



UNIVERSIDAD NACIONAL
de MAR DEL PLATA

"El Estado en tu barrio"

Burócratas, proximidad, territorio



Director: Dr. Facundo Solanas
Tesisista: Jélica Lucía Pluchino

Departamento de Sociología - Facultad de Humanidades

Índice

Agradecimientos	2
1. Introducción	3
1.1. <i>Presentación</i>	3
1.2. <i>Estado del arte</i>	7
1.3. <i>Marco teórico</i>	11
1.4. <i>Problemática: objetivos y preguntas de investigación</i>	13
1.5. <i>Hipótesis</i>	14
1.6. <i>Metodología</i>	15
1.7. <i>Anuncio del plan</i>	16
2. Capítulo I - El Estado en tu barrio	18
2.1. <i>Lineamientos, objetivos y pautas de acción</i>	18
2.2. <i>Contexto socioeconómico y partidas presupuestarias</i>	20
2.3. <i>Cambiamos: imaginarios acerca del Estado, la política y las políticas públicas</i>	24
2.4. <i>Antecedentes de política pública</i>	27
3. Capítulo II - Los operativos en tu barrio	31
3.1. <i>Despliegue del programa en el territorio</i>	31
3.2. <i>Despliegue del programa en el Partido de General Pueyrredón</i>	33
3.3. <i>Puesta en escena: aspectos visuales y estéticos en los operativos</i>	36
3.4. <i>Interacciones, relaciones, vínculos</i>	38
4. Capítulo III - La burocracia en tu barrio	42
4.2. <i>Los burócratas en territorio: condiciones y medio ambiente de trabajo</i>	44
4.3. <i>Percepción de los trabajadores y funcionamiento del programa</i>	47
5. Reflexiones finales	55
6. Bibliografía	60

Agradecimientos

La entrega y defensa de esta tesina supone para mí el fin de un recorrido y, también, el comienzo de otros nuevos. Siempre recordaré mi paso por la carrera como una etapa sumamente gratificante, de crecimiento, aprendizaje y nuevas experiencias. Y esto es así, en gran parte, por las personas que se cruzaron en mi camino.

Quiero agradecer a todxs aquellxs profesores que supieron transmitirme en sus clases el entusiasmo, el interés y el amor por la Sociología.

A la cátedra de Sociología del Estado y Políticas Públicas, un espacio en el que aprendí mucho y con quienes siempre me sentí a gusto trabajando.

A Facundo Solanas, mi director, por impulsarme a superarme, por su paciencia, sus consejos y su buena predisposición.

A Federico Lorenc Valcarce, por ayudarme a pensar este trabajo desde sus inicios, por su trato siempre cordial hacia mí y por insistirme y motivarme para que finalice esta etapa.

Agradecer a mi familia. A mi mamá y mi papá, por ser incondicionales, por jamás exigirme, por confiar en mí siempre y por hacerme creer que soy capaz de lograr todo lo que me proponga. A Leonardo y Guillermo, mis hermanos, que desde chica han sido mis modelos y referentes.

A aquellas personas que crucé en los pasillos de la facultad y se convirtieron, desde el primer año, en mis grandes amigas. Sin ellas nada sería igual. Agradecerles por todas las cursadas juntas, las risas, las horas y momentos compartidos, los abrazos y los encuentros.

A María Sol, porque sin ella no puedo imaginar este recorrido. Por ser mi compañera siempre, mi dupla sociológica. Por confiar en mí, por darme seguridad, por su cariño siempre sincero. Por todos los momentos que vivimos juntas, por todas las risas, las charlas, las alegrías, las nuevas experiencias y los sueños que imaginamos juntas.

A la Universidad Nacional de Mar del Plata, por brindar una educación pública de excelencia y por darme la oportunidad de formarme en la profesión que elegí.

1. Introducción

1.1. Presentación

El interés por las prácticas burocráticas cotidianas, el quehacer diario del Estado y su personificación ha permeado y renovado, en los últimos años, los debates en las ciencias sociales. La implementación cotidiana de las políticas públicas pone en juego una serie de acciones, vínculos y saberes que se erigen como una vía de acceso clave para un análisis complejo del Estado (Perelmiter, 2017). La idea de un Estado próximo, que trabaja en equipo junto a los vecinos, los escucha, se involucra en sus problemáticas y busca brindarle soluciones a sus problemas cotidianos, trasladando sus oficinas y funcionarios a donde éstos residen, aparece y se consolida en los distintos discursos acerca del programa “El Estado en tu barrio”: *“Es el valor de que el Estado llegó por primera vez, de manera directa, a muchos lugares de la provincia donde nunca había estado; donde la gente tiene la costumbre de ver al puntero o de no ver a nadie”¹; “(...) gobernar era estar cerca, que gobernar es cuidar y para cuidarlos tenes que estar cerca. Y esto es lo que hicimos con El Estado en tu barrio”².*

