
Género y pobreza: diversificación de las burocracias en la Argentina

*Gender and poverty:
diversification of bureaucracies
in Argentina*

Carla Zibecchi

Socióloga
(Universidad de Buenos Aires)
Magíster en Políticas Sociales
(Universidad de Buenos Aires)
Doctora en Ciencias Sociales
(Universidad de Buenos Aires)
Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencias
Sociales
(Universidad de Buenos Aires)
Investigadora del Consejo Nacional de
Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET) y del Centro de Interdisciplinarios
de Estudios Avanzados (CIEA)
(Universidad de Tres de Febrero)
Correo: czibecchi@untref.edu.ar

Vilma Paura

Profesora en Historia
(Universidad Nacional de la Patagonia)
Magíster en Políticas Sociales
(Universidad de Buenos Aires)
Profesora e Investigadora del Centro de
Interdisciplinarios de Estudios Avanzados
(CIEA)
(Universidad de Tres de Febrero)
Correo: vpaura@untref.edu.ar

Resumen

El artículo busca dar cuenta del proceso de surgimiento, expansión y diversificación de las burocracias asociadas a las transformaciones del Estado. A partir del tratamiento que han tenido dos temas clave –la cuestión mujer-género y la pobreza–, se plantea reconocer cambios en la institucionalidad social y expansión de los elencos burocráticos. Además, plantea seguir a las burocracias desde una perspectiva relacional: en el marco de sus relaciones con sus clientelas. Para ello, nos centraremos en tres organismos: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Consejo Nacional de la Mujer y el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Como parte de la metodología de trabajo, el artículo se basa en literatura actualizada y en datos construidos a partir de fuentes primarias y secundarias. Entre sus principales hallazgos, da cuenta de dos grandes transformaciones. Por un lado, cambios en la trama institucional general de la asistencia a partir de la inclusión de programas y otros dispositivos de intervención emblemáticos que requerirán de la expansión de los elencos burocráticos. Por otro lado, la circulación y renovación de esos agentes en interacción con las clientelas que transformarán el quehacer cotidiano de las burocracias.

Palabras clave

Género, Pobreza, Burocracias, Estado.



Abstract

The article seeks to account for the process of emergence, expansion and diversification of bureaucracies associated with the transformations of the State. Based on the treatment that two key issues have had –the woman/gender question and poverty–, it proposed to recognize changes in social institutions and by the expansion of bureaucratic casts. The second part of this article intends to follow bureaucracies from a relational perspective: in the context of the relationship they have with their customers. We will focus on three agencies: the Ministry of Social Development of the Nation, the National Council for Women and the Provincial Council for Family and Human Development. As a part of the applied methodology, this article is based on updated literature and evidence extracted from primary and secondary sources. Among its main findings, it accounts for two transformations. On the one hand, changes in the general institutional fabric of assistance from the inclusion of social programs and other intervention devices that will require the expansion of bureaucratic casts. On the other hand, the circulation and renewal of these agents in interaction with the customers that will transform the daily work of bureaucracies.

Keywords

Gender, Poverty, Bureaucracies, State.



Introducción

En la continua transformación organizativa del Estado argentino, en los momentos de mayor expansión o de retracción de sus estructuras, pueden reconocerse como una de sus manifestaciones las mutaciones de sus burocracias. Esa correspondencia expresa el vínculo entre ciertos hitos y procesos políticos, la circulación, apropiación de distintos saberes y prácticas, y la transformación de las instituciones estatales que incluye a sus elencos burocráticos. En este artículo nos proponemos abordar el elenco de las burocracias asociadas a la pobreza y las vinculadas a la cuestión mujer-género, que cobraron un importante protagonismo en la Argentina en las últimas décadas.

Ciertamente, estudiar el desarrollo de estas burocracias presenta el desafío de delimitar espacios de observación. Una forma de abordarlas es poner el foco en los importantes giros en el campo de la asistencia a través de dos fenómenos que, desde nuestra perspectiva, son centrales para entender este proceso de transformación de la burocracia asistencial: la emergencia de la pobreza como problema público y la cristalización en las estructuras del Estado de la cuestión mujer/género¹. Su desarrollo se asoció primero, en el marco de la recuperación democrática después de la larga dictadura 1976-1983 que cerró el ciclo de alternancia entre gobiernos democráticos y autoritarios, con el reconocimiento de ciertos fenómenos sociales “nuevos” como la pobreza y, en particular, el hambre, vistos como paradoja en un país que se había caracterizado por ser productor de alimentos. A su vez, se produjeron otros procesos convergentes y contemporáneos asociados a la modernización del Estado, como la inclusión del tema mujer en el organigrama estatal. Ambas temáticas se consolidaron a partir de la última década del siglo XX, en el marco de la aplicación de reformas de ajuste neoliberal y de programas sociales asistenciales con diseños estandarizados y modernos. Ahora bien, ¿en qué medida las

.....

1 Se utilizará el término cuestión mujer/género para aludir a la temática *mujer* en singular que fue propio de los años ochenta en contraposición con la influencia que en los noventa tendrán el *género* y las políticas *generizadas*. Para un desarrollo de este tema véase Zibecchi (2019) y para el abordaje del enfoque de género como *paradigma argumentativo* y su incidencia en la intervención en el campo asistencial, véase Paura y Zibecchi (2018).

transformaciones estatales y los programas –como dispositivos de intervención estatal– destinados a atender la cuestión mujer/género y la pobreza produjeron mutaciones en las burocracias?, ¿contribuyeron a la expansión y a la diversificación?

Dada la complejidad del tratamiento estatal que han tenido las dos temáticas, nos centraremos en tres organismos que pueden constituirse en puntos de mira: en relación con el primer fenómeno, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN), con sus áreas centrales y sus tramas capilares en diferentes territorios; el primer organismo de adelanto de la mujer a nivel nacional, el Consejo Nacional de la Mujer (en adelante, CNM); y el Consejo Provincial de la Mujer (en adelante, CPM) –organismo a nivel subnacional de la provincia de Buenos Aires, creado en 1987– y su transformación en 1995 en el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (en adelante, CPFDH). Estos organismos proporcionan estudios de casos propicios por su relevancia social y porque a nivel analítico reúnen atributos que los hacen metodológicamente pertinentes.

Por un lado, el MDSN se convirtió en la autoridad asistencial que llevó adelante un importante número de programas sociales asistenciales y que ha renovado su estructura burocrática. Por su parte, el CNM –creado en 1991– se trata del organismo pionero y de mayor jerarquía como oficina de adelanto de la mujer. Su constitución obedece a la relevancia de transversalizar la perspectiva de género y a un proceso de modernización del Estado en materia de Derechos Humanos². Por último, proponemos un organismo a nivel subnacional como es el CPM –devenido en CPFDH– que ha sufrido transformaciones profundas en lo que respecta a su finalidad. Mientras que el primero propuso abordar la cuestión mujer–género a nivel subnacional, el segundo ya estuvo dedicado a la atención de la pobreza y el hambre. Finalmente, los tres organismos tuvieron a su cargo programas sociales emblemáticos que retomaremos a lo largo del artículo.

.....

