercanas y cotidianas con las personas destinatarias *ocupan buena parte de la tarea*, es decir, dialogar con los actores, habitar los escenarios institucionales y formar parte de las interacciones que una política social genera son tareas que en la profesión cargan, podríamos decir con Bourdieu, con “la fuerza de lo preconstruido” (Bourdieu, 2008: 37).

Por supuesto que, tanto en las características formales como en la implementación, el ámbito de las políticas sociales está lleno de variaciones y especificidades. En lo que sigue no se hace referencia a esas variaciones y especificidades, en cambio, se generalizan y resaltan algunos elementos que, según consideramos, asiduamente organizan diversas políticas sociales –características, ámbitos, mecanismos habituales, prácticas más extendidas–. Es la escala de la operatividad, con sus prácticas, la que nos

interesa priorizar, en el gesto de captar cuanto más se pueda *aquello que escapa a la dimensión normativa* de las políticas sociales y tratar de pensarlas, entonces, *desde abajo hacia arriba*.

Formas de mirar

Si expresamos nudos conceptuales de modo quizá muy simplificado, es posible discernir que el universo de las políticas sociales suele ser mirado desde dos perspectivas diferentes. Si bien con ambas se ingresa a ese universo, los acercamientos que se habilitan difieren en sus escalas de análisis, en los modos específicos de construir el problema y en los marcos de interpretación en que se inscriben. Cada perspectiva construye una narrativa propia.

Es posible identificar un primer conjunto de estudios que priorizan elementos estructurales y genéricos propios de las arquitecturas del bienestar. Forjan una mirada agregada, una mirada macrosocial acerca de la intervención pública. En la comprensión de las políticas sociales, estos análisis consideran al Estado como un actor que, en sus intervenciones, ordena y regula las relaciones sociales. Autores que privilegian la capacidad de la política social *para ordenar y regular las relaciones sociales* y que analizan la intervención pública “parados” en el nivel de generalidad dado por la estructura social. Cabe marcar un corrimiento: la política social, en esta perspectiva, deja de ser observada como una intervención destinada exclusivamente a los estratos que ocupan los últimos lugares en los esquemas habituales de la estructura de clase para ser definida desde su contribución y sostenimiento a un modo específico de relación social.

Solo a modo de situar algunos ejemplos, señalamos que este tipo de estudios suelen interesarse y poner el foco en: i) los paradigmas de la política pública (Martínez Franzoni, 2008), ii) las funciones que realiza la política social respecto de la estructura económica y de clases (Offe, 1990), iii) las políticas sociales operando en la configuración de la trama social y el Estado en su rol de “agente de estratificación y clasificación que moldea de forma decisiva las opciones de vida y las estrategias de los pobres urbanos” (Wacquant, 2012: 12), iv) las variaciones del potencial desmercantilizador que la intervención pública puede lograr (Esping-Andersen, 1993), v) la política social entendida como un mecanismo que incide fuertemente en la estructura de oportunidades (Filgueiras, 2001).

Desde esta perspectiva, las políticas sociales son analizadas *desde arriba hacia abajo*. Quedan ubicadas, como mencionábamos, en relación con el plano macrosocial –contribuyendo a fijar posiciones, límites y distancias sociales–.¹

Es posible identificar un segundo conjunto de estudios. Observan lo microscópico, lo situado, los detalles, los agentes sociales involucrados, sus acciones y sus relaciones; en suma, la dimensión capilar de la política social. Es una mirada comprensiva, en términos teórico-metodológicos, la que guía este

¹ Algunos argumentos sobre la función de la política social en ese sentido, fijando posiciones, límites y distancias sociales, puede encontrarse en Rizzo (2013).

tipo de análisis: son las múltiples ramificaciones que las políticas sociales expresan *a escala cotidiana*, aquello a desentrañar y comprender.

Esta escala de indagación ha sido una preocupación recurrente de las ciencias sociales en distintos contextos geográficos (Paugam, 2007; Wacquant, 2001, 2007, 2009; Peck, 2001; Haney, 1996, 2002; Schijman y Lae, 2011). En nuestro país, se han desarrollado líneas de investigaciones que también se han ocupado de reconstruir y poner en valor esas experiencias cotidianas y de familiaridad que, en relación con las políticas sociales, las personas destinatarias tienen (Zibecchi, 2010, 2013, 2019; Auyero, 2001, 2013; Quirós, 2006; Aquín, 2014; Zapata, 2005; Raggio, 2003; Merklen, 2005; Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano, 2001; Soldano, 2008, 2009, 2018; Hornes, 2017; Grassi, 2013; Danani, 1996).

Solo a modo de situar algunos ejemplos, señalamos que este tipo de estudios suelen interesarse y poner el foco en: i) las experiencias de recepción de las personas destinatarias, ii) los encuentros cotidianos entre esas personas y las y los agentes estatales, y sus puestas en escena, iii) las diversas relaciones que las personas establecen cuando ingresan a una política social y iv) la incorporación de saberes y aprendizajes producto de la titularidad de una política social. Interesa remarcar otra arista más que estos estudios a menudo toman en cuenta: los movimientos de las trabajadoras y los trabajadores sociales. Es común que se reconstruyan espacios de interacción, escenas cotidianas, rutinas e itinerarios burocráticos; con frecuencia aparece la intención de reponer la acción, los procedimientos y el sentido que los actores estatales asignamos a las políticas sociales en las cuales estamos inmersos.²

Desde esta perspectiva, las políticas sociales son analizadas *desde abajo hacia arriba*. Generalizando, son líneas de indagación que buscan comprender cómo es de concreto el proceso cotidiano en el que toman forma y se desenvuelven las políticas sociales. El señalamiento o la distinción hecha en este apartado es útil para posicionarnos: la reflexión propuesta se ubica en relación con esta última forma de mirar.

