
El burócrata y el pobre. Relaciones administrativas y tratamiento de la miseria

Vincent Dubois

(Valencia, Alfons el Magnànim, 2018)

Publicada por primera vez en 1999, editada cuatro veces en francés, traducida al inglés y próximamente al italiano, y reseñada en una veintena de revistas científicas, *El burócrata y el pobre. Relaciones administrativas y tratamiento de la miseria* encuentra su versión en español casi veinte años después de su primera edición. Sociólogo y politólogo, Vincent Dubois narra la experiencia entre los ciudadanos y la Administración pública del Estado, a través de una exhaustiva etnografía de los encuentros cara a cara entre los agentes de las Cajas de Subsidios Familiares (*Caisse d'Allocations Familiales*, CAF) y sus usuarios. Pieza clave de la Seguridad Social francesa, las CAF proveen subsidios familiares a trabajadores de distintas categorías, y en general a todas las personas que residen en el país con sus hijos y que no ejercen una actividad profesional. De esta manera, los agentes sociales que recurren a estas instituciones provienen de los sectores más pauperizados de las clases populares francesas.

El aumento del número de pobres, el desempleo masivo, las transformaciones en la familia y la problemática migratoria afectan profundamente los sentidos y usos sociales de las instituciones de bienestar francés, así como los encuentros entre los agentes del bienestar y los usuarios. Más numerosos que nunca, los usuarios recurren frecuentemente a las oficinas del bienestar, y sus encuentros con la Administración, a menudo problemáticos, reflejan el incremento de sus dificultades. Los agentes deben gestionar situaciones de tensión desprovistos de recursos, unos involucrándose de manera personal, otros aferrándose a su papel impersonal y burocrático; la mayoría alternando entre la implicación y el desapego, entre la asistencia y la dominación. Por otro lado, la brecha entre, por un lado, las situaciones y prácticas de los usuarios y, por otro, las expectativas y normas sociales representadas por las instituciones públicas es cada vez más profunda. De esta manera, las transformaciones sociales de las últimas décadas en Francia han coadyuvado a transformar el sentido y la función de los *petits bureaucrates* en el campo del bienestar: tal como analiza Dubois, sus oficinas constituyen cada vez más un espacio de resocialización y sociabilidad, donde los ciudadanos en situación de pobreza pueden expresarse, compartir sus problemas personales y hasta solicitar consejos; y, por otro lado, los encuentros burocráticos se tornan cada vez más violentos, simbólica y hasta físicamente, y constituyen medios de regulación de la pobreza.

Desde la *street-level bureaucracy* de Lipsky (1980) y el desarrollo de la etnografía política, un creciente número de científicos sociales se han interesado en las prácticas cotidianas de los funcionarios de bajo rango y en su poder discrecional en la implantación de las políticas públicas. En el campo del *welfare*, tanto en Europa como en los Estados Unidos, las reformas del bienestar han reforzado las dimensiones estratégicas de los estudios de casos individualizados, y consecuentemente se ha traducido en la necesidad de una investigación comprensiva a este nivel. En este marco, existen especificidades nacionales que exigen la comparación internacional, tal como propone Christopher J. Jewell en *Agents of the Welfare State* (2007). Sin embargo, la mayoría de artículos y libros de la materia publicados en lengua inglesa se vinculan a investigaciones y programas de los Estados Unidos o del Reino Unido. En cuanto a la literatura en español, son escasas las referencias existentes en torno al tema, con contadas y notables excepciones, tales como la obra de Javier Auyero, particularmente *Pacientes del Estado* (2013), la obra de Alberto Martín Pérez acerca de la ciudadanía frente a las administraciones sociales y los servicios públicos en España (Martín Pérez, 2010; Martín Pérez *et al.*, 2012), entre otros.

Para la construcción de su objeto, Vincent Dubois elabora su mirada a partir de la síntesis de distintos elementos y perspectivas. En primer lugar, el autor parte de preguntas axiales inspiradas en la sociología de las instituciones francesas (Lagroye y Offerlé, 2011), en torno a las relaciones entre las funciones de estas instituciones y los roles sociales de los agentes que las hacen existir, los modos de reproducción institucionales y las transformaciones que las afectan, y la contribución de las mismas a la institucionalización de grupos y de estatus sociales, indagando de esta manera acerca de la construcción del orden institucional y su mantenimiento, y de los usos de la institución por parte de los agentes y de los usuarios.

