

DOI: <http://dx.doi.org/10.24201/es.2019v37n111.1654>

Luisina Perelmiter. *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Universidad Nacional de San Martín, 2016, 251 pp.

**Yanina Guthmann**

Conicet. Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Universidad de Palermo  
Argentina  
[yaniguth@yahoo.com.ar](mailto:yaniguth@yahoo.com.ar)

La literatura que analiza al Estado con una mirada micropolítica no es muy amplia en Argentina. Para aquellos interesados en estos temas, *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino* es una perla. Esta obra brinda un análisis sociológico del funcionariado medio del Ministerio de Desarrollo Social en Argentina durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, y muestra, a través de una estrategia etnográfica rigurosa, aspectos fundamentales de las prácticas y del pensamiento burocrático detrás de la búsqueda de mayor proximidad a los sectores vulnerables, como meta y forma esencial de lo institucional.

La obra nace de una investigación doctoral realizada en torno al Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDSN) entre 2003 y 2009. Integra, así, un aporte para aquellos que quieren comprender las dimensiones más íntimas del fenómeno de los gobiernos “populistas” o “giro a la izquierda” en América Latina, ya que los vínculos entre los agentes estatales que se estudian están en parte signados por esa experiencia particular, más allá de la relación con ésta. Por otro lado, la investigación versa sobre objetos sensibles: las prácticas y vínculos de quienes cumplen una función “benéfica” desde una institución “demonizada” por ser depositaria, a la vez, de “la culpa y solución de todos los problemas”, según la autora (p. 32).<sup>1</sup> En esta primera paradoja se monta un trabajo de

<sup>1</sup> Las páginas citadas proceden de la edición que aquí se reseña.

campo minucioso acerca de las condiciones sociales de los vínculos intra-burocráticos sobre la especificidad del rendimiento estatal en el campo del “desarrollo social”. A su vez, neutraliza gran parte de los prejuicios sobre lo público que hay en el campo científico y en la sociedad en general (respecto del balance entre compasión y flexibilidad, imparcialidad y aplicación rígida de las reglas).

Los resultados de la investigación muestran lógicas organizacionales del Estado que, la autora conjetura, “son más generales y normales de lo que suele creerse” (p. 17), tanto en otras estructuras estatales como en la “sociedad argentina” (p. 21); en particular las dinámicas de poder y autoridad y los cambios que estos sufren. Estos cambios son el corazón de *Burocracia plebeya*, donde se retrata la transformación de los valores respecto de lo político, cercanía con la gente vs. ideales elitistas, empatía vs. saberes expertos, y vínculos de lealtad vs. estructuras técnico-burocráticas. Esta voluntad de estudiar los fundamentos de los fenómenos, pero partiendo de ellos (protocolos, rituales, discursos, escenas concretas), es lo que otorga valor a este trabajo. Más allá del interés en el objeto propiamente dicho, es esta voluntad la que arroja cuestiones sociológicas fundamentales sobre decisión política, acción pública, articulación entre el Estado y lo político, y que este libro sea una lectura no sólo para académicos, sino también para funcionarios y empleados de Estado interesados en un pensamiento reflexivo sobre sus prácticas, así como para quienes se inclinan por las lógicas humanas de las organizaciones.

Esta obra plantea, de algún modo, sin proponérselo quizá, la dinámica entre investigadores y sociedad. La fragmentación excesiva de las investigaciones suele alejarlas de la realidad concreta de los fenómenos, por lo que pierden sustentación y las aísla de los temas que atraviesan a la población. Esta lectura proporciona herramientas para la reflexividad de quienes trabajan en el Estado, independientemente de la lógica del pensamiento estratégico.

Basada tanto en la discusión de las ciencias políticas de América Latina –respecto al supuesto que sostiene que las fallas del Estado son las que impiden que las políticas públicas se lleven a cabo de modo eficaz– como en la que plantea una división tajante entre política y Estado, esta obra facilita al lector analizar el énfasis en las reformas políticas que no tienen en cuenta quiénes las llevan a cabo y sus lógicas de pertenencia. Respecto de esto, la literatura centrada en “burocracias de calle” (Lipksy,

1983), (Haney, 1996), (Piore, 2011), (Dubois, 2012) permite una apertura nueva y fresca a la libertad y a las determinaciones reales de los agentes estatales que operan las políticas públicas que podrían explicar parte de la eficacia o no de las políticas.

En la parte metodológica la autora se nutre de varias fuentes, pero lo que la motiva es captar la fragmentación de la vida ministerial y lo común en las prácticas, la “configuración de prácticas de los agentes estatales” (p. 24) con la idea de abrir los ojos al “mundo de la vida” (Habermas, 1999) de un organismo estatal. En este punto, la jerga ministerial y los fragmentos de entrevistas que fueron realizadas permiten vislumbrar la dimensión emocional y sentimental de las dinámicas institucionales (psicopolítica; o “pensamiento estatal” en términos de Abad y Cantarelli, 2013).