2 En cumplimiento del compromiso asumido en la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Precisamente, por todas estas características es probable que estos casos nos permitan observar transformaciones en sus burocracias y además relaciones entre ambos tópicos.

En relación con el recorte temporal reconstruimos el momento de reinstitucionalización de la democracia desde 1983 cuando el tema mujer y pobreza ingresa como problemas de gobierno en base a investigaciones previas realizadas por las autoras como desde la literatura del tema. Sin embargo, este escrito pone el foco en la década de los noventa y los primeros años del segundo milenio hasta el 2009, año que marca un punto de inflexión vinculado a la injerencia de otros organismos como la ANSES y de un giro importante en los mecanismos de transferencia de ingresos.

En este sentido, el trabajo se organiza en tres apartados. En el primero desarrollamos de manera sucinta algunas claves analíticas que nos permiten ubicar a las burocracias como objeto de indagación y nuestra metodología de estudio. En el segundo, nos concentramos en algunos dispositivos de intervención que serán clave para entender la pobreza y la cuestión mujer-género como fenómenos posibles de ser tratados de manera tecnificada por parte de los organismos seleccionados: programas asistenciales focalizados emblemáticos del período. Estos dispositivos estatales mostrarán una nueva forma de intervención estatal que requerirá de renovados elencos burocráticos. En el tercero, mostramos las relaciones de estas burocracias con sus clientelas y con los territorios, con una nueva pericia de lo social. Finalmente, en las conclusiones sistematizamos los principales hallazgos empíricos y analíticos.

1. Claves analíticas y metodológicas

Desde el abordaje clásico de Max Weber (1992 [1922]), las burocracias son cuadros administrativos que se ocupan de gestionar asuntos públicos en las sociedades modernas que, como parte de la ampliación y especialización creciente de las esferas de actuación del Estado, han sufrido una transformación en términos cuantitativos y una importante diversificación de sus perfiles. Su lugar neurálgico en la cuestión estatal ha sido planteado por Pierre Bourdieu (1993) a tra-

vés del concepto de *campo burocrático* distinguiéndose del de política y poder –aunque todos ellos, incluidas la burocracia y la política, están subsumidos en el campo del poder–. Para el autor, la burocracia opera como una maquinaria administrativa profesionalizada, basada en el nombramiento, que vive del Estado y para el Estado, lo cual significa que sus integrantes tienen un interés directo y particular en el llamado interés público.

Ahora bien, el abordaje que asume este escrito implica poner en tensión la definición de burocracia reconociendo las particularidades que asume en el caso argentino. En principio, usaremos el singular y el plural, justamente como indicio del reconocimiento de cierta unidad dada por la incumbencia de “atención a las poblaciones pobres” y/o “de la cuestión mujer-género”, pero al mismo tiempo de la diversidad de tipos de agentes, de espacios institucionales de acción, de relaciones y de prácticas. Si la definición de carreras administrativas de mediana duración en el ejercicio de responsabilidades estatales, marcadas por pruebas y mecanismos de jerarquización estandarizados e institucionalizados y un conocimiento especializado, son atributos que definen a una burocracia, será necesario componer en los distintos casos qué forma adquieren en la Argentina. Cada agencia estatal específica demanda un saber experto y ciertos modos de gobierno según determinados momentos históricos. El fortalecimiento del Estado como entidad central de regulación social, como destaca Camou (2006), lo convertirá en un creciente demandante de burocracias técnicas y especializadas para cumplir con tareas cada vez más diferenciadas e, inclusive, sofisticadas.

En ese sentido, en los últimos años ha cobrado protagonismo el estudio de las burocracias operativas en distintos sectores de la política pública (Frederic, 2010; Pozzio, 2010), en las políticas de asistencia (Perelmiter, 2016), el lugar de las elites estatales y los gabinetes (Perelmiter y Paura, 2019; Giorgi, 2020; Salerno, 2017); dirigentes de organizaciones territoriales (Longa, 2019) y organizaciones de la sociedad civil (Arcidiácono y Luci, 2021) en la gestión de lo social, entre otras producciones de reciente aparición. Además, el ingreso de la cuestión mujer-género en los organigramas estatales ha sido investigado desde los cambios en la institucionalidad social (Brown, 2008;

Rofman, 2000), desde las particularidades de las primeras burocracias especializadas en el tema (Zibecchi, 2019), destacando el lugar clave que ocupan tanto burócratas como funcionarias en el avance sustantivo del *mainstreaming* de género (Rodríguez Gustá, 2018).

Gracias a estos estudios conocemos elementos acerca de la composición de estas burocracias de diverso rango e inclusive elites estatales, su origen, composición social, trayectorias y, en algunos casos, sobre cierta pericia en la gestión de lo social en distintos sectores de la política social. Por otra parte, sobre la importancia de las burocracias y ciertas capacidades estatales para el avance del *mainstreaming* de género. Sin embargo, el campo de la asistencia y de la cuestión género-mujer recibe, en general, un trato separado en su estudio.

Consideramos que una de las claves analíticas para abordarlas es a través del análisis *relacional* de estas burocracias asistenciales, es decir, en el marco de sus relaciones y sus referencias que reconoce sus vínculos con un nuevo grupo social de la época: los pobres, desocupados devenidos en poblaciones destinatarias de los programas y planes sociales asistenciales, donde la mujer ocupó un lugar protagónico en diversos sentidos en el contexto del fenómeno denominado –en ese entonces– como feminización de la pobreza³. Ciertamente, las burocracias comenzaron a interactuar cotidianamente con las mujeres, principales demandantes de subsidios y servicios estatales, encargadas del cuidado de sus familias y conocedoras de las necesidades del barrio y sus organizaciones, responsables de cumplir con las condicionalidades y contraprestaciones que comenzaron a imponer progresivamente los programas sociales de manera tecnificada.

.....

3 Desde fines de los años setenta cobró un importante dinamismo la discusión sobre la feminización de la pobreza que intentaba dar cuenta que las formas e intensidad bajo la cual varones y mujeres sufren la pobreza son diferentes, como también lo son las razones por las cuales caen y permanecen en una situación de privación. Esto llevó a ampliar la discusión por la multicausalidad del fenómeno: debates en torno a las políticas de medición; el riesgo de los hogares con jefatura femenina; las dificultades de acceso a un empleo remunerado; su alta participación en el mercado informal; entre otras (Anderson, 1994; Wainerman, 1995). Hacia finales de los años noventa, el debate sobre pobreza y las mujeres se ha venido desplazando hacia la búsqueda de una dimensión explicativa más cualitativa, novedosa. Como consecuencia de este enfoque, surgen dos premisas fundamentales: por un lado, la pobreza aparece como un fenómeno o una experiencia condicionada fuertemente por el género en tanto variable explicativa. Por el otro, los problemas de género no se reducen a situaciones de pobreza (Farah, 2003; Valenzuela, 2004; Aguilar, 2011).