Las políticas públicas de corte asistencialista y focalizadas, caracterizadas por la distancia, imparcialidad e impersonalidad han sido objeto de duras críticas por profundizar la asimetría entre representantes y representados, impidiendo la reconstrucción de un vínculo entre el Estado y los sectores desplazados (Perelmiter, 2011). A partir del año 2003 en nuestro país, en consecuencia, comienzan a aplicarse políticas públicas de proximidad que fomenten el desplazamiento físico y la personalización, horizontalización y compromiso con los receptores de políticas públicas; en pocas palabras, se torna imperioso “bajar al territorio” y se manifiesta la territorialidad de los diferentes instrumentos de intervención. El desplazamiento al lugar de los hechos es acompañado por aspectos expresivos y dramáticos, como lo son el buen trato, la atención colocada en la singularidad de cada situación y la indiferencia aparente a cuestiones de mayor escala. Se busca “desmitificar” la acción de los agentes estatales, por lo cual éstos buscan mostrarse como hombres comunes y

¹ Palabras de la Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, en un acto de reconocimiento al equipo del programa social “El Estado en tu barrio”, llevado a cabo el 30 de Enero de 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OPdzu0q5Mk4> Consultado: 25/03/2021

² Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, en un acto de reconocimiento al equipo del programa social “El Estado en tu barrio”, llevado a cabo el 30 de Enero de 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OPdzu0q5Mk4> Consultado: 25/03/2021

cercanos, promoviendo la confianza y la horizontalidad con los beneficiarios (Perelmiter, 2017).

Este tipo de políticas se enmarca en un contexto que podría denominarse como de “representación de proximidad”³ (Annunziata, 2012), en la cual el acento está puesto en la cercanía entre gobernantes y gobernados, donde los primeros se presentan como “hombres comunes” que establecen un vínculo directo con los ciudadanos y se muestran proclives a comprenderlos, identificarse con ellos, compartir sus experiencias y su cotidianeidad. Se multiplican, de esta manera, las instancias participativas que, haciendo uso de diferentes herramientas, prácticas y procedimientos, buscan que los ciudadanos formen parte de las instancias de decisión pública, con una fuerte apuesta al ámbito local como espacio clave para la participación (Annunziata, 2008).

La Ley N° 23.696, sancionada en nuestro país en el año 1989, supuso una nueva división de las tareas en el sector público. En consecuencia, la Nación pasa a tener a su cargo la dirección, diseño, financiamiento y control de distintos programas, pero se distancia de la gestión directa de los mismos. Las provincias debieron asumir, entonces, las responsabilidades primarias de la gestión en materia de educación, salud, seguridad, entre otros. Los Municipios, finalmente, se constituyen como el “primer anillo” en relación con la ciudadanía (Blutman y otros, 2007). Los discursos en favor de la descentralización la asociaban a una serie de ventajas relacionadas con una mayor eficiencia y eficacia en el accionar estatal, una mejora en las comunicaciones entre niveles, la posibilidad de descomprimir las estructuras administrativas y una ampliación de los espacios de representación y participación que, en última instancia, permitiría fortalecer y perfeccionar los procesos democráticos (Cao y Vaca, 2006)⁴.

La descentralización, entonces, puede impulsar políticas que incentiven y fortalezcan los ámbitos de intervención y representación en los espacios locales, logrando una articulación entre los distintos niveles de Estado. O bien, puede conducir a predominio de “políticas unilaterales” que fragmenten las demandas y los problemas

³ Al hacer referencia a una “representación de proximidad”, Rocío Annunziata (2012) retoma y complejiza la tipología sobre las formas de representación desarrollada por Bernard Manin, a la vez que retoma discusiones y aportes de diversos autores sobre este tópico.

⁴ Autores como Crawford Macpherson (1994) reflexionan acerca de las condiciones de posibilidad de la participación ciudadana en el contexto de una democracia representativa, dadas las escasas probabilidades de establecer con éxito un sistema de democracia directa. A pesar de la potencialidad de crear sistemas informáticos que faciliten a los ciudadanos dar su opinión sobre diversos asuntos, las decisiones y definiciones sobre qué preguntar siempre serán realizadas, en última instancia, por los órganos del gobierno. Asimismo, las personas pueden no estar capacitadas para debatir sobre temas complejos, hallarse desinteresadas, manifestar opiniones encontradas, etc.

locales. Se muestra, entonces, como una arena de conflicto que pone de manifiesto las diversas tensiones presentes en las políticas de modernización y democratización del Estado (Calderón y Dos Santos, 1990).

El acento está puesto, así, en lo que Jean Padioleau (1989) denomina el “Estado en concreto”. Mientras que los aspectos “abstractos” del Estado-Nación tienen que ver con el entrecruzamiento de los hechos del Estado de derecho (relativos a constituciones y reglamentos), los datos institucionales (parlamentos, administración, etc.) y los diferentes actores sociales (que pueden ser identificados en clases, partidos políticos, grupos de interés, etc.); los aspectos “concretos” refieren a las actividades rutinarias llevadas a cabo por las oficinas, empresas y administración públicas, las acciones de las elites políticas administrativas y las conductas ciudadanas empleadas (Padioleau, 1989).