En segundo lugar, al analizar el trabajo institucional a través del cual los representantes de la autoridad pública, aunque sean subalternos, tratan con individuos, clasificándolos y otorgándoles —o no— recursos estatales, Dubois se pregunta acerca de las relaciones sociales de dominación a las cuales se encuentran sometidos los usuarios, provenientes mayoritariamente de sectores populares. De esta manera, el autor parte de una sociología de la

dominación inspirada en la obra de Claude Grignon y Jean-Claude Passeron (2013) y de Richard Hoggart (2013), orientada al estudio de las relaciones entre los sectores populares y la Administración, sensible a las diversas formas de violencia, condescendencia y de subordinación, pero también a las prácticas de evasión, subversión y resistencia.

Un tercer eje presente en la obra es el de una sociología de la acción pública, posteriormente desarrollada y formalizada por el autor (Dubois, 2009), interesada en sus configuraciones sociales y sus procesos de producción, a través del estudio del papel de los actores subalternos en su definición, sus rasgos estructurales y disposicionales, su relativo poder discrecional, las condiciones prácticas del trabajo administrativo y sus cadenas de interdependencias. Finalmente, el autor se apoya en una sociología del Estado, analizando la inculcación e imposición de representaciones y clasificaciones sociales a través del ejercicio de la violencia simbólica, comprendiendo a la acción pública, sus instituciones e instrumentos de coerción e incentivos, como una de sus modalidades prácticas por excelencia.

Por otro lado, privilegiando el orden de la interacción como observatorio, el autor articula los aportes de la tradición interaccionista, fundamentalmente inspirada en la obra de Erving Goffman, dando cuenta de la compleja relación entre los agentes de la CAF —atrapados entre su papel institucional y sus disposiciones personales— y los ciudadanos más pobres, con una mirada estructuralista que se apoya en la obra de Pierre Bourdieu, situando el orden de la interacción en un contexto más amplio de estructuras disposicionales y sociales.

La etnografía, llevada a cabo en 1995, abarca un período de más de seis meses en las oficinas de la CAF de dos importantes ciudades francesas, empleando fundamentalmente la observación directa. Las salas de espera y los encuentros han constituido el principal objeto de tales observaciones, donde fueron observadas alrededor de novecientas interacciones, de una duración de algunos minutos hasta más de una hora. El autor participa en tales interacciones sentado junto al empleado del servicio, siendo presentado como becario. Estas observaciones fueron complementadas con veintidós entrevistas con agentes de ambas oficinas, y con ciento veinte entrevistas directas y breves con los usuarios en las salas de espera, antes y después de ser atendidos.

La estructura de la obra, en tres partes, refleja la apuesta metodológica del autor. En su primera parte, «Las condiciones sociales de los encuentros burocráticos», la obra adopta un punto de vista estructural orientado a analizar las principales regularidades y rasgos sociológicos de los encuentros entre la *street-level bureaucracy* y el pobre. En primer lugar, muestra cómo las transformaciones sociales tales como el desempleo masivo o las transformaciones estructurales de la familia han cambiado la actitud de los clientes hacia la burocracia del bienestar, que tiende progresivamente a ser vista como un símbolo de una sociedad desigual. De esta manera, las oficinas de la CAF se han tornado un lugar donde la gente expresa el descontento y el resentimiento. Sin embargo, el autor constata una heterogeneidad del público que se expresa en las diferencias en cuanto a las actitudes y respuestas, según el estatus socioeconómico y las *trayectorias institucionales* previas de las personas con la Administración. El segundo capítulo analiza la organización social del espacio físico y la forma en la que los burócratas lo mantienen bajo control, dando cuenta de una configuración que tiende a la individualización del malestar colectivo. Son estas las condiciones que conducen a que la dominación social prevalezca durante los encuentros burocráticos, dando como resultado el gobierno de las conductas de los pobres.