En este marco, nuestra propuesta pretende, además, tener un acercamiento a ciertos atributos que manifiestan estos elencos burocráticos para el desarrollo de su actividad. Si las burocracias son lo que hacen (Oszlak, 2006), un análisis situado de su participación y relaciones puede hablar de los rasgos que las definen y contribuir en el entendimiento de las dinámicas en las que se desenvuelven y también de su diversidad. De acuerdo con Pereyra y Montes (2020) podemos reconocer que los cuadros administrativos entablan en sus relaciones cotidianas tres tipos de vínculos: a) con pares, superiores y subordinados en el propio ámbito de trabajo; b) con los políticos y decisores; c) con los destinatarios de los bienes, servicios o regulaciones que producen. Nuestro artículo propone centrarnos en este último entramado de relaciones, entendiendo que algo que define a parte de las burocracias estudiadas es un vínculo –más o menos inmediato– con las *clientelas* y en los diversos territorios en los cuales interactúan. De alguna manera, este rasgo acentuado marcará un punto de inflexión, de ruptura, con una característica que había sido definitoria del quehacer asistencial de las burocracias. Como destacaba Tenti Fanfani (1989), hacia fines del siglo XX la burocratización y masificación creciente de la acción asistencial estatal introdujo procesos y nuevos agentes y rompió, en cierto modo, con la vieja relación personalizada asistente-asistido desde dos transformaciones simultáneas. Por un lado, la introducción de un conjunto de especialistas que actúan desde los puestos centrales de las organizaciones y programas asistenciales que no tienen que ver con los sujetos sino con el trabajo técnico y estadístico. Por otro lado, la acción de delegar las relaciones personales de los beneficiarios para los operadores de terreno, .

Si queremos observar qué hacen estas burocracias –siguiendo la apuesta analítica de Oszlak (2006)– no podemos pasar por alto esta propuesta relacional que define su quehacer cotidiano, es decir, el modo en que las burocracias asistenciales cumplen con su tarea entablando relaciones más o menos intensas con las clientelas, caracterizadas en gran parte por ser femeninas y pobres. Como veremos, estas divisiones entre “los agentes del escritorio” y los “operadores de terreno” –a las que aludía Tenti Fanfani– se vuelven un tanto más difusas.

Este escrito es un producto de una investigación en curso⁴ y se apoya en la revisión de literatura actualizada y en datos construidos a partir de fuentes diversas en nuestra propia indagación empírica: consulta de documentos institucionales, materiales inéditos –presentaciones en conferencias, reuniones– que efectuó parte del equipo técnico y funcionarios, informes presupuestarios, páginas de internet de organismos y de programas asistenciales y entrevistas a funcionarios de diferente jerarquía y áreas estatales.

2. Desarrollo

2.1 La cuestión mujer-género: hitos de transformaciones del organigrama estatal y nuevos elencos burocráticos

El clima de ideas instalado con la democracia por el respeto a los derechos humanos y la legitimidad que las reivindicaciones de las mujeres habían conquistado a nivel internacional dio como resultado que al tema mujer se le asignara un lugar específico en el aparato del Estado (Brown, 2008). En este contexto, se pueden delinear tres hitos en las transformaciones del organigrama estatal que dará lugar a un incipiente elenco de las burocracias especializadas en el tema mujer. En primer lugar, en 1987 se creó el primer organismo de adelanto de la mujer, la Subsecretaría de la Mujer, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, resultado en gran parte de los acuerdos internacionales ratificados por el Congreso de la Nación. El hecho de que la Subsecretaría fuese ubicada en dicho ámbito implicó que, desde sus orígenes, tuviese que enfrentar una serie de problemas: su funcionamiento estuvo signado por la puja y el conflicto en torno al presupuesto con otras direcciones, a los cuales se añade el complejo contexto en el cual inició sus actividades. En segundo lugar, otro hito fue en 1987 con la creación del CPM, que no tomó en cuenta el modelo de la Subsecretaría de la Mujer por considerarse demasiado “sectorizado”. La

.....

4 Proyecto *El entramado estatal de la pobreza y el género como problemas de gobierno en la Argentina 1999-2019. Agencias, actores y dispositivos*, Secretaría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de la Nacional de Tres de Febrero (Período 2021-2022), bajo la dirección de Vilma Paura y la codirección de Carla Zibecchi.

base para su diseño fue el modelo paulista (Brasil) considerado más acorde con la “realidad de la mujer bonaerense” y con los mecanismos federales de la Nación Argentina.

Las primeras mujeres que llegaron al poder conformaron un grupo heterogéneo de expertas funcionarias, asesoras y académicas, todas ellas portadoras de una trayectoria marcada por una posición de exterioridad y de oposición a lo estatal. En el caso del equipo directivo de la Subsecretaría de la Mujer y del CPM se trató de mujeres militantes –muchas de ellas, feministas– que se convirtieron en burócratas especializadas ante la total ausencia de cuadros calificados en el tema. Se caracterizaron por tener una mirada “moderna” del Estado y un alto nivel de calificación –profesionales e inclusive algunas de ellas con postgrados– pero con una nula experiencia de gestión en las agencias del Estado. Las burocracias más calificadas de estos organismos llevaron adelante el lugar de la mujer en los procesos de modernización de los estados provinciales, directrices para incidir en la política pública –no sectorial, sino transversal– y pusieron en marcha nuevos dispositivos de intervención. En este sentido, el programa REDES, primera experiencia para incluir el tema mujer de manera tecnificada en la política social y financiada a través de un préstamo del Banco Mundial, puede considerarse una creación experta feminista del periodo y marcó un hito de la época. En 1987 el gobierno radical ya había demostrado serios síntomas de deterioro y pérdida de legitimidad, particularmente a partir de la crisis inflacionaria y la victoria del justicialismo en las elecciones provinciales. Dicho proceso tendría como corolario una virtual descomposición de la Subsecretaría.

Continuando con el tratamiento que tuvo la temática en la conformación del organigrama estatal, otro hito fue la creación del CNMI en el ámbito de la Presidencia de la Nación en 1991, cuyo proceso fundacional fue considerado como de “consolidación” hasta 1995. Entre sus integrantes reunió a mujeres del peronismo, feministas y académicas destacadas, muchas de las cuales venían de las experiencias previas de organismos de la mujer antes aludidas. En dicho período se avanzó en cuestiones relativas a la gestión y transformación de organigramas provinciales en tanto se dio continuidad a la creación de áreas mujer en los estados subnacionales. Además, se llevaron adelante reformas

normativas innovadoras –como la Ley de Cupos– y otras normas de acción positiva en la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, y se abrieron espacios de debate y diálogo sobre temas que habían estado invisibilizados hasta ese entonces –la primera ley de protección contra la violencia familiar, la apertura sobre el debate sobre el aborto, entre otros–. Ya desde fundación el CNM planteaba la importancia de la jerarquización, de modo de permitir coordinar junto con el resto de las áreas sustantivas políticas específicas e intersectoriales a través de la transversalización y la articulación con distintas áreas de gobierno y organizaciones de la sociedad civil (Decreto N° 1426 / 1992). En esta etapa se sentaron las bases para lo que luego serían políticas integrales que se organizarían a través de los Planes de Igualdad, entre los cuales se destacan los programas sectoriales –Programa de Igualdad de Oportunidades en Educación (PRIOM) y Programa de Igualdad de Oportunidades en el Empleo– impulsados desde el CNM y llevados adelante con sus respectivos ministerios, entre otros importantes avances que luego fueron discontinuados. Cabe destacar que en 1995 renuncia su presidenta, funcionarias y técnicas en un importante conflicto con el gobierno nacional en torno a la defensa de los derechos sexuales y reproductivos⁵.