Las políticas públicas actúan como un tema central para el análisis puesto que proveen de un conocimiento capilar del funcionamiento del Estado, dando cuenta del entrecruzamiento de diferentes actores, así como también de los distintos recursos, imaginarios y significados puestos en juego. Este tipo de análisis, lejos de constituirse en estudios normativos que distingan entre buenas y malas medidas o se sustenten en proveer herramientas para un funcionamiento eficiente, permite captar la complejidad de la actividad estatal, dar cuenta de sus diferentes facetas y centrar la atención en las significaciones otorgadas por los diferentes actores (Padioleau, 1989).

El análisis de políticas públicas es, en palabras de Joan Subirats y otros (2008:183), *“el que mejor refleja la complejidad y riqueza de matices de las mismas”*, conectando directamente a los actores públicos, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los afectados. Permite analizar la interacción entre dichos actores con el fin de comprender el funcionamiento de una política pública en la práctica.

Considerar a la políticas públicas como un punto de partida para el análisis permite dejar atrás la visión jerárquica y lineal que concibe a la política como un simple *output* del sistema político, reconstituyendo el papel de las instituciones, administraciones y poniendo de manifiesto el rol de actores esenciales, lo que permite guiar la mirada hacia los métodos e instrumentos del Estado y los cambios en sus estructuras y concepciones. Las políticas públicas no se conciben como meras recetas de gobierno o como producidas en el vacío, sino que son indicadoras de la naturaleza y funcionamiento de la maquinaria estatal (Meny y Thoenig, 1992).

Teniendo en cuenta, como se expresó anteriormente, que las políticas públicas se constituyen como la materia para el análisis del “Estado en concreto”, retomaremos aquí

el análisis procesual propuesto por Harold Lasswell, quien destaca siete etapas en lo que denomina “el proceso de decisión”: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (Lasswell, 1971 en De León, 1997: 5). Si bien dicho enfoque ha sido reformulado por algunos autores y criticado por gran parte de la literatura teórica relativa al análisis de políticas públicas⁵, constituye una herramienta de análisis valiosa que permite detectar y categorizar actores y acciones, contribuyendo a esclarecer determinadas políticas de manera retrospectiva (De León, 1997). Así, autores como Jacques Lagroye (1993) plantean que en cada una de estas fases participan una multiplicidad de actores, que pueden intervenir y dejar de hacerlo y, además, que la concatenación de etapas no se plantea como lineal ni idéntica para todos los casos. El enfoque procesual entonces, y a pesar de sus limitaciones, provee un marco analítico para analizar de manera rica y exhaustiva cada una de las etapas que intervienen en una política pública, en este caso la de implementación o aplicación. La atención puesta en una única etapa no implica negar el proceso completo ni concebir a las políticas como un conjunto de movimientos diferenciados, sino que el enfoque propuesto por Laswell es utilizado como un marco de referencia para el análisis.

La implementación puede entenderse, siguiendo el planteo de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1993), como el cumplimiento de una decisión política, ya se presente en forma de estatuto o en forma de órdenes ejecutivas. Otros autores, como Joan Subirats (2008) la entienden como un conjunto de procesos tendientes a la realización de los objetivos de una política pública, esto es, su puesta en práctica, la cual conlleva la definición de planes de acción e involucra decisiones y acciones concretas destinadas a los grupos-objetivo de la política pública. Finalmente, Ives Meny y Jean-Claude Thoenig (1992) hacen referencia a que la implementación tiene por objeto ejecutar un programa de acción, mediante el cual se busca obtener un cambio en los individuos y grupos destinatarios. Ambos participantes de la relación se encuentran en un proceso de interacción, cambio y juego político. Los actores intervinientes no permanecen neutros ni pasivos, sino que es una etapa en la que la lucha política (en forma de presiones y negociaciones) se manifiesta según lógicas específicas.

⁵ Para Paul Sabatier, por ejemplo, el enfoque procesual negaba el papel de las ideas en la evolución de las políticas y, en consecuencia, planteó una serie de objeciones acerca del mismo. Considera, entre otras cosas: que no es un modelo causal; que padece de imprecisiones descriptivas; y que no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y el aprendizaje orientado a las políticas (Sabatier, 1993 en De León, 1997: 9)

El acento puesto en la implementación de políticas públicas nos dota de una visión más precisa y realista del Estado, de su capacidad para innovar o administrar sus obligaciones, los diferentes modos de interacción establecidos y las relaciones con diversos grupos, así como nos informa sobre los desfases entre la decisión y su ejecución (Meny y Thoening, 1992).

Se busca explorar, así, el funcionamiento real del Estado, dando cuenta de la complejidad propia de la actividad estatal, estableciendo un diálogo entre los saberes nativos y las reflexiones académicas, destacando la lógica particular, histórica y personalizada que los actores poseen y utilizan en sus relaciones con el Estado, del cual forman parte, y la perspectiva más universalista, general y despersonalizada que ofrecen los análisis del sector público (Bohoslavsky y Soprano, 2010).