En el marco de la sociología del Estado, este trabajo muestra con precisión las dinámicas propias de una burocracia del Poder Ejecutivo, las formas sociales de los vínculos marcados por el tipo social (grupo según el cual se definen los actores) en su interacción con la trama burocrática más general. Hay varios enfoques para leer este libro: desde las nuevas legitimidades que surgen con la experiencia kirchnerista (perspectiva histórica), la relación entre burocracias, saberes y prácticas (dinámicas entre conocimiento y poder), hasta la línea que une las políticas sociales, el tema de la vulnerabilidad y el trabajo social como práctica.

El libro se distribuye en ocho capítulos. El primero es de orden histórico y contextual, lo que permite entender la trama en la que se adscribe la gestión de Alicia Kirchner (ministra del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) y hermana del presidente Néstor Kirchner); su inscripción simbólica (cultura asistencial que surge con la figura de Eva Perón), y a la vez las lógicas propias de la gestión burocrática en Argentina hoy (de la burocracia a la gestión). El capítulo 2 muestra las estrategias de visibilización del trabajo del MDSN en la escena local. Además, exhibe algunas marcas de la experiencia kirchnerista en el Estado, una experiencia que buscó de algún modo romper con las estructuras jerárquicas de autoridad clásicas. En este sentido, “lo plebeyo ya no designa un estatus subordinado, sino un contraestatus” (p. 19). De ahí el título de la obra. Los capítulos 3 y 4 son el análisis micropolítico propiamente dicho. Un tema que caracterizó la gestión analizada es el ingreso de militantes

de base a la administración pública: militantes sociales, pero también militantes más profesionalizados.

Del mismo modo se contrataron académicos, intelectuales e investigadores. Por otro lado, están “los burócratas”. En este marco, es interesante el estudio que hace la autora del tema de las trayectorias. Como en muchas estructuras públicas en Argentina, los momentos de recambio de autoridades o finalización de programas son coyunturas de gran incertidumbre. La jerga ministerial que recupera y surge de sus entrevistados es muy clara y nos permite estar ahí junto a los actores: “buscamos dónde reubicarnos”, “hoy estoy acá y mañana puedo estar sellando papelititos”, “a Griselda la tenían en un rincón”. La autora narra también algunos casos paradigmáticos que son un hallazgo para comprender lógicas más generales de ascenso en la jerarquía. Por ejemplo, el caso de Eduardo, quien logró escalar a cargos más altos que sus propios jefes, y que representaba al burócrata dispuesto, incluso, “a que lo pasen por encima” con tal de asegurar su supervivencia en el lugar.

Por último, los capítulos 5, 6, 7 y 8 tratan acerca de las dimensiones de los saberes y las prácticas, en concreto, de la jerarquización del saber del trabajador social y la llegada de militantes de base al Ministerio. El trabajo de Perelmiter se sitúa en un momento en que el MDSN creció mucho –ingreso de empleados nuevos y recursos–, pero también en el que hubo un cuestionamiento a cierta forma consagrada del trabajo estatal. Además, surgen en este contexto nuevas urgencias respecto del saber. Según la investigación, y en congruencia con la nueva legitimidad ligada a la cercanía con aquellos que sufren, el tipo de saber que se valora en el Ministerio, el trabajo social, es lógica. Es una identidad de renuncia a un bienestar convencional por su dedicación altruista al “alivio del sufrimiento de los pobres”. Sin embargo, en los capítulos 7 y 8 se describen la llegada real al territorio y la selección de los beneficiarios. La relación de los empleados y funcionarios estatales con aquellos no es sencilla, suele estar marcada por la distancia propia de la dinámica asistencial. “Los agentes de Nación llegan y se van” (incluso en el caso de Florencia, una empleada que proviene de la militancia y debe enfrentarse ya desde otro lugar a su gente, quien ya no la reconoce como parte).

El libro realiza un aporte estimulante, abre puertas y construye puentes de la investigación a la sociedad y de la sociedad a la burocracia. Esos puentes muestran la dimensión angustiosa e incómoda que se maneja

en los espacios burocráticos, difícil de comprender desde una mirada puramente teórica. Las cualidades que se subrayan son el sometimiento y el sacrificio. La investigación permite así desarmar algunos prejuicios respecto de la vida que habita en los pasillos de los Ministerios y en las instituciones públicas. Entre la ética de las convicciones y la de la responsabilidad (Weber), el mundo de la acción estatal se define en sus formas y modalidades concretas y actuales.

## Referencias

- ABAD, Sebastián, y Cantarelli, Mariana (2013). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- DUBOIS, Vincent (2012). *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*, Ashgate. En particular: Introduction (pp. 1-21) y Part II. The Agent's Two Bodies (pp. 73-134).
- HABERMAS, Jürgen (1999) falta. Pendiente consulta con autora.
- HANEY, Lynne (1996). Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance. *American Sociological Review*, 61, 759-778.
- LISPKY, Michael (1983). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation. Capítulos 1 y 2, pp. 3-28.
- PIORE, Michael (2011). Beyond Markets: Sociology, Street-level Bureaucracy, and the Management of the Public Sector. *Regulation and Governance*, 5, 145-164.