Si bien fueron diversos los legados de este período, el principal –reconocido por sus protagonistas– es que se fueron legitimando visiones compartidas entre mujeres políticas, académicas y las feministas: que las políticas en favor de la igualdad de oportunidades de la mujer debían tener una entidad propia y diferenciada de las tradicionales acciones asistenciales y que se debían instalar en lugares jerarquizados dentro de la estructura de conducción política del Estado (Franganillo, 1993).

.....

5 En especial a partir de la Convención Constituyente de 1995, paralela a la Conferencia de las ONU sobre Población de El Cairo. En dicho contexto, la posición oficial de la Iglesia y de sectores más conservadores del gobierno nacional acordaron incluir una cláusula para penalizar el aborto, lo cual implicó no sólo el alejamiento de funcionarias y técnicas del Consejo sino también la desarticulación de programas como el PRIOM (Rofman, 2000).

2.2 La pobreza como problema y su institucionalidad en el organigrama estatal

De manera convergente al ingreso del tema mujer en el organigrama estatal, con la recuperación de la democracia el gobierno elaboraba diagnósticos sobre los problemas sociales que demandaban atención. Frente al registro de que una parte de la población se encontraba en situación de pobreza y tenía dificultades para concretar una ingesta adecuada de alimentos, en pocos meses se puso en marcha el primer programa asistencial: el Plan Alimentario Nacional, más conocido como la Caja Pan, de amplia cobertura –alcanzó a 800.000 familias, es decir, unos tres millones de argentinos– (Cervio, 2019). Como parte de una misma ingeniería, se afianzaron las agencias de información estadística y de medición de la pobreza y se conformó un grupo de análisis con reconocidos académicos y especialistas de las políticas sociales en una dependencia del Estado. La pobreza devino dominio experto (Vommaro y Daniel, 2013) y se constituyó en un problema de gobierno (Paura y Zibecchi, 2018). La puesta en marcha del Plan Alimentario Nacional implicó una nueva estructura administrativa a nivel nacional que se tradujo en un crecimiento poco esperado hasta entonces de la burocracia asistencial.⁶ En simultáneo, otros programas destinados a satisfacer las necesidades básicas de niños, madres pobres, ancianos y discapacitados estaban bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia y la Secretaría de Promoción Social, dentro del ministerio mencionado (Midre, 1992).

Siguiendo las coordenadas del tratamiento de la temática, un segundo momento estuvo signado por las políticas de ajuste fiscal y los procesos de reformas del Estado de matriz neoliberal, presentados en el marco de “programas de modernización” y de búsqueda de equilibrio fiscal comunes a las aplicadas en la mayoría de los países de América Latina. En este escenario, uno de los pilares de las reformas neoliberales fue la implementación de una nueva forma de gobernar la pobreza: los programas dirigidos a asistir a desocupados y poblaciones socialmente vulnerables, denominados de “lucha contra la pobreza”.

.....

6 Ya en 1984 había 1,767 agentes de campo empleados en el PAN.

Sus formatos fueron cambiando con el transcurso de los años, pero un aspecto de continuidad fue el criterio de focalización en ciertos grupos que reunían condiciones particulares: niños y niñas con desnutrición, atención del binomio “madre- hijo”, jóvenes vulnerables, desocupados –al comienzo solo varones jefes de hogar–⁷.

Los organismos internacionales de crédito como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido como Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desempeñaron un rol destacado en esos años en el desarrollo de esas reformas y la puesta en marcha de programas asistenciales, abogando por la creación de organismos que pudieran asumir una gestión centralizada de la asistencia. En la Argentina se crearon agencias responsables de esa tarea de gobierno con diferente nivel de articulación, tanto a nivel del Estado nacional como en jurisdicciones subnacionales.

En 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social que en 1999, cambio de gobierno mediante, sería jerarquizada como ministerio. Se trató del primer paso en un proceso de formación de una autoridad asistencial central y de alcance nacional. Ya en 1996 desde esta agenda se coordinaban 26 programas focalizados dirigidos a diversas poblaciones que cubrían diferentes áreas vinculadas a la pobreza. Al mismo tiempo, se creaba la figura de coordinadores regionales como nexos entre el Estado nacional y los gobernantes de las provincias, en una red que buscaba atender el carácter federal del sistema político argentino. Pero más allá de la Secretaría, el Estado nacional gestionaba 48 programas desde diferentes agencias destinados a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

La implementación de los programas focalizados implicó, entonces, la expansión de los equipos burocráticos de diferente rango que asumieron su gestión tanto en las oficinas de nivel central como en las agencias responsables de las provincias y municipios, al nivel local. Junto con los programas comenzaron a circular nuevos saberes sobre la pobreza, se generaron áreas, se transformaron competencias del Es-

.....

7 Este tipo de intervención fue ampliamente criticada desde ciertos ámbitos de estudio y de gestión, entre otros aspectos porque basaba la asistencia a las poblaciones pobres en ayudas transitorias y segmentadas (Repetto, 2001; Paura y Zibecchi, 2018).

tado en sus distintas jurisdicciones, se ampliaron las burocracias y se transformaron las existentes.

La jerarquización mencionada de la Secretaría de Desarrollo Social a Ministerio en 1999 fue otro hito en el proceso de institucionalización de la política asistencial que implicó la expansión de sus burocracias, aun cuando el cambio de jerarquía del área no trajo grandes transformaciones en el perfil de los agentes. Si bien se intentó reorganizar la estructura programática para reducir la fragmentación de la organización ministerial y de intervención –se redujeron a ocho las líneas de intervención: alimentación; capacitación, empleo y desarrollo productivo; fortalecimiento institucional; integración social y desarrollo comunitario; vivienda e infraestructura social; y subsidios al ingreso–, la burocracia asistencial siguió estando mayoritariamente constituida por personal contratado, calificado y no agremiado (Gamallo, 2003).

2.3. La expansión y bifurcación de burocracias asistenciales

Volviendo a los organismos en los cuales hace foco nuestra indagación, cabe observar que a partir de 1996 el CNM transforma su perfil e injerencia, cambiando parte de su plantel y personal técnico. Como documenta Rofman (2000), a partir de estos años el organismo se centra en la articulación con los estados provinciales y nacionales, alejándose de su relación con el movimiento de mujeres y otros colectivos feministas. Esta situación mostró nuevamente el tema del desmantelamiento y la disolución de ciertas áreas y políticas explícitas sobre la cuestión mujer-género que nacen con entusiasmo pero se “enredan” en obstáculos políticos e institucionales y terminan “cayéndose” alejadas del movimiento de mujeres.