1.2. Estado del arte

Una gran variedad de teorías y modelos componen el campo de estudio de las políticas y los problemas públicos. La naturaleza de su objeto de estudio supone un trabajo multidisciplinario y multidimensional (Parsons, 2013). Disciplinas como la Ciencia Política, la Antropología, la Historia y la Sociología, entre otras, han elaborado reflexiones y realizado estudios empíricos acerca de la dimensión estatal (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Las múltiples perspectivas de la producción académica acerca de esta temática, tanto en el plano internacional como en el nacional, dan lugar a una variada literatura y a abordajes específicos.

Los análisis de políticas públicas se constituyeron como una “ciencia de la acción” que buscaba contribuir, a través de los saberes expertos, a las tomas de decisiones de las autoridades gubernamentales, orientando las investigaciones hacia áreas consideradas útiles para la acción, esto es, que favorecieran la efectividad del proceso de toma de decisiones públicas en el corto y largo plazo (Meny y Thoening, 1992; Parsons, 2013). De esta forma, las preocupaciones de orden teórico fueron desplazadas a un segundo plano, haciendo énfasis en los aspectos metodológicos. Sin embargo, con la expansión, consolidación y atracción ejercida por disciplinas como la Ciencia Política, renacería el interés por cuestiones teóricas, dando origen a diferentes

enfoques, entre ellos el pluralismo, las teorías neomarxistas y neoweberianas, el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo (Meny y Thoenig, 1992)⁶.

En nuestro país, con el restablecimiento del régimen democrático en la década de los ´80, los interrogantes acerca de cómo la política y las políticas deberían ser dieron paso a preguntas centradas en una visión menos normativa, atentas a la política “realmente existente”, esto es, en el funcionamiento del aparato administrativo, las prácticas de los sectores populares, la constitución de movimientos sociales, entre otras. Los trabajos académicos vincularon la indagación empírica con aportes teóricos y conceptuales, centrados en arrojar luz sobre la cotidianidad del Estado y las relaciones y significados que diferentes grupos construyen en torno al mismo (Vommaro y Gené, 2017).

Diversos autores, entre ellos Luciano Andrenacci y Daniela Soldano (2006), encaran la tarea de realizar un recorrido histórico de las políticas sociales, mostrando cómo éstas se transforman en los distintos períodos históricos atravesados por nuestro país, pasando desde políticas universales, hacia políticas asistenciales y focalizadas. Cada una de ellas tiene características diferentes en cuanto a su conceptualización, la definición de los potenciales receptores, los objetivos a alcanzar y su implementación. Si bien no es objeto del presente trabajo realizar un análisis profundo de estos recorridos, ni tampoco centrar la atención en las denominadas políticas sociales, es necesario conocer estos aspectos para poder profundizar y complejizar el conocimiento acerca de las políticas públicas y, en este caso, del programa elegido.

En este sentido, existe una vasta literatura sobre políticas sociales en la década de los noventa en nuestro país. Autores como Fabián Repetto, Gabriel Kessler y Carlos Acuña (2002) centran sus esfuerzos en describir y caracterizar la situación social, signada por crecientes niveles de pobreza, una dispar distribución del ingreso entre regiones, niveles de desempleo altos y en crecimiento y aumentos significativos en la informalidad laboral, entre otros. Un contexto acompañado por la descentralización de los servicios universales y de la operatoria de programas sociales, la desregulación y privatización de parte de la seguridad social y la focalización de políticas de combate a la pobreza. Las políticas sociales, entonces, debieron ajustarse al modelo de

⁶ Cada uno de estos modelos teóricos se sustenta en las propuestas derivadas de la filosofía política y del pensamiento económico, utilizando, rechazando o resignificando sus contribuciones. El análisis teórico es combinado con investigaciones de carácter empírico que den cuenta de la relación Estado-sociedad y permitan un conocimiento más cabal de las políticas públicas (Meny y Thoenig, 1992).

liberalización económica imperante en la región (Cortés y Marshall, 1999 en Repetto, 2002:51). Los programas sociales llevadas a cabo se caracterizaron por su volatilidad, rigidez y falta de coordinación. Esto tiene que ver con que dichas políticas se evaluaron, propusieron y estudiaron sin hacer referencia a la transformación acaecida en la relación capital-trabajo y a las condiciones de empleo imperantes en la década, dando lugar a políticas que fundaban una activa dependencia de los planes sociales por parte de las poblaciones objeto. Cabe destacar, finalmente, que el Estado no asumió un rol de articulador entre las organizaciones de la sociedad civil, que comienzan a adquirir un rol cada vez más preponderante (Grassi, 2004).

A partir del año 2003, como se mencionó, el acento está puesto en las políticas de proximidad (Perelmiter, 2017). De esta manera, en *“Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”*, Rocío Annunziata (2011) plantea la emergencia de la “proximidad” como una forma de legitimidad, que se cristaliza institucionalmente en los diferentes “dispositivos participativos”, como es el caso del presupuesto. La legitimidad de los representantes, entonces, ya no tiene tanto que ver con la lógica político partidaria o el saber experto, sino con los conocimientos de la experiencia cotidiana, la capacidad de resolución de problemas concretos, a una escala micro-territorial. La “proximidad”, manifestada en la presencia de hombres comunes, con capacidad de escucha, atentos a las experiencias concretas, no sólo se manifiesta en un estilo de gestión o en el diseño de políticas públicas, como el presupuesto participativo, sino que se constituye como una estrategia discursiva que atraviesa a los distintos partidos políticos.