Actores³

En lo que sigue, la intención es mapear a los actores, es decir, mapear a quienes participan de las interacciones que las políticas sociales, en su momento de concreción, generan: a las personas receptoras, a los agentes estatales que ejecutan diferentes tareas y a quienes denominamos *operadores informales*.

2 Ver, por ejemplo, Perelmiter (2015, 2016) y Hornes y Mangioni (comps.) (2021).

3 Este apartado, *Actores*, y el apartado siguiente, *Escenarios*, retoman categorías de un trabajo anterior (Rizzo, 2021). El trabajo abordó el momento en que una política social –la Asignación Universal por Hija o Hijo (AUH)– ancla en la cotidianeidad de las titulares y sus familias. Se trabajó sobre la idea de que una política social deviene un componente de un entramado relacional mayor. Se elaboraron cuatro tramas que permiten desagregar la *apropiación colectiva* de esta política social: i) *la trama de protección social*, que hace foco en los cruces que existen entre la AUH y otras políticas sociales, ii) *la trama situacional*, que muestra la forma en que la AUH discurre por diferentes lugares, tanto por escenarios previstos como no previstos, y desata interacciones, iii) *la trama de género*, que permite ver que las prácticas y las vivencias que, en torno a esta política social, tienen hombres y mujeres son diferentes y se entremezclan con los roles de género y iv) *la trama material*, que explora cómo el dinero de la AUH se despliega en medio de otras prácticas que tienen por objeto hacer frente a contextos de fuerte desigualdad. En este artículo se retoman, específicamente, algunas categorías desarrolladas en el capítulo “La trama situacional”.

Schijman y Laé definen como recorridos de *ventanilla en ventanilla* a los encuentros que las políticas sociales desencadenan. Las autoras ponen en valor a estos recorridos; los llevan a cabo mujeres que no cuentan con otro espacio más que el público y, de ese modo, siguen los movimientos de los recursos que tienen a su alcance, de los recursos locales. Las rondas en las ventanillas conforman un verdadero “trabajo invisible”:

Es mal conocido no solamente porque es banal y cotidiano, sino también porque está disperso en el espacio público, escondido detrás de las sociabilidades y naturalizado, como si formara parte del ‘orden natural de las cosas’. Lejos de despertar orgullo, las rondas son percibidas como un ‘trabajo sucio’ hecho de fatigas, quejas y cólera. En el cruce entre el trabajo doméstico y el trabajo relacional que suponen los trámites administrativos, aparece la tentación de no ver allí sino un simple cuchicheo de mujeres (Schijman y Laé, 2011: 69).

Schijman y Laé hacen foco en las mujeres. En su frecuente carácter de destinatarias, quienes *vivifican* a las políticas sociales suelen ser, efectivamente, mujeres. Ejecutan movimientos específicos, movimientos que son susceptibles de ser recreados y resultan un punto de análisis sugerente. Los requisitos necesarios para acceder o para mantenerse como destinataria de una política social comienzan a menudo con una larga espera y el trayecto suele estar cargado de pesadumbres y quejas; algunas políticas sociales, en cambio, suponen esquemas menos engorrosos y presentaciones algo más sencillas. Sin embargo, en ningún caso es posible pasar por alto el lugar que ocupa el trabajo que hacen las mujeres en “el espacio público de la ventanilla”. Esos itinerarios, ya sean breves o laberínticos, siempre están presentes.

En relación con estos recorridos es interesante sumar los argumentos de Fassin acerca de cómo el cuerpo “sirve de recurso para reivindicar un derecho, a título de la enfermedad o del sufrimiento” (2003: 49). Probablemente esta mirada sea útil para comprender un corte específico de políticas sociales, aquellas ligadas a lo asistencial. El autor hace referencia, de hecho, a la noción de “ayudas sociales”. En este caso el argumento resuena y es posible entonces “vincular el cuerpo sufriente en un tejido de argumentos que deberían fundamentar una legitimidad de la persona” (Fassin, 2003: 52). Un relato de sí mismo a través del cual la persona se expone: es, en realidad, “el cuerpo contado en una historia de vida frecuentemente reducida a fragmentos biográficos” (Fassin, 2003: 63). En las oficinas de las instituciones de bienestar, en el marco de la gestión de diversas políticas sociales, esas historias de vida se receptionan y, girando sobre el planteo del autor, queda abierta la pregunta sobre qué hace la administración pública con esos relatos, cómo los procesa y reconstruye, es decir, cuál es la enunciación propia que, de esos relatos, hacen las instituciones. Retomando lo dicho, el trabajo en el espacio de las ventanillas estatales, sobre todo en el sector de políticas de corte asistencial, con frecuencia requiere una puesta en escena en la cual aparece, como sostiene Fassin, el *cuerpo contado* en una historia de vida ligada, condicionada, por un contexto de mucha fragilidad social.