Aquí mostraremos que parte de esta disolución de ciertas políticas *generizadas* y de la dificultad para institucionalizar las políticas de género transversales estuvo relacionada con una dedicación mayoritariamente social y asistencial por parte del organismo en la injerencia en lo sectorial. El “golpe de timón” del organismo estuvo en íntima relación con un fenómeno que marcó un sello distintivo en la década de los noventa: la mayor injerencia de organismos internacionales de crédito que exigían –cuando no imponían– el tema “género” equipa-

rándolo a un cupo en los programas de empleo transitorio y asistenciales ante los alarmantes indicadores sociales de la década, como los de desocupación abierta femenina. Así, el CNM participó del componente Desarrollo Comunitario del Programa de Emergencia Laboral en el 2000 en actividades vinculadas con la difusión del programa y en la articulación con las áreas mujer provinciales, municipales y ONG, con el fin de proveer de asistencia técnica a organismos públicos y ONG para la formulación de proyectos comunitarios (CNM, 2001).

En 2002 el CNM deja su lugar de jerarquía en el organigrama estatal para convertirse en un programa dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales –a cargo también del MDSN (Decreto N° 357/2002) – transformación que fue vista por parte del movimiento feminista y burócratas expertas como una importante pérdida de estatus del organismo, de autonomía y de capacidad de incidencia en otras áreas del estado y también de presupuesto. A través de experiencias programáticas características del período, el vínculo entre el CNM y el MDSN fue más marcado que nunca y estuvo centrado en fortalecer la presencia del Ministerio en el territorio a través de las capacitaciones a mujeres, aumentando su injerencia en lo social en detrimento de otras acciones. Además, como destaca Rodríguez Gustá (2018), en dicho período el papel más significativo del CNM fue en torno a las temáticas de violencia contra las mujeres, en gran medida por su rol asignado por la Ley 26.485 sancionada en el 2009⁸, teniendo una presencia casi “simbólica” a la hora de transversalizar la perspectiva de género en otras áreas. Al mismo tiempo, el presupuesto y la dotación de personal se mantuvieron prácticamente inalterados durante el periodo⁹.

Este corrimiento de los organismos de adelanto de la mujer a su injerencia en programas asistenciales no fue un fenómeno exclusivo a nivel nacional, ya lo mismo puede observarse a nivel provincial. Un

.....

8 Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales.

9 El presupuesto del Consejo fue de 11 millones entre 2006 y 2007, pero se habría reducido a 5 millones entre 2007 y 2008. Y pese a que a partir de la Ley 26.485 incrementó las responsabilidades del Consejo, esto no tuvo correlato con el aumento presupuestario entre 2009-2010, y la dotación de personal se mantuvo estable (Franceschet, 2010; Rodríguez Gustá, 2018).

caso paradigmático es el del Consejo Provincial de la Mujer y su profunda mutación en 1995 para convertirse en el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFDH), organismo que desarrolló tareas fundamentales de asistencia en la provincia de Buenos Aires. La consolidación del CPFDH fue contundente y tuvo su correlato con la ampliación de su estructura, sus burocracias y programas. A partir de 1993 fue absorbiendo competencias de otras dependencias como el área de provisión de medicamentos y de prótesis o el otorgamiento de subsidios para viviendas. Así, mientras que en 1993 contaba con 30 empleados, en 1999 el total ascendía a 737 fijos y 275 temporales; de 3 programas en 1990 pasó a 14 en 1999, sobre un total de 45 programas asistenciales que se llevaban adelante en la provincia (Zaremberg, 2003, 2004).

Ahora bien, ¿en qué medida el formato de los programas incidió y contribuyó con la expansión y diversificación de las burocracias asistenciales? El Plan Vida implementado en 1994 es una buena base de referencia. El programa creó una red de mujeres voluntarias trabajadoras vecinales, las “manzaneras”, de carácter cuasi-burocrático, de relación directa con las burócratas del Consejo y con la población objetivo –madres y embarazadas– responsable de diversas acciones sociales para combatir la desnutrición infantil en los barrios.

En el contexto de la crisis social, económica e institucional de 2001-2002, y ante los alarmantes indicadores sociales del período, una nueva etapa de intervención frente a la pobreza se expresó en la acción coexistente de los dos organismos que asumieron esa responsabilidad a nivel nacional, alternando sus modos de gestión y el alcance de su incumbencia: el MDSN y la ANSES. En el caso del MDSN, organismo en el cual nos centramos, desde 2003 –luego de un cambio de gobierno nacional– la gestión se definirá, como bien estudió Perelmiter (2016), por una combinación entre masificación, centralización y territorialización. Masificación, porque la política asistencial expandió su cobertura a niveles sin precedentes; centralización, en tanto la política asistencial se concentró en gran medida en el organismo central, marcando distancia con la forma de gestión fragmentada y dispersa de los programas focalizados de las experiencias anteriores, con el manejo centralizado también de los recursos. En fin, la territorialización

refiere a la formación de una trama institucional que alcanzó todo el territorio nacional, con agencias de atención local, aspecto en el cual volveremos en el próximo apartado.

El MDSN desarrolló dos experiencias programáticas entre 2003 y 2009 que contribuyeron a ampliar este entramado institucional: un programa de economía social, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, y un programa de transferencia a las familias en situación de pobreza, Familias para la Inclusión Social (en adelante, PF). Un aspecto clave fue el anclaje territorial que se armó desde el Manos a la Obra en vinculación con las organizaciones populares de trabajadores desocupados (Logiudice, 2011) y la articulación con actores locales en los municipios mediante los Consejos Consultivos Locales. En el caso del PF, entre 2006 y 2008 su alcance llegaba a 650.000 familias pobres aproximadamente y su mantenimiento representaba entre un sexto y un quinto de los recursos de la cartera (Paura, 2013). Por último, una parte importante de la acción del MDSN fue la ampliación de las pensiones no contributivas entre 2003 y 2009¹⁰ que demandaron más de la mitad del presupuesto de la cartera y la creación de cargos para atender este crecimiento.

Como reconstruyó Perelmiter (2016), en 2008 como contracara de la jerarquización de las trabajadoras sociales de formación nacional, los agentes contratados en programas con financiamiento externo pasaron a ocupar el peldaño inferior de la estratificación contractual y a renegar de su propia condición de “consultores” para aspirar a ser definidos como trabajadores del MDSN. En otro orden, frente a ese deterioro de un tipo de agente, entre 2003 y 2009 se notó la creciente participación de las organizaciones comunitarias y de movimientos sociales de trabajadores desocupados. Desde fines del siglo XX, estos actores habían sido convocados para intervenir en la implementación de los programas en sus barrios y fueron incorporados a las estructuras estatales, incluso mediante la designación de sus líderes como responsables de secretarías y áreas de coordinación en los niveles más altos de la administración (Pérez y Natalucci, 2010; Longa, 2019).

.....