Asociada a la idea de “proximidad” está, como vimos, la noción de “participación”, que constituye el objeto de análisis de Amalia Eguía y Susana Ortale (2007) en *“Programas sociales y participación”*. El término forma parte, explícita o implícitamente, de la mayor parte de los programas sociales y de desarrollo social, por lo que las autoras se proponen identificar qué significa dicha noción no sólo para los usuarios de diferentes programas (como los planes “Más vidas” y “Más barrios”), sino también para funcionarios, técnicos y agentes locales. Sin embargo, y pese al énfasis puesto en la participación y su amplia difusión en los diferentes discursos, se destaca que las definiciones de necesidades y soluciones son orientadas y definidas desde afuera y no por los actores involucrados directamente en ellas.

En lo atinente al análisis de políticas públicas que comprenden distintos niveles de Estado, Fernando Javier Isuani (2005) se propone, en *“Redes intergubernamentales*

para la implementación de programas sociales”, dar cuenta del esfuerzo de coordinación y cooperación que deben realizar los distintos organismos públicos ubicados en los diferentes niveles al momento de la implementación, debido a que cada uno de ellos constituye un espacio complejo, con su propia historia y debe atender a múltiples demandas específicas. A partir del análisis del “Programa de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar” en Buenos Aires, el autor destaca una serie de condicionantes externos (condicionamientos políticos, por ejemplo) e internos (problemas burocráticos; disparidad en los compromisos asumidos; débil coordinación; etc.), que dificultan y amenazan el desempeño de las redes intergubernamentales.

Por último, existen investigaciones tendientes a comprender las relaciones, prácticas y significados que diversos actores involucrados en las políticas construyen en torno a las mismas. De esta manera, Luciano Andrenacci, María Rosa Neufel y Liliana Raggio (2000) en *“Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores”* buscan analizar los significados que distintos programas (“Vida”, “PROMIN”, “Trabajar” y “Barrios bonaerenses”) tienen para los pobladores de diferentes partidos caracterizados por una situación crítica de vulnerabilidad social (como lo son José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel). Rastrear la percepción de los pobladores posibilita, para los autores, reconstruir las situaciones cotidianas en las que se insertan las distintas intervenciones del Estado, identificando las características de funcionamiento del programa, las condiciones de acceso y permanencia en el mismo, las diferentes valoraciones otorgadas por los usuarios y, finalmente, la identificación de propuestas de ajuste o modificación de los programas implementados.

En la misma línea, Martín Hornes y Agustín Salerno (2019) se proponen indagar en la interpretación que ministros, burócratas y sectores asistidos construyen acerca de la “proximidad” estatal en los ministerios de Desarrollo Social de CABA y del municipio de Avellaneda entre 2007 y 2015. El análisis de los discursos y representaciones de estos diferentes actores les permiten concluir que la cercanía entre gobernantes y gobernados se construye en la intersección de las prácticas y las interpretaciones que estos diversos grupos constituyen en torno a las políticas públicas de asistencia.

No se encuentran numerosos estudios sobre políticas de proximidad en el territorio como la que se busca analizar aquí (dadas las características particulares del programa elegido), sobre todo en lo que respecta a la ciudad de Mar del Plata. A pesar

de esto, los artículos expuestos y otros que no fueron considerados por motivos de extensión, constituyen herramientas valiosas y propicias para el análisis dando cuenta de la dinámica y complejidad del estudio de las políticas públicas.

1.3. Marco teórico

La implementación de políticas públicas supone la existencia de una agencia estatal que las ejerza y es aquí donde las burocracias o administraciones públicas cobran una importancia fundamental (Maynard-Moody y Musheno, 2018) La comprensión de las políticas públicas implica poner atención no sólo a las concepciones abstractas provenientes de los ámbitos de formulación y diseño, sino a “(...) *las abarrotadas oficinas de los trabajadores de nivel de calle y su interacción diaria*” (Lipsky, 2010 en Laguna et al., 2018:33), esto es, a su materialización y puesta en práctica en el encuentro diario entre el Estado y los ciudadanos.

La burocracia fue concebida como una de las formas de organización más racionales de los Estados modernos, tendiente a asegurar el interés público (Parsons, 2013). La existencia de una estructura organizacional y un cuerpo de funcionarios posibilita la penetración estatal y la implementación de las decisiones en el territorio, garantizando su dominación (Mann, 1991 en Medina, 2020:96). Los burócratas fueron entendidos como funcionarios especializados, objetivos e imparciales, sujetos a las normas y a la idea abstracta de la “razón de Estado”. El aparato burocrático se presentaba como impersonal y ajeno a elementos personales e irracionales (Weber, 2014).