En la segunda parte, denominada, haciéndose eco del análisis de Ernst Kantorowicz acerca de los «dos cuerpos del Rey», «Los dos cuerpos del agente», el autor estudia los

roles y las prácticas, débilmente definidos por su jerarquía, de los agentes del bienestar, reivindicando éstos la independencia en su trabajo. Como consecuencia, el trabajo burocrático se encuentra definido por los *petits bureaucrates* en relación a sus *habitus*, es decir, a sus disposiciones socialmente construidas. El sufrimiento social con el que tienen que lidiar conduce a los agentes a tener actitudes diversas, dependiendo de sus características, quienes se debaten entre el compromiso personal en ayudar al pobre o el desapego burocrático como forma de protegerse a sí mismos. Estas respuestas se relacionan también con las características de los clientes y sus conductas, y con la forma en la cual son concebidos por los agentes. La «buena voluntad» del «pobre digno», «el engaño» del «pobre malo», «la culpa» o «el infortunio» de las madres solteras ilustran los juicios sociales construidos al calor del encuentro, que pueden llevar a prácticas opuestas (de la coerción a la compasión), vinculadas con los perfiles profesionales que los agentes construyen y a través de los cuales son identificados. Las conclusiones de esta primera parte muestran que los *street-levels bureaucrats* deben ser al mismo tiempo oficiales anónimos y personas «humanas», sensibles, para soportar las dificultades con las que deben lidiar. Tienen que jugar diferentes roles de forma alternativa para asumir el sufrimiento social y para mantener al mismo tiempo su autoridad. En definitiva, tienen que jugar con sus dos cuerpos: el burocrático y el personal.

La tercera parte, «Cuestionando el orden institucional», revela las fallas en el mantenimiento del orden institucional. El autor muestra cómo la dominación institucional no resulta totalmente eficiente, y que los visitantes no son tampoco víctimas pasivas sin margen de agencia ni estrategias. En primer lugar, muestra cómo los defectos en el sistema, los errores informáticos o las incertezas en el trabajo burocrático pueden debilitar la autoridad de los agentes. Los capítulos que siguen exploran las estrategias de los clientes, que van de formas pasivas de resistencia a intervenciones deliberadas o agresividad, que el autor caracteriza como *el retorno de lo reprimido*. El último capítulo muestra, en un enfoque *bottom-top*, cómo los nuevos usos de la institución por parte de clientes empobrecidos transforman las funciones institucionales, conduciendo a su adaptación. A modo de ilustración, el autor demuestra cómo las históricamente impersonales y anónimas *street-level bureaucracies* se han tornado espacios de diálogo y contención para aquellos que no tienen a nadie más con quien contar.

Retomando las palabras de Jacques Lagroye (2018) en su prefacio, *El burócrata y el pobre* constituye una gran etnografía, de referencia obligada, tanto por la síntesis original de diversas tradiciones teóricas como por su aporte en los campos de la etnografía crítica de las instituciones y de las políticas públicas, de la acción pública y del Estado. Interesará a todo aquel que trabaje sobre el campo del bienestar, las políticas sociales, la pobreza y las relaciones con la Administración, así como a aquellos que investiguen, desde una perspectiva *bottom-top* y/o etnográfica, la burocracia de contacto y las dinámicas relacionales en la fabricación de la acción pública.

por Alejandro GORR

Laboratoire Sociétés, Acteurs et Gouvernement d'Europe/Instituto Gino Germani

alejandro.gorr@gmail.com

Bibliografía

- Auyero, Javier (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dubois, Vincent (2009). «L'action publique». En: Cohen, A.; Lacroix, B. y Riutort, Ph. (dirs.). *Nouveau manuel de science politique*. Paris: La Découverte.
- Grignon, Claude y Passeron, Jean Claude (2013). *Lo culto y lo popular. Miserabilismo y populismo en sociología y literatura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Hoggart, Richard (2013). *La cultura obrera en la sociedad de masas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Lagroye, Jacques (2018). «Prefacio». En: Dubois, V. *El burócrata y el pobre. Relaciones administrativas y tratamiento de la miseria*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Lagroye, Jacques y Offerlé, Michel (2011). *Sociologie de l'institution*. Paris: Belin.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- Martín, Alberto (2010). «La práctica cotidiana de los derechos de ciudadanía en los servicios públicos de bienestar». *Miscelánea Comillas: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 68(133): 609-638.
- Martín, Alberto; Martín, Eva; Gentile, Alessandro y Gutiérrez, Marta (2012). «Representaciones de la ciudadanía en los servicios públicos: reconocimiento, mérito y autonomía». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 139: 189-200.
-