10 La cantidad total de pensiones asistenciales se sextuplicó llegando a cubrir a casi 785.000 personas

Al mismo tiempo, la formación de un campo de intervención frente a la pobreza convocó alianzas y también generó tensiones hacia el interior de las agencias estatales. La participación de los organismos internacionales de crédito y de asistencia técnica en la proliferación de programas de “lucha contra la pobreza” habilitó circuitos de intercambios de ideas y la formación de redes epistémicas en términos de Haas (1992), y de coaliciones promotoras (Sabatier y Weible, 2007) desde las cuales se generaban consensos en torno a las perspectivas y propuestas. En muchos casos, el crecimiento de los equipos asistenciales dio lugar al aumento de burocracias paralelas (Martínez Nogueira, 2004; Giorgi, 2020) ya que las unidades de dirección y coordinación de los programas que contaban con financiamiento internacional respondían a los mecanismos y condiciones de contratación de los organismos supranacionales, con criterios de convocatoria, jerarquización y niveles salariales propios. Estos funcionarios, muchos de ellos con credenciales y perfiles de *expertise* de reconocimiento internacional, con contratos temporales, renovables y altos honorarios, convivían en un clima de cierta tensión en las oficinas de la Secretaría y luego del MDSN con agentes de planta, de menor rango y diferente nivel de profesionalización, que formaban parte del funcionariado de carrera de la administración pública argentina, cuyos salarios eran significativamente más bajos.

2.4. De los escritorios a los territorios: movimientos, viajes y pericias de las burocracias

El estudio de las burocracias en íntima relación con sus clientelas ha cobrado un importante protagonismo en los pasillos de las oficinas de atención al público y en las esperas (Auyero, 2013) porque son “burócratas de calle” (Lipsky, 1980) o de “ventanilla” (Schijman y Laé, 2011). Como veremos a continuación, los elencos burocráticos se caracterizaron no solo por el accionar en las oficinas centrales de las agencias examinadas, sino también por “bajar” a los territorios o bien entrar en contacto –con diversas intensidades– con las poblaciones a las que debían atender, como receptoras, beneficiarias de los programas de transferencias y alimentarios, trabajadoras vecinales.

Como se desprende de los testimonios, las burócratas entrevistadas¹¹ –técnicas profesionales, en algunos casos con cargo de dirección– registran que parte de la transformación institucional que se dio desde el CPM al CPFHDH tuvo que ver con cambios importantes en su quehacer cotidiano: en la envergadura de programa con el cual trabajar –el Plan Vida–, el tipo de tareas específico, y el contacto con las *clientelas* y el territorio –distritos de la provincia, el barrio y sus organizaciones, en particular los comedores, el armado de otros dispositivos como los talleres–. Como señalaba una entrevistada, “con la red de manzanas, hacíamos mucho contacto con las mujeres, íbamos a los distritos, a los barrios”.

(...) armé un taller para trabajar con manzanas (...) Esta experiencia me dio mucho entrenamiento, estábamos con 20 como con 1000 (...) Bueno, pensar un programa de esas características, de esa dimensión con ese presupuesto, con esa responsabilidad. Era otra cosa. Mucha gente a cargo, yo nunca había tenido tanta gente. ¡Tanta!. Éramos dos directoras, después había tres, y eran 120 personas profesionales a cargo (Subdirectora del Plan Vida del CPFHDH).

Si nosotros estamos en el comedor barrial donde se concentra toda la gente. Porque ahí es donde se concentra todo, el niño, la mamá, el discapacitado, la niña madre, el que consume drogas (Coordinadora del Área de Discapacidad del CPFHDH).

De hecho, cuando el Programa Vida organizaba las reuniones de encuentros con las manzanas, muchas veces yo participaba de estas reuniones porque era otra mirada, (...) desde la manzana. Recogía de su barrio, o de su manzana, la información; y buscábamos allí el cómo están percibiendo desde la comunidad lo que está ocurriendo dentro de la escuela. Y esto orientaba los monitoreos (Coordinadora Programa Servicio Alimentario Escolar del CPFHDH).

.....

11 Las entrevistas fueron realizadas durante los años 2002-2003 y las entrevistadas tuvieron cargos jerarquizados como subdirecciones o coordinaciones. Algunas de ellas vivieron el traspaso del CPM y su transformación a CPFHDH. Se reserva su anonimato.

De acuerdo a nuestro relevamiento de documentos y entrevistas, el CPFDPH contó con dispositivos de intervención específicos como fueron los Regionales de la provincia de Buenos Aires que reunía distintos distritos de una zona. En ellos, burócratas de diversas jerarquías –técnicos, directores, subdirectores– “bajaban” y se “sentaban en la misma mesa” con representantes del municipio, organizaciones territoriales y manzaneras. Zaremborg (2004), muestra cómo el CPFDPH fue absorbido por un estilo de acción social que se centró en la construcción y el contacto directo y personalizado con las “manzaneras”. La autora reconoce que el equipo que ocupaba la dirección de los programas estaba conformado en su mayoría por técnicas con habilidades ligadas al trabajo en la comunidad. En esa línea, Frederic y Masson (2006) consideran que a través del Plan Vida se dio lugar a un nuevo tipo de relación entre funcionarios y destinatarios de las políticas del CPFDPH y fue un punto estratégico en las transformaciones de la política social de la provincia.

Poniendo ahora nuestro punto de mira en MDSN, retomamos los hallazgos de Perelmiter (2012) cuando en un trabajo de reconstrucción de las estrategias de aproximación del organismo examina que sus burocracias *plebeyas* –cuadros medios y técnicos “rasos”– constituyen mediaciones claves en la traducción de las políticas en prácticas. Un lugar clave en el proceso de territorialización lo ocuparon los Centros de Referencia –especie de filiales administrativas con atención al público– y los Centros Integradores Comunitarios –de provisión de servicios sociales en localidades consideradas vulnerables–. Todos los agentes que allí trabajaban cumplieron una función central en la construcción de este entramado donde se buscaba “acercar” el Estado a las personas que debía atender, según los objetivos planteados por las autoridades.

De este modo, lo explicaba una coordinadora de un programa de transferencia emblemático del MDSN como el Familias.

La apuesta que estamos haciendo en Argentina es distinta: nosotros estamos bien adentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social... y articulamos todas las acciones con otros programas. Entonces, nosotros tenemos el tema de la atención de las familias y

trabajamos con los Centros Integradores Comunitarios (CIC) (...) Nosotros en la mayoría de los lugares que hay CIC ya construidos, las oficinas del programa funcionan ahí. (...) En la mayoría de las provincias hay Centros de Referencias de Ministerios que es donde se articula y se planifica toda la política que se hace desde los programas a nivel central pero territorialmente (...) Entonces en realidad no es ¿qué es lo que el programa hace con los talleres? Sino que los talleres que el programa da son los que surgieron a partir de un relevamiento de necesidades y recursos que necesitaban en ese barrio trabajar (...) Nosotros tenemos convenios marco de cooperación para que sean los pasantes de los últimos años de las carreras que tengan un perfil más social, los que ayudan en la atención directa a las familias beneficiarias en las oficinas que cuenta el programa (Coordinadora del programa Familias).

De manera convergente, en el CNM a partir de 2003 se buscó una mayor articulación y complementación con los programas desarrollados por el MDSN. La principal línea de intervención que llevó adelante el CNM consistió en acompañar la tarea de facilitar el acceso de las mujeres al microcrédito a través de capacitación y la promoción. Se trataba de una política de articulación en el territorio.