Diversos autores, entre ellos Oscar Oszlak (2006), cuestionan el ideal burocrático de racionalidad e imparcialidad y comprenden a las burocracias como un aparato institucional concreto, que expresa los aspectos materiales del Estado. Las burocracias son entendidas en función del contenido de las políticas públicas que llevan a cabo y su análisis implica tener en cuenta, entre otras cosas, los recursos y aspectos normativos puestos en juego para dar respuesta a diversos objetivos, valores y demandas sociales. En una línea similar, autores como Michael Lipsky (2010) ponen el acento en cómo la interpretación de las reglas, la discrecionalidad en la toma de decisiones, la construcción social de los destinatarios y el mayor o menor grado de involucramiento afectivo y emocional, inciden en la puesta en práctica de los programas y políticas públicas y en el encuentro entre burócratas y ciudadanos. Los “trabajadores a nivel de calle” adquieren

una importancia fundamental en la implementación, e incluso reformulación, de las políticas públicas puesto que son quienes materializan, en su trato cotidiano y directo con los ciudadanos, los objetivos, regulaciones y programas diseñados por diversas instituciones públicas (Laguna et al., 2018). Así, los cambios en las políticas pueden ser entendidos en función de los ajustes realizados a pequeña escala (Maynard-Moody y Potrillo, 2018). El acento no está puesto en las posibles desviaciones en relación a los objetivos de las políticas públicas, sino en definir a las políticas y programas en función de su puesta en práctica, desde un enfoque de abajo hacia arriba (Laguna et al., 2018).

Los burócratas, en su hacer cotidiano, enfrentan el desafío de aplicar un conjunto de normas e imperativos homogéneos a destinatarios caracterizados por su singularidad y diversidad (Laguna et al., 2018). Las decisiones que tomen y las acciones que realicen para superar esta paradoja tendrán incidencia en la relación del Estado y los ciudadanos (Maynard-Moody y Musheno, 2018).

Entender la políticas públicas y el funcionamiento cotidiano de las organizaciones estatales implica, en consecuencia, tener en cuenta las características, entornos laborales, comportamientos y significados elaborados por los trabajadores situados en el fin de la cadena jerárquica (Laguna et al., 2018). Asimismo, implica prestar atención a su relativa autonomía a la hora de asignar recursos, establecer plazos, definir grupos objetivos, entre otras medidas que tienen efectos en los destinatarios de los programas (Medina, 2020). Por último, es necesario considerar las relaciones que los trabajadores de calle establecen con otros burócratas, con los usuarios de las políticas y, de forma más general, con diversas agencias estatales y con funcionarios electos (Maynard-Moody y Musheno, 2018).

Un análisis del Estado “desde adentro”, como proponen Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano (2010), implica concebirlo como un objeto fragmentado en múltiples prácticas, figuras y lógicas de acción. En palabras de los autores: “(...) *descomponer al “Estado”, comprendiéndolo desde las perspectivas y experiencias de los sujetos que formaron o forman parte de alguna de sus instituciones, en otras palabras, enfocando en el análisis a los hombres y mujeres que cotidianamente producen representaciones y practicas correspondientes inscriptas en o que interpelan a esa esfera social que denominamos “estatal”(...) eso que llamamos el “rostro humano del Estado”(...) centrarnos en la actividad de los sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado, que “son” el Estado*” (2010:30). Esto es, teniendo en cuenta las experiencias, definiciones y modos de intervención de quienes se desempeñan al interior del mismo.

Un abordaje de este tipo implica correr nuestro foco de análisis de la organización como un todo coherente y homogéneo sujeto a determinadas normas de acción y dirigir los interrogantes hacia quienes habitan el Estado situacionalmente, es decir, en un determinado tiempo y espacio.

El estudio de aquellos que “ponen a funcionar al Estado todos los días” (Perelmiter, 2016: 28), en síntesis, permite una mayor comprensión de la relación que el Estado establece con los ciudadanos, así como también un mayor entendimiento del accionar cotidiano de las instituciones y organizaciones públicas. Un estudio de este tipo nos remite a la propuesta de Bruno Latour (2008) de “seguir a los actores mismos”, rastrear sus conexiones, asociaciones, movimientos. Supone, asimismo, atender a las prácticas, desplazamientos, modos de existencia, estrategias y constitución de diferentes roles en contextos socio-históricos definidos y profundizar el debate y las reflexiones académicas sobre la acción estatal y la implementación de políticas públicas (Vommaro y Gené, 2017).

1.4. Problemática: objetivos y preguntas de investigación

La presente investigación se propone realizar un análisis de políticas públicas de proximidad a partir del estudio de un caso concreto: el programa “El Estado en tu barrio”. La atención estará puesta en su implementación en el Municipio de General Pueyrredon en el período 2016-2019 y se buscará dar cuenta de cuáles son las prácticas, estrategias, representaciones y significados que construyen los burócratas encargados de su puesta en práctica en relación con la misma y, eventualmente, con el Estado. El recorte temporal tiene que ver, por un lado, con el análisis de la puesta en marcha del programa durante la gestión de Cambiemos y, por otro, con la suspensión de los operativos en 2020 producto de las medidas sanitarias tomadas para combatir la pandemia de COVID-19.