Para quienes los realizan, los recorridos por las ventanillas estatales pueden suponer *asimilaciones, aprendizajes*. Las políticas sociales incorporan recursos materiales a la cotidianidad de las personas destinatarias, pero su implementación no supone mecanicidad, sino que, al hacerlo producen “aprendizajes y relaciones” (Cravino et al, 2001: 58). Algunos ejemplos: las prácticas vinculadas al cumplimiento de las condicionalidades de las políticas sociales pueden ser ordenadoras de una porción del tiempo de las personas destinatarias y a menudo ellas generan un orden en los movimientos que el programa social les exige. Al mismo tiempo, se sortean dificultades operativas y se incorporan destrezas en el contacto con las instituciones. En igual sentido, en especial en aquellas políticas sociales arraigadas en el tiempo, es frecuente observar que quienes se presentan a realizar gestiones no dejan nada librado al azar y que se adecuan a la periodicidad que la política social marca. Suele haber una planificación, de algún modo, un dominio adquirido.

Las demandas de quienes hacen los recorridos por ventanilla son recibidas por *las y los agentes estatales*. Son quienes ocupan las primeras líneas de gestión estatal. Dependiendo del formato de la política social de que se trate, esos agentes pueden o no ser una trabajadora o un trabajador social. Abordar las políticas sociales desde sus escenarios institucionales para reponer *las acciones de sus trabajadores y trabajadoras* es un punto de vista que permite explorar elementos interesantes: los márgenes de autonomía, los procesos de decisión, las prácticas habituales y el funcionamiento de los dispositivos organizacionales.⁴ Vale agregar entonces que, en lo que sigue, nos referimos a los agentes estatales, pero sin separarlos “de los entramados relacionales en donde se definen el sentido de sus prácticas” (Perelmiter, 2016: 226).

Las prestaciones monetarias desplegadas ante la emergencia sanitaria de COVID-19 pusieron en cuestión la capacidad de intervención estatal e introdujeron debates sobre la necesidad de institucionalizar instancias de protección. Las políticas sociales, en particular las asistenciales, quedaron expuestas. A la vez, desde un punto de vista operativo, se produjeron reconfiguraciones: la puesta en marcha de intervenciones públicas masivas a través de contactos virtuales y de una gestión automatizada, como sucedió respecto del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Las preguntas que la coyuntura dejó planteadas son provechosas para pensar cómo se reconvirtieron tareas y prácticas institucionalizadas:

Quienes forman parte de las agencias vinculadas con servicios de asistencia se enfrentaron durante la cuarentena con un fenómeno inédito: atender demandas minimizando el trabajo cara a cara. ¿Cómo brindar atención urgente sin “ventanillas” o con intervenciones territoriales limitadas? ¿De qué manera se reconvierte el trabajo socioestatal de trincheras? ¿Cómo se recrea su vínculo con la sociedad cuando hay que prescindir de los escenarios, dispositivos y hábitos de interacción construidos bajo el supuesto de la libre circulación y el contacto? (Arcidiácono y Perelmiter, 2021: 157).

⁴ Sobre la densidad de este tipo de prácticas puede verse: Dubois (2021), Perelmiter (2015, 2016). Otro ejemplo puede hallarse en el análisis y la entrevista que Bourdieu (2007) realiza a una trabajadora social francesa.

Fue una coyuntura de excepción una circunstancia inédita. La podemos considerar una puerta de entrada para revisar el momento de concreción de una política social: permite resituar la centralidad del trabajo de orientación, asistencia, mediación. La implementación del IFE mostró lo necesario que es el trabajo personalizado, propio de la lógica de la asistencia social más clásica. Se improvisó y recreó ese trabajo sobre una marcha dramática a través, principalmente, de la mediación de las organizaciones territoriales y de vecinos y vecinas. Lo concreto del ejemplo es que la masividad y el carácter automatizado que asumió la gestión del IFE *no diluyó la tarea de acercamiento* para que la acción estatal se concrete, en cierto sentido, mostró las dificultades que existen cuando se pretenden eludir las intermediaciones y las interacciones cara a cara.^{5 6}

Nos interesa detenernos en quiénes llevan a cabo esta tarea de acercamiento –orientación, mediación, asistencia–. El primer punto a señalar es que los procesos de gestión y de itinerarios burocráticos no son mera rigidez o captura. Es locuaz la caracterización que de este actor hace Bourdieu:

Paradójicamente, la rigidez de las instituciones burocráticas es tal que, pese a lo que diga Max Weber, sólo pueden funcionar mal o bien gracias a la iniciativa e incluso el carisma de los funcionarios menos aprisionados en su función. Si quedara librada a su mera lógica –la de las divisiones administrativas que reproducen en la base las de las autoridades centrales en ministerios separados y prohíben al mismo tiempo todo accionar eficaz, es decir global, la lógica de los expedientes que hay que ‘cursar y cursar’ sin cesar, la de las categorías burocráticas que definen lo burocráticamente pensable (‘no está previsto’), la de las comisiones donde se acumulan las prudencias, las censuras y los controles– la burocracia se condenaría a la parálisis (Bourdieu, 2007: 168).