Bueno, y empezamos a trabajar en las provincias: llevamos el MET¹² y llevamos el microcrédito, el Plan Manos a la Obra (...) Esto, como te imaginarás, no es nada sencillo para un organismo como el nuestro que es tan pequeño. Ha sido un trabajo arduo pero de mucha articulación. (...) Siguiendo la línea de la política de articulación estamos trabajando en la capacitación del personal de la gente que trabaja en territorio con Desarrollo Social (...) Justamente el Consejo hizo un convenio con el Programa Familias, nosotros estamos capacitando a muchas personas que llevan el tema, para introducir la perspectiva de género allí (...) Fortalecemos fundamentalmente la presencia del Desarrollo Social a través de nosotros que vamos allí a



12 Programa Mujer, Equidad y Trabajo (MET) se implementó desde el 2002 conjuntamente con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para promover y hacer efectiva la igualdad de oportunidades para varones y mujeres en materia de trabajo, dentro del esquema del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

dar este tema de derecho, de género y demás (Coordinadora Micro-crédito y Programa Mujer, Equidad y Trabajo)¹³.

Cada uno de estos agentes son portadores de una pericia específica acerca de lo social que se construye o se consolida según el área de intervención. En unos casos se trata de formaciones académicas; en otros, el saber está vinculado al ejercicio profesional de las disciplinas del servicio social pero también al conocimiento de los circuitos interinstitucionales y las dinámicas internas del Estado. Además, estos elencos burocráticos construyeron sus propios dispositivos de intervención que permiten el encuentro con sus clientelas “cara a cara”, mesas de trabajo, talleres, encuentros regionales, con diversos grados de institucionalidad.

3. Conclusiones

Como bien han destacado los estudios del tema, desde fines de los años 80 se produjo una feminización de la fuerza de trabajo que aconteció en el marco de una aguda crisis y como consecuencia del deterioro de los ingresos en el hogar que, por lo tanto, no pudo ser leída como un rasgo de modernización de la economía argentina en aquel entonces (Wainerman, 1995). Por el contrario, el reconocimiento del “riesgo” para caer en la pobreza de los hogares con jefatura femenina y su “transmisión generacional” tomó protagonismo, al mismo tiempo que las responsabilidades de cuidado y reproductivas siguieron estando a cargo de las mujeres, ya sea en el hogar y/o a través de redes comunitarias. Este contexto neoliberal y su particular clima de ideas favoreció la inclusión y aceptación de la noción de *feminización de la pobreza* como problema y a la asistencia como vía de atención. Más particularmente, tuvo un efecto político fundamental: el diagnóstico de la feminización llamó la atención a los encargados del diseño de programas y políticas, con la potencialidad de actuar simultáneamente sobre la pobreza y, en cierta forma, sobre las demandas acerca de las desigualdades de género (Aguilar, 2011).

.....

13 Entrevista efectuada en el 2007.

Volviendo a uno de nuestros interrogantes iniciales, nos preguntamos en qué medida los programas –como dispositivos de intervención estatal– destinados a atender la cuestión mujer-género y la pobreza produjeron mutaciones en las burocracias. En este escrito registramos el tratamiento específico que tuvieron la cuestión mujer-género y la pobreza como objetos de gobierno y de dominio experto durante los primeros años de recuperación de la democracia, haciendo foco en un segundo momento que se inscribió en la aplicación de las reformas neoliberales de los años 90. En dicho momento se multiplicaron programas focalizados de “combate a la pobreza” que ampliaron los cuerpos de agentes en nuevos organismos de “desarrollo social” y en las diversas oficinas que se destinaron a gestionar esos programas. Mostramos también que en la crisis político institucional y económico social que vivió la Argentina en 2001 las mutaciones de las burocracias se vincularon con dos transformaciones de la política asistencial: su territorialización mediante la construcción de proximidad de oficinas y agentes con las poblaciones destinatarias y la implementación de una nueva modalidad de programas. La atención de los receptores, las articulaciones institucionales y el cumplimiento y el control de las condicionalidades y contraprestaciones impuestas generaron demanda de cargos burocráticos y agencias que ampliaron la red asistencial.

El descubrimiento de la pobreza, el hambre y la cuestión mujer como parte de las deudas de la democracia han surgido en nuestro país de manera separada: fueron distintos los elencos expertos que los movilizaron, las agencias creadas, así también como los dispositivos de intervención. Sin embargo, ambas agendas confluyeron y sus límites se borronearon con el transcurrir del tiempo. Organismos de adelanto de la mujer –creados tanto a nivel nacional como subnacional– sufrieron importantes transformaciones y tuvieron incidencia en el campo de la asistencia y la pobreza, al mismo tiempo que fueron influidos por los cambios en él producidos.

De esta manera, en este artículo mostramos dos grandes transformaciones vinculadas a la trama institucional en torno a la asistencia y a sus elencos burocráticos. Por un lado, cambios en la trama institucional general de la asistencia –nuevas carteras, organismos– a partir de la inclusión de las temáticas, programas y otros dispositivos de

intervención emblemáticos y por la expansión de los elencos burocráticos que fueron convergiendo con el correr del tiempo. Por otro lado, por la circulación y renovación de esos agentes en interacción con la *clientela* –receptores/as de programas, mediadoras, entre otros–. En esta circulación, trabajar “desde y para el territorio”, “viajar”, “bajar”, “hacer contacto”, “sentarse en la misma mesa” pasaron a ser prácticas recurrentes y legitimadoras del quehacer cotidiano de esas burocracias.

De este modo, el destino de parte de las agencias bajo análisis –MDSN y oficinas de adelanto de la mujer– confluyó en la atención de similares demandas y problemáticas sociales de la *feminización de la pobreza*. Dicho fenómeno puede observarse tanto en las transformaciones de los organigramas estatales, en el quehacer de sus burocracias y los vínculos a través de los programas sociales asistenciales que tuvieron fuerte injerencia en el campo de la asistencia, como en la relación particular con la población “objetivo”. Las clientelas, mayormente femeninas y pobres, serán las protagonistas en términos de ser las principales demandantes de subsidios y servicios estatales, conocedoras de las necesidades de los barrios, responsables de las condicionalidades y, en todos los casos, objeto de intervención por parte de los programas de manera tecnificada –sea como beneficiarias directas, indirectas o mediadoras–. Tal forma de intervención demandará de otro tipo de burócrata con una pericia acerca de lo social específica y situada, es decir, que se termina de consolidar según el área de intervención.

En consecuencia, no sólo se trató de expansión, sino también de diversificación de las burocracias: algunos agentes tomando decisiones en las oficinas centrales en interacción con decisores políticos, con expertos de organismos internacionales, a veces conviviendo en tensión. En nuestro trabajo, centramos la mirada en burocracias que de diversas maneras establecieron relaciones directas y fluidas con los territorios y las clientelas. Ya sea en las oficinas de las áreas centrales del Estado nacional, en las múltiples agencias creadas en las provincias, en los talleres y encuentros organizados por ellas/os, en las organizaciones e instituciones locales –el comedor, la escuela–, las/os burócratas de jerarquías diferentes establecen relaciones con otros actores, movilizan saberes y desarrollan prácticas que les permiten mediar en el mundo

asistencial. Si las burocracias “son lo que hacen” (Oszlak, 2006), las relaciones entre agentes burocráticos y usuarios es clave también para entender el quehacer cotidiano de lo que es ser burócrata asistencial, como una dimensión constituyente.