Se busca contribuir al campo de estudios de la Sociología del Estado y las Políticas Públicas, particularmente en la ciudad de Mar del Plata donde son escasas las reflexiones académicas sobre las burocracias y las políticas de proximidad.

Esta pregunta o tema general se sustenta en otras preguntas de investigación: ¿Cómo se significa/construye la proximidad estatal? ¿Cómo se conjugan la proximidad y la implementación? ¿Qué rol juegan los burócratas en la implementación? ¿Cómo

interpretan la proximidad? ¿Qué estrategias y significados ponen en juego en los encuentros cotidianos con los ciudadanos?

Los objetivos de la tesis podrían resumirse, entonces, como sigue:

Objetivo general:

- Analizar la implementación del programa “El Estado en tu barrio” en la ciudad de Mar del Plata en el período 2016-2019 y las percepciones, modos de relación y usos que los burócratas hacen del mismo.

Objetivos específicos:

- Describir y analizar los fundamentos y objetivos de política pública que se persiguen con el programa.
- Describir y analizar la operación y dinámica de los operativos en el territorio.
- Identificar y analizar las estrategias que despliegan los funcionarios del programa y las representaciones que construyen en torno a la proximidad estatal.

1.5. Hipótesis

La implementación del Estado en tu barrio en el territorio implica el despliegue de diversas prácticas que exceden los objetivos de política pública perseguidos por el programa. La ausencia de una clara definición sobre cómo implementar políticas públicas de proximidad en territorios caracterizados por su vulnerabilidad social, conduce a que los burócratas elaboren diversas estrategias para llevar a cabo sus trabajos. En sus contactos cotidianos con los beneficiarios, asimismo, los agentes producen y reproducen nociones vinculadas con la proximidad estatal. La elaboración de éstas últimas depende de la propia concepción acerca del Estado y las políticas públicas, trayectorias laborales previas y, en mayor medida, del grado de involucramiento en las situaciones de vida de los usuarios. Los agentes del Estado son,

en definitiva, quienes encarnan la proximidad estatal en su vínculo directo con los ciudadanos y quienes recrean estas mismas representaciones en sus prácticas cotidianas.

1.6. Metodología

La presente tesis se sustenta en un diseño de investigación cualitativo de tipo exploratorio descriptivo. El interés en este tipo de análisis radica en que nos provee de nuevas perspectivas sobre nuestro objeto de estudio, a la vez que permite hacer significativos los casos individuales en el contexto de las teorías empleadas; asimismo, permite complejizar las interacciones cotidianas, prestando especial atención al significado que diferentes actores, en nuestro caso los burócratas, construyen en torno a éstas (Forni et al., 1993). Este tipo de abordaje adquiere especial relevancia en el estudio de políticas públicas, puesto que permite conocer cómo funcionarios, técnicos, usuarios y otros actores vinculados con la implementación modelan sus prácticas y re significan los objetivos de los programas en función de sus percepciones y creencias (Brawerman et al., 2015).

El diseño de la investigación presupone tomar decisiones a lo largo de todo el proceso y sobre cada una de las etapas que conlleva (Valles, 2000). La elección de los métodos para llevar a cabo el análisis se encontró determinada por las características propias del objeto de estudio, por limitaciones prácticas y por los propios intereses de la investigación (Taylor y Bogdan, 1986).

La descripción de los fundamentos, objetivos y aspectos operativos del programa fue posibilitada por la identificación y recopilación de fuentes periodísticas locales tales como el diario La Capital y los portales de noticias online 0223 y Quedigital. Se indagaron, asimismo, sitios webs de diferentes organismos y administraciones públicas y materiales audiovisuales provenientes de diferentes plataformas virtuales del Estado en tu Barrio (perfiles oficiales de Facebook e Instagram y canal de Youtube). La búsqueda de decretos, ordenanzas y partidas presupuestarias del programa fue facilitada en gran medida por la Agencia de Acceso a la Información Pública, a la que se contactó para tal fin.

El trabajo de campo fue obstaculizado por el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio en el contexto de la emergencia sanitaria, que suspendió los operativos del programa en todo el país. En la ciudad de Mar del Plata, a pesar de la progresiva

apertura en diferentes ámbitos, los operativos no han sido reanudados hasta la fecha. Por este motivo, no se realizan observaciones de los operativos en el terreno

Las técnicas mencionadas anteriormente y la realización de entrevistas a diversos agentes que se desempeñaron en el programa permitieron sortear estos obstáculos y reconstruir las experiencias en torno a su puesta en práctica.

A partir de un criterio de “muestreo teórico” se llevaron a cabo entrevistas a trabajadores de diferentes dependencias estatales que participan del programa, como también a las personas encargadas de su coordinación. El acento no estuvo puesto en un criterio de representatividad, sino en su potencial para brindar información que posibilite una mayor comprensión de nuestro objeto de estudio. La técnica de “bola de nieve” permitió establecer contacto con informantes clave (Taylor y Bogdan, 1986). El criterio de “saturación teórica”⁷, finalmente, determinó el número de entrevistas a llevar a cabo.