Precisamente, los encuentros cara a cara y las vivencias cotidianas que se dan en el terreno de las instituciones y en el momento de gestión de la política social poco se ajustan a “la lógica de los expedientes que hay que ‘cursar y cursar’ sin cesar”. Obviamente muchas tareas están rutinizadas y mecanizadas bajo categorías burocráticas fijas, y también es fácil encontrar políticas sociales totalmente asimiladas a un ámbito institucional que conducen a encuentros cara a cara rígidos y que siguen pasos prefijados. Más aún, cuando se trata de una política social ya arraigada en una institución, hay un *saber hacer* y un modo rutinario de llevarlo a cabo, conocimientos prácticos sedimentados por el paso del tiempo y políticas sociales que se han hecho cuerpo en las instituciones y en quienes las ejecutan. Al mismo tiempo, vale recordar que “la construcción cotidiana de ‘lo estatal’ en las experiencias que dan vida

5 Goffman define *interacción cara a cara* como “la influencia recíproca de un individuo sobre las acciones del otro cuando se encuentran ambos en presencia física inmediata” (Goffman, 2006: 27). El autor se refiere entonces a las situaciones de copresencia y la influencia de una persona sobre las acciones de otra, que allí se produce. Las interacciones cara a cara componen una *representación dramática*: “el trato social ordinario se coordina, al igual que una escena, por el intercambio de acciones, oposiciones y respuestas terminantes dramáticamente infladas. Aun en manos de actores inexpertos los guiones pueden adquirir vida porque la vida en sí es algo que se representa en forma dramática. El mundo entero no es, por cierto, un escenario, pero no es fácil especificar los aspectos fundamentales que establecen la diferencia” (Goffman, 2006: 82-83).

6 Este punto es retomado más adelante al analizar a quiénes definimos como *agentes informales*.

concreta a las políticas estatales sólo se termina de comprender si incorporamos al análisis los elementos afectivos presentes en las instancias de encuentro cotidianas con el Estado” (D’amico, 2020: 216).⁷ Al aprisionamiento y al carácter estático de ciertas tareas es necesario oponerle, como paradoja, la vida concreta que esas tareas asumen cuando quienes las ejecutan, al interior de las instituciones, las identifican cargadas de afectividades, vínculos y de movimientos.

Esas afectividades, vínculos y movimientos están presentes aún en la puesta en escena de políticas sociales que, por su propio formato, tienden a ser impersonales y están guiadas por interacciones breves y pautadas. Encuadrables, siguiendo a Paugam (2007), como una “intervención burocrática”: el interventor social acata estrictamente lo que la ley dice sin interpretaciones ni consideraciones sobre los casos individuales. Este modelo, en consecuencia, no daría lugar al despliegue de numerosas interacciones ni mediaciones. Sin embargo, la densidad de encuentros cara a cara que la implementación de una política social genera –aun cuando se trata de una “intervención burocrática”– es alta. Sucede más que una “intervención burocrática”: siempre se trata de acciones provistas de afectividad y de transitar un mundo compartido con otros. Podríamos decir que esas interacciones muestran una suerte de resistencia a la desafección y a la apatía que tienen los esquemas de las burocracias de base.

Cuando se trata de la labor que realizan las trabajadoras y los trabajadores sociales, ¿cómo es esta tarea de acercamiento? Habitualmente, a partir de la gestión de un recurso material que es otorgado a través de una política social establece un diálogo con la familia que permite llevar a cabo otras intervenciones. Es decir, resulta frecuente que “al recurso material se enlacen otras intervenciones, el recurso material es a menudo un puntapié” para seguir trabajando en relación con la situación problemática que motivó la intervención (Hiquis, Fernández, Nebra, García Steel y Rizzo, 2015). Rara vez la gestión de un recurso material admite ser leída tan solo en términos de una rutina administrativa y el acceso a ese recurso es con frecuencia el punto de apertura para establecer un vínculo con quien lo recibe.

En la misma línea de análisis agregamos que los recursos materiales provenientes de políticas sociales, en particular las de corte asistencial, suelen caracterizarse por su fragmentación, aleatoriedad y falta de sistematicidad. A menudo los movimientos de las trabajadoras y los trabajadores sociales intentan suplir, en algo, esas debilidades. Escuchar, asesorar, facilitar información, explicar procedimientos, generar atajos al interior de las instituciones, hacer gestiones que destraben recorridos burocráticos, apelar a redes informales mediante llamados y mensajes de WhatsApp, y realizar derivaciones e intermediaciones cuando se presentan obstáculos es parte de la tarea asumida de quienes están en las primeras líneas de gestión.⁸ Probablemente, aunque se trate de tareas imprescindibles para la materialización

7 La estatalidad “se construye a través de afectividades, sentimientos y formas de reconocimiento que no necesariamente responden al Estado como modo de dominación legal racional, sino que van más allá del aparato burocrático-administrativo, a la vez que lo constituye” (D’amico, 2020: 209-210).

8 Consideramos que la necesidad de llevar a cabo el cúmulo de tareas aquí descritas, en algún sentido, tiene relación con los obstáculos con que se topa, según Bourdieu, toda acción social: “la resignación de individuos desmovilizados y desmoralizados por una larga serie de fracasos y desilusiones y la inercia de una administración atomizada y atomizante, encerrada en las rigideces de sus rutinas y sus supuestos (los ‘organigramas’) y nunca tan inoperante como cuando practica la democracia a pedido de una ‘social-burocracia’ tecnocrática. El trabajador social no puede dar más que lo que tiene, la confianza, la mínima

de una política social, este trabajo de acercamiento es tan proclive a ser invisibilizado –podríamos decir: naturalizado por cotidiano– como aquel trabajo que, según Schijman y Laé (2011), realizan las mujeres en ventanilla.