Referencias bibliográficas

Aguilar, Paula Lucía (2011). La feminización de la pobreza: conceptualizaciones actuales y potencialidades analíticas. *Revista Katálisis* 14(1), 131.

Anderson, Jeanine (1994). *La feminización de la pobreza en América Latina*. Lima, Red Entre Mujeres / Diálogo Norte – Sur.

Arcidiácono, Pilar y Luci, Florencia (2021). Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos. *Aposta*, (89), 82-102.

Auyero, Javier (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires, Argentina, Eudeba.

Bourdieu, Pierre (1993). Génesis y Estructura del Campo Burocrático. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (96-97), 49-62.

Brown, Josefina (2008). De la institucionalización de los asuntos de las mujeres en el Estado Argentino y algunos de los avatares, entre los ochenta y los noventa. *Revista Mora*, (14), 87-100.

Camou, Antonio (2006). “El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En A. Garcé y G. Uña, (Eds.) *Thinks tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales* (139-176). Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

Cervio, Ana (2019). Política alimentaria, pobreza y emociones en la Argentina de los años 80. *Entramado*, 15(1), 62-77

Consejo Nacional de la Mujer (2001). *Mujer, Trabajo y Empleo*. CNM, Buenos Aires, Argentina.

Decreto N° 1426/1992 - Creación del Consejo Nacional de la Mujer (1992) Poder Ejecutivo Nacional. Presidencia de la Nación. Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1426-1992-9837>

Decreto N° 357/2002 - Aprobación del Organigrama - Administración Pública Nacional (2002) Poder Ejecutivo Nacional. Presidencia de la Nación. Argentina. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=72486>

Farah, Ivonne. (2003). “Incorporación de la perspectiva de género en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”. En S. Berger (Ed.) *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo: Bolivia y Perú* (47-215). Lima, Perú, OIT.

Franceschet, Susan (2010). Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(3), 1-28.

Franganillo, Virginia (2015). “Consejo Nacional de la Mujer. Primer organismo jerarquizado en Argentina”. En. S. Perez Gallart, (coord.) *Las conquistas de las mujeres en 30 años de democracia* (37-44). Buenos Aires, Argentina, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.

Frederic, Sabina (2010). “Oficio policial y usos de la fuerza pública: aproximaciones al estudio de la policía de la Provincia de Buenos Aires”. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (281-308). Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

Frederic, Sabrina y Masson, Laura (2006). Hacer política en la Provincia de Buenos Aires: cualidades sociales, políticas públicas y profesión política en los '90. *Anuario de Estudios en Antropología Social*, (3), 129-138.

Gamallo, Gustavo (2003). La política social de la Alianza. El Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social*, (7), 79-100.

Giorgi, Guido (2020). El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. *Trabajo y Sociedad*, (34), 23-47.

Haas, Peter (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.

Ley N° 26.485 - Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009) Congreso de la Nación. Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485-152155>

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, EEUU, Russell Sage.

Logiudice, Ana (2011). Pobreza y neoliberalismo: la asistencia social en la Argentina reciente. *Entramados y perspectivas*, 1(1), 61-90.

Longa, Francisco (2019). *Historia del movimiento Evita. La organización social que entró al estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI.

Martínez Nogueira, Roberto (2004). “Historia, aprendizaje y gestión pública; las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente”. En Bertranou et al. (Comps.): *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social argentina*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

Midre, Georges (1992). Bread or Solidarity? Argentine Social Policies, 1983-1990. *Journal of Latin American Studies*, 24(2), 343-373.

Oszlak, Oscar (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTdata*, (11), 11-56.

Paura, Vilma (2013). *Familias, pobreza y políticas sociales en la Argentina reciente. Un análisis de las experiencias de transferencia condicionada de ingreso 2002-2009* (tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires (Inédita).

Paura, Vilma y 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. *POSTdata*, (23), 379-416.

Perelmiter, Luisina (2012). “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal”. En G. Vommaro, y S. Morresi (Eds.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en la Argentina reciente* (79-134). Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. General San Martín, Universidad Nacional de San Martín Edita.

Perelmiter, Luisina y Paura, Vilma (2019). “Los ministros del trabajo y la pobreza en democracia. Entre arraigos sociales, vínculos políticos y desafíos de gestión”. En P. Canelo y M. Heredia (Comp.) *Los puentes y las puertas: las fronteras de la política argentina a partir de sus élites*. Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de San Martín.

Pereyra, Elsa y Montes, Karina (2020). *La gestión de la ciencia y la tecnología en la Argentina: Desarrollo reciente*. Mimeo.

Pérez, Germán y Natalucci, Ana (2010). La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina. *América Latina Hoy*, (54), 97-112.

Pozzio, María (2010). “De “soldados” a “espías”. Resignificaciones y conflictos en torno a la definición de Atención Primaria de la Salud en la implementación de las políticas públicas en una ciudad bonaerense (2004-2007)”. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (387-410). Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

Repetto, Fabián (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2018). “El Consejo Nacional de la Mujer en la época progresista: cuando se está lejos del “feminismo de Estado”. En M. M. Ollier (Comp.) *La centenario apuesta de la Argentina democrática* (245-254) Buenos Aires, Argentina, Prometeo.

Rofman, Adriana (2000). “El Estado y las Mujeres: articulación entre demandas y políticas de género”. En S. Hintze (Comp.) *Estado y Sociedad. Las políticas en los umbrales del siglo XXI* (205-222). Buenos Aires, Argentina, EUDEBA.

Sabatier, Paula y Weible, Christopher (2007). “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. En P. A. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process* (189-220). Colorado, EEUU, West Press.

Salerno, Agustín (2007). Evitismo liberal, voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007-2015). *Papeles de Trabajo*, 11(20), 167-188.

Schijman, Emilia y Laé, Jean-François. (2011). Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible. *Trabajo y Sociedad*, 15(16), 67-83.

Tenti Fanfani, Emilio (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires, Argentina, CEAL.

Valenzuela, María Elena (2003). “Desigualdad de Género y Pobreza” en Valenzuela, M. E. (comp.) *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo, Argentina y Paraguay* (15-65). Santiago de Chile, OIT.

Vommaro, Gabriel y Claudia, Daniel (2013). ¿Cuántos son Los pobres? contribuciones a La Historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta. *Voces del Fénix*, 23(4), 24-31.

Wainerman, Catalina (1995). “De Nairobi a Pekín. Las mujeres y el trabajo en la Argentina”. *Revista Sociedad* (6), 149-158.

Weber, Max (1992). *Economía y Sociedad*. México, México, Fondo de Cultura Económica.

Zaremborg, Gisela (2003). Pedidos, demandas, reclamos y proyectos: la mediación de las manzanas y las comadres en el conurbano bonaerense. *Researchgate*. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/266261019>

Zaremborg, Gisela (2004). Alpagatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile. *Serie Políticas Sociales*, (94). Santiago de Chile, Chile, CEPAL.

Zibecchi, Carla (2019). El primer “cuarto propio” en el Estado. Estado, género y expertas en la creación de la Subsecretaría de la Mujer de la Nación (1983-1989). *Revista Argentina de Sociología*, 15(25), 69-90.

Recibido: 01/04/2022

Aceptado: 27/09/2022