Conocer la narrativa de los propios agentes del programa permite dar cuenta de su despliegue, dinámica y puesta en marcha, además de acceder a aspectos subjetivos y personales, ligados a la experiencia de los entrevistados y a los significados que éstos les atribuyen, centrales para comprender su concepción del Estado y los usuarios y su desempeño en la implementación de políticas públicas (Taylor y Bogdan, 1986). Teniendo en cuenta los aportes de autores como Luc Boltansky (2000) y Bruno Latour (2008), se reconoce la capacidad de estos actores de elaborar argumentos y explicaciones propias, tomando en serio su propia voz y siguiéndolos de cerca en su trabajo interpretativo.

1.7. Anuncio del plan

La presente tesina propone, a partir de los conceptos teóricos señalados y de la metodología propuesta, un recorrido por tres capítulos que se corresponden con cada uno de los objetivos específicos de investigación.

El primer capítulo ofrece una visión de conjunto acerca del Estado en tu barrio, prestando especial atención a la normativa que le da origen, los objetivos de política pública perseguidos, la distribución presupuestaria y su caracterización como un

⁷ La “saturación teórica” actúa como un criterio para interrumpir la incorporación de nuevos materiales, datos o informantes. El término alude a una situación en la cual la información recogida excede los objetivos de la investigación y no emerge nada nuevo, diferente o relevante (Hernández Carrera, 2014).

programa interministerial y multinivel. El acento está puesto, asimismo, en el contexto socio-económico de su surgimiento y en la concepción de la política y la proximidad estatal que la subyacen.

El segundo capítulo tiene como objetivo describir y analizar el despliegue territorial de los operativos. Se detallan, entonces, las características específicas de los barrios que actúan como sede del programa, los aspectos estéticos y visuales de los abordajes y los vínculos que los burócratas establecen entre ellos y con diferentes actores, como lo son usuarios, referentes barriales y figuras del espacio político.

El tercer capítulo, finalmente, atañe al rol desempeñado por los burócratas del programa en tanto implementadores finales de las políticas públicas. Se hace referencia a estos agentes como trabajadores del Estado y se analizan las estrategias desplegadas en el territorio. Se ponen de manifiesto, asimismo, cuáles son las concepciones que estos actores tienen acerca de los usuarios, de su propio rol, de las políticas públicas y de la proximidad estatal, prestando especial atención a cómo construyen y dan significado a estas categorías en su accionar cotidiano.

Se espera brindar al lector un análisis detallado del programa elegido, que permita conocer el papel desempeñado por los burócratas en la implementación, dando cuenta de los aspectos subjetivos puestos en juego y de los significados construidos en torno al Estado y las políticas públicas de proximidad.

2. Capítulo I

El Estado en tu barrio

En el año 2016, a poco menos de un año de asumida la Presidencia de la Nación por la Alianza Cambiemos, se establece la creación del “Estado en tu barrio”. El análisis de caso del programa ha de tener en cuenta las variables legales y los aspectos que, a nivel macro, estructuran el proceso de la implementación (Sabatier y Mazmanian, 1993). El presente capítulo tiene como objetivo, entonces, brindar una descripción de los objetivos de política pública que se persiguen con el programa, así como de los organismos coordinadores e intervinientes en su puesta en práctica. La comprensión de esta política pública implica, asimismo, prestar atención a las características del contexto socio-económico en el cual se desarrolla y a las concepciones del Estado y de la política que la preceden.

2.1. Lineamientos, objetivos y pautas de acción

“El Estado en tu Barrio” es una iniciativa de carácter interministerial impulsada por el Gobierno Nacional y coordinada por la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de la Estrategia de Experiencia Ciudadana⁸.

El Decreto Provincial N° 665/16, publicado en el Boletín Oficial el 24 de Junio de 2016, establece la creación del programa “El Estado en tu barrio” en la provincia de Buenos Aires. Definido como un proyecto que involucra el trabajo conjunto entre ministerios, tiene como objetivos asistir a la población que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad social, garantizar el efectivo acceso de estos sectores a prestaciones sociales básicas y propiciar una mayor conciencia y participación ciudadana. El

⁸ La premisa que sustenta la Unidad de Estrategia Ciudadana tiene que ver con la utilización de los recursos públicos del Gobierno Nacional en pos del fortalecimiento del vínculo con la ciudadanía, el mejoramiento en la calidad de vida y la obtención de resultados valorados en forma social y colectiva (Decreto 579/16). El 14 de Abril de 2016 se establece la creación, mediante el Decreto N° 579/16, del cargo Extraescalafonario de “Coordinador de Estrategia de Experiencia Ciudadana” con dependencia directa del Jefe de gabinete de Ministros, que tendrá bajo su órbita la administración del programa “El Estado en tu barrio”. En el año 2018, mediante Resolución, se crea la Unidad Ejecutora Especial Temporaria "Unidad experiencia ciudadana", de la cual pasa a depender el programa hasta finales de 2019 (RESOL-2018-44-APN-JGM). Entre 2016 y 2019 se designó como coordinadora a María Victoria Bluthgen (Decreto 579/