Las interacciones cotidianas que las políticas sociales generan no incluyen solamente a las personas destinatarias, por un lado, y a las personas que ocupan las primeras líneas de gestión, por el otro. Existen actores que son menos visibles: la figura de los *operadores informales* (Rizzo, 2021).

Ejemplos concretos de personas que, en el momento de despliegue de una política social, actúan como operadores informales podrían ser trabajadoras sociales, promotores de salud con llegada al territorio, referentes barriales, vecinos y vecinas, familiares y otras personas destinatarias de una determinada política social. Es decir, los operadores informales ocupan una posición significativa, tienen vínculo próximo o bien comparten el mismo estatus (son también destinatarias o destinatarios de una política social).

Estos actores suelen quedar tácitamente habilitados para estar presentes y actuar espontáneamente cada vez que sea menester. ¿Cómo intervienen? En relación con una política social, ejecutan pequeñas acciones no previstas. Su accionar es importante, aunque invisible. La presencia que tienen en la puesta en escena de una política social es, por cierto, infinitesimal: un consejo, un dato, un mapa facilitando cómo llegar a una institución, una colaboración indirecta que es inadvertida, incluso, para ellos mismos. En ese sentido, decimos que operan de modo subterráneo.

Además, no tienen posición, intereses o motivaciones compartidas. Carecen de jerarquías oficiales: su implicación se da *de hecho* y sus acciones se ven como naturales, lo que hacen no tiene artificio. Las tareas que realizan son centrales: i) facilitan procedimientos y colaboran en las gestiones (sacan turnos, hacen derivaciones y contactos, acceden ellos mismos y completan formularios, realizan trámites virtuales, acompañan a cumplimentar requisitos en las sedes institucionales), ii) brindan información (los días de pago, los requisitos para ingresar o continuar siendo receptor de un programa social, un mapa improvisado para llegar a una sede institucional, el modo de efectuar un reclamo) y iii) transmiten sentidos (esgrimen valoraciones, sugerencias y opiniones sobre el uso correcto del dinero o del recurso que la política social otorga, definen qué es lo que corresponde o no hacer). Hemos condensado muy ajustadamente, en estas tres acciones, sus puntos en común.

En realidad, los operadores informales son distinguibles siempre que se tome en consideración el *contexto próximo* de las personas destinatarias de políticas sociales. Quienes operan informalmente son actores cercanos, muchas veces pertenecientes a las instituciones locales, estatales y no estatales, que, actuando en el territorio, *dan apoyo y generan, sobre las políticas sociales, sentidos*.

esperanza que se necesita para empezar a moverse. Debe luchar sin cesar en dos frentes: por un lado, contra aquellos a quienes desea asistir, que con frecuencia están demasiado desmoralizados para hacerse cargo de sus propios intereses y, con más razón, de los de la colectividad; por el otro, contra administraciones y funcionarios divididos y encerrados en universos separados" (2007: 168).

En el ejercicio reflexivo que proponemos, también es relevante detenerse en los escenarios que estos tres actores ocupan.

Escenarios

Procuramos, decíamos al inicio del artículo, pensar en el momento de concreción de una política social y en su accionar cotidiano *como un ámbito de encuentro*. Las políticas sociales adquieren “formas concretas”: el Estado deja de ser una categoría abstracta y a través de prácticas situadas se gestionan recursos, se mantienen esquemas de clasificación y se administran moralidades (D’amico, 2015: 42). ¿Dónde y cómo se dan esos encuentros, esas prácticas situadas?

En los encuentros cara a cara es posible distinguir *un medio*, en el cual se incluye el mobiliario, el decorado, los equipos y el resto de los elementos del trasfondo escénico, y *una fachada*, es decir, “la dotación expresiva de tipo corriente empleada intencional o inconscientemente por el individuo durante su actuación” (Goffman, 2006: 34). Señalamos en este apartado algunos trasfondos escénicos.

Definimos a los *escenarios formales* como aquellos vinculados al funcionamiento institucional de una determinada política social a nivel de las burocracias de calle.⁹ Van a variar dependiendo de la política social que tomemos como referencia y la instancia gubernamental en la cual se inscriba (municipal, provincial, nacional). En estos escenarios los agentes de las burocracias de calle intervienen desarrollando rutinas de trabajo¹⁰ y también intervienen quienes hemos definido anteriormente como *operadores informales* (que suelen facilitar procedimientos y proveer información al operar indirectamente). Son sumamente variados los escenarios formales: servicios sociales locales, oficinas de atención al público en ministerios, dependencias de ANSES, operativos territoriales planificados para la implementación de políticas sociales, equipos interdisciplinarios situados en diversas instituciones (escuelas, centros de salud, hospitales), centros de atención local de defensorías públicas, entre muchos otros. Cada ámbito porta su propio trasfondo escénico.

A la vez es interesante señalar que, progresivamente, una parte de los movimientos *de ventanilla en ventanilla* (Schijman y Laé, 2011) están siendo reemplazados por movimientos distintos, basados en gestiones virtuales. Por ejemplo, ANSES promueve, desde hace tiempo y cada vez con más alcance, el uso de estas plataformas: la página web de ANSES brinda información y la sección Mi ANSES,

9 La alusión es a la perspectiva de Lipsky (2010: 3-4). El concepto de “burócratas a nivel de calle” remite a los trabajadores del servicio público que interactúan de modo directo con los ciudadanos en el curso de sus trabajos. Mientras que la noción de “burocracias a nivel de la calle” refiere las agencias de servicio público que emplean a un número significativo de burócratas a nivel de la calle en proporción a su fuerza laboral. Los burócratas típicos de calle son maestros, oficiales de policía, trabajadores sociales, jueces, abogados públicos, trabajadores de salud y muchos otros empleados públicos que posibilitan el acceso a programas gubernamentales y brindan servicios.

10 Vale subrayar una función muy extendida. Las burocracias de calle adquieren un rol relevante en la implementación de políticas sociales con condicionalidades que deben ser certificadas periódicamente. En algunos casos, incluso, pueden coincidir diversos tipos de burocracias de calle: para la AUH, por ejemplo, están presentes burocracias educativas –directivos de escuela–, burocracias médicas –profesionales de salud matriculados– y burocracias administrativas –operadores de ANSES–.

cuyo acceso requiere tener clave de seguridad social, permite hacer gestiones. Proceso que sin dudas la pandemia del COVID-19 aceleró, como mencionábamos con relación al IFE en párrafos anteriores. En ese caso, incluso, la titularidad de una política fue la plataforma que facilitó el acceso a otra, de asistencia suplementaria: las destinatarias de la AUH no tuvieron que hacer gestiones específicas, el pago se realizó directamente; así, para quienes eran destinatarias de la AUH, el proceso de transferencia fue más sencillo si se lo compara con los sectores no bancarizados.¹¹

Diversas políticas sociales pueden *compartir* escenarios formales, es decir, hay ámbitos institucionales asociados a una política social que no tienen a la gestión de esa política como incumbencia exclusiva. Por ejemplo, en las oficinas de ANSES coincide la atención, en paralelo, a destinatarias y destinatarios de numerosas prestaciones sociales. ANSES centralizó la tarea burocrática de diversas políticas sociales y, en consecuencia, un conjunto cada vez más amplio de políticas públicas tienen su base de funcionamiento en ese organismo.

A la vez, existen ámbitos institucionales asociados *indirectamente, tangencialmente*, a una política social. Es el caso, por ejemplo, de las transferencias monetarias que requieren el cumplimiento de condicionalidades vinculadas a salud y educación. El centro de salud o la escuela son lugares donde se acude para cumplimentar las condicionalidades, y aunque sea una obviedad decirlo, allí se desarrollan otro tipo de actividades más allá de la atención a titulares de la política social. Es decir, diferentes rutinas institucionales pueden emplear *una misma fachada* (Goffman, 2006: 39). Si el cruce de información con las escuelas, los centros de salud y los hospitales se realizara de modo directo (sin que recaiga en las personas titulares la constatación del cumplimiento de las condicionalidades), la sincronía de escenarios desaparecería.

Hasta este punto, se trata de escenarios previstos, esperables. Pero una política social también se vuelve tema *fuera del guion*: su funcionamiento no se ciñe totalmente al ámbito formal. Caracterizamos como *escenarios informales* a aquellos en los cuales se conversa acerca de una determinada política social, pero que, estrictamente, no son ámbitos propios de esa política. Son *otros* espacios en los cuales una política social suele transformarse en un tema que, por diferentes razones, despierta interés; espacios que, aunque ajenos a la institucionalidad, son útiles para proveer información práctica, sentidos, representaciones.

Si bien se trata de ámbitos extraburocráticos, a menudo lo que allí sucede favorece los procesos burocráticos y, en definitiva, la concreción de la política social. Estos escenarios son sumamente variados en tanto pueden coincidir con cualquier espacio de encuentro cara a cara en los cuales se remita espontáneamente a algún contenido relacionado con la política social en cuestión. Como escenario informal puede operar, para citar un ejemplo, un comedor comunitario. Es probable que en ese ámbito circule información sobre el acceso (los requisitos, los procedimientos) para ingresar a una política social, que

11 “Salvo los 2,5 millones de personas que por recibir la AUH fueron incorporados automáticamente al denominado IFE 1, el resto de los postulantes tenía que inscribirse por completo de manera virtual, situación inédita en la gestión de la política social argentina” (Arcidiácono y Perelmiter, 2021: 176).

se pueda recibir ayuda en caso de haber tenido dificultades o interrupciones en la gestión o que circule información valiosa (fechas de cobro, novedades sobre eventuales cambios que la política social pueda tener). Quienes transitan estos escenarios son *los operadores informales* facilitando procedimientos, proveyendo información y transmitiendo sentidos.

Volviendo sobre la creciente importancia del componente virtual en el ámbito de las políticas sociales, citamos otro ejemplo de *escenarios informales*. Es posible rastrear la presencia de *grupos de intercambio virtual* asociados a una determinada política social y son instancias interesantes para considerar. Por ejemplo, los grupos cerrados de Facebook creados y compartidos por las propias personas titulares de una política social pueden ser comprendidos como *escenarios informales*:¹² suelen producirse intercambios bajo la forma de consejos, datos relevantes o chistes. De hecho, la elaboración de significaciones que se da al interior de este tipo de escenarios es variada y copiosa.

Un último ejemplo que situamos sobre *escenarios informales* es relativamente cercano en el tiempo. Se da en relación con la gestión del IFE y al respecto tomamos una cita extensa de Arcidiácono y Perelmiter:

La autofocalización (el proceso de inscripción), lejos de ser estática y solitaria, se desplegó por medio de un conjunto de relaciones interpersonales, más o menos organizadas en términos políticos, pero por fuera del encuentro estatal automatizado que caracteriza a las ventanillas de comunicación directa entre ciudadanía y Estado propia del imaginario que proyecta ANSES. Y esto porque muchos de quienes querían inscribirse debían sortear dificultades de conectividad y accesibilidad a tecnologías. En este contexto, se multiplicaron sujetos de los más diversos que jugaron el rol de “inscriptores”: referentes barriales y de organizaciones sociales, trabajadores estatales de diversas áreas, vecinos/as, militantes políticos, líderes religiosos, investigadores/as del campo de la política social que también en la pandemia funcionamos como mediadores para la inscripción. A su vez, agencias de otras jurisdicciones (como la CABA) asignaron a su personal listados de población que asistían previamente por otros temas, a fin de identificarlos y asesorarlos por la vía telefónica para recibir el beneficio. En términos operativos, en definitiva, un variopinto conjunto de actores extraoficiales mediaron el acceso a esta política realizando o colaborando con una multiplicidad de tareas: desde la dilucidación de los requisitos de acceso, hasta la carga de información en el formulario de preinscripción, pasando por la colaboración para acceder efectivamente al dinero en el sistema bancario (2021: 176-177).

Este, como dicen las autoras, *variopinto conjunto de actores extraoficiales* es una muestra nítida de la presencia, que además en este caso fue fundamental, de *operadores informales*., En suma, presentamos escenarios en los cuales diferentes acciones vinculadas a las políticas sociales se desarrollan –que

¹² Es necesario hacer una salvedad. Estos encuentros en comunidades virtuales no son estrictamente encuentros cara a cara, tal como fueron definidos antes, y suponen formas de interacción específicas. No obstante, es interesante incorporarlos al análisis como escenarios posibles y progresivamente más frecuentes, en especial para quienes son destinatarios y destinatarias más jóvenes de las políticas sociales.

definimos en escenarios formales e informales—. Dimos cuenta de algunos rasgos que caracterizan estos trasfondos escénicos. Algunos escenarios no resultan, *a priori*, intuitivos o esperables. Sin embargo, en su conjunto, son ámbitos centrales para que una política social se operativice.

A modo de conclusión: una trama no tan virtuosa

En este escrito resaltamos *las formas institucionales* que tienen las políticas sociales. Desarrollando un argumento en particular, buscamos señalar que cuando una política social llega a destino es posible reconstruir, como parte de esas formas institucionales, su *trastienda*. La trastienda no es otra cosa que la *vida social* que los programas tienen al estar en manos de quienes son sus receptores. Procuramos identificar a los actores y brindar algunas reflexiones sobre su modo de accionar cotidiano.

Un poema de María Elena Walsh (1999: 72), escrito con belleza y gracia, muestra a las instituciones estatales como lugares de fijeza donde reposar y aburrirse. Fue publicado originalmente en un poemario de 1965. Allí se escribe: “amo tus Direcciones Nacionales, / tu tímida Inspección, tus Ministerios, / la palidez de tus escribanías, / la flora de subjefes, el otoño / de tinta muerta que traspiras, todo / lo que sucede al pie del expediente”. La imagen nos ayuda a esclarecer, por un movimiento de oposición. La vida social que los programas tienen cuando están en manos de quienes son sus receptores siempre desborda y tensiona los propios diseños, los fundamentos y los marcos normativos, es decir, esa formalidad aparece de algún modo *excedida, traspasada*, por lo que sucede en la puesta en marcha de los programas. No hay, entre la formalidad de la política social y su funcionamiento, una transposición más o menos lineal. Rara vez los movimientos y las prácticas que tienen lugar en los escenarios de la política social se guían por la *tinta muerta* de lo previsible. Portan, en cambio, múltiples significados, movilizan relaciones, montan escenas y exponen contrapuntos.

Cuando nos acercamos a las políticas sociales observándolas *desde abajo hacia arriba*, siempre se nos presentan *más deslucidas y menos virtuosas que desde su concepción*. Desde este punto de mira, por cierto, se accede a las contradicciones propias de aquello que sucede cuando la política social se mueve en territorio. La principal riqueza de componer esta trama vasta y no tan virtuosa es que entra a jugar, al campo del análisis, lo que queda por fuera de lo normalizado. Entonces, el artilugio de la política social deja de pensarse en un sentido estático y se hace, aunque problemático, también más asequible y condensa mayor sentido. Este punto de mira tiende a producir reflexividad sobre la provisión de bienestar y, especialmente, sobre quiénes, cómo y en dónde lo activan.

Bibliografía

- Aquín, N. (2014). *Asignación Universal por Hijo ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires: Espacio.
- Arcidiácono, P. y Perelmiter, L. (2021). Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19. *Estudios Sociales del Estado*, 7(13), 155-191.

- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bourdieu, P. (2007). *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cravino, M. C.; Fournier, M.; Neufeld, M. R. y Soldano, D. (2001). Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes. En L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (pp. 57-80). La Plata: Ediciones Al Margen.
- D'amico, M. V. (2015). Criterios de justicia, afectividad y ley. La construcción de lo estatal desde la cotidianidad. *IDENTIDADES*, 8(5), 42-60.
- (2020). La producción de ciudadanía en el encuentro con las oficinas de la ANSES a partir de la AUH. En P. Arcidiácono, G. Gamallo y A. Bermúdez (comps.), *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo: debates sobre la política social no contributiva* (pp. 207-232). Buenos Aires: Mario Rodolfo Filipini.
- Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto. En S. Hintze (coord.), *Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico* (pp. 21-38). Buenos Aires: CEA/UBA.
- Dubois, V. (2021). La vulgata económica de la reforma del bienestar. Elementos para una crítica socio-antropológica. En C. Maglioni y M. Hornes (comps.), *Expertos, actores estatales y hogares titulares: un enfoque relacional sobre los programas de transferencias monetarias* (pp. 167-198). Buenos Aires: Teseo.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.
- Fassin, D. (2003). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los migrantes en Francia. *Cuadernos de Antropología Social*, 17, 49-78.
- Filgueira, C. (2001). *La actualidad de las Viejas temáticas: clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. Santiago de Chile: LOM-CEPAL-GTZ.
- Grassi, E. (2013). *Regímenes universalistas, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales* (ponencia). VII Jornadas de la carrera de Trabajo Social y V Encuentro internacional de Trabajo Social en la Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Goffman, E. (2006). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Haney, L. (1996). Homeboy, babies, men in suits: the state and the reproduction of male dominance. *American Sociology Review*, 61(5), 759-778.
- (2002). *Inventing the Needy. Gender and the Politics of Welfare in Hungary*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Hiquis, F.; Fernández, D.; Nebra, J.; García Steel, P. y Rizzo, N. (2015). *¿Rompecabezas o cubo de Rubik? ¿Todas las piezas encajan? La intervención desde las políticas de asistencia en Trabajo Social*. (Ponencia). VI Encuentro Internacional de Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Hornes, M. (2017). *Políticas sociales y significados plurales del dinero: la producción social de las transferencias monetarias*. (Tesis doctoral). Instituto de Altos Estudios Sociales Universidad Nacional de San Martín. Buenos Aires.
- Hornes, M. y Maglioni, C. (comps.). (2021). *Expertos, actores locales estatales y hogares titulares*. Buenos Aires: Teseo. Recuperado de [https://www.teseopress.com/tenerlaasignacion](https://www.teseopress.com/expertosactoreslocalesestatalesyhogarestitulareshttpLipsky, M. (2010). Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services. New York Russell Sage Foundation.</p>
<p>Martínez Franzoni, J. (2008). <i>¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central</i>. Buenos Aires: CLACSO CROP.</p>
<p>Merklen, D. (2005). <i>Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)</i>. Buenos Aires: Editorial Gorla.</p>
<p>Offe, C. (1990). <i>Contradicciones en el Estado del bienestar</i>. Madrid: Alianza.</p>
<p>Paugam, S. (2007). <i>Las formas elementales de la pobreza</i>. Madrid: Alianza.</p>
<p>Peck, J. (2001). <i>Workfare States</i>. Nueva York: The Guilford Press.</p>
<p>Perelmiter, L. (2015). Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal, <i>Papeles de Trabajo</i>, 9(15), 80-101.</p>
<p>----- (2016). <i>Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino</i>. Buenos Aires: UNSAM EDITA.</p>
<p>Quirós, J. (2006). <i>Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires</i>. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.</p>
<p>Raggio, L. (2003). Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios. En J. Lindenboim y C. Danani (coords.), <i>Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada</i> (pp. 205-224). Buenos Aires: Biblos.</p>
<p>Rizzo, N. (2021) <i>Tener la asignación. Las tramas de apropiación colectiva de una política social</i>. Teseo. Recuperado de <a href=)
- (2013). Política social y estratificación: una mirada sobre el workfare y las transferencias monetarias condicionadas. En E. Chávez Molina (comp.), *Desigualdad y Movilidad social en el mundo contemporáneo* (pp. 49-70). Buenos Aires: Imago Mundi.
- Schijman, E. y Laé, J. F. (2011). Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado: Etnografía de un trabajo invisible. *Trabajo y Sociedad*, XV(16), 67-83.
- Soldano, D. (2008). Vivir en territorios desmembrados: un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990-2005). En A. Ziccardi (comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* (pp.37-69). Bogotá: CLACSO CROP.

- (2009). El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía. En S. Frederic y G. Soprano (comps.), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la argentina* (pp. 235-254). Buenos Aires: Prometeo.
- (2018). Experiencias del bienestar. Para una comprensión de la política social desde el sentido común. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 3, 251-276.
- Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos*. Buenos Aires: Manantial.
- (2007). The Zone. En P. Bourdieu (ed.), *La miseria del mundo* (pp. 133-150). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2009). *Punishing the poor. The neoliberal government of Social Insecurity*. Durham Duke University Press.
- (2012). Desentrañando el habitus. *Astrolabio. Nueva época*, 9, 175-182.
- Walsh, M. E. (1999). *Hecho a mano*. Buenos Aires: Seix Barral.
- Zapata, L. (2005). *La mano que acaricia la pobreza: etnografía del voluntariado católico*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Zibecchi, C. (2010). Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores. En L. Pautassi (org.), *Perspectivas de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina* (pp. 179-220). Buenos Aires: Biblos.
- (2013). *Trayectorias asistidas. Un abordaje de los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género*. Buenos Aires: EDUDEBA.
- (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*, 27, 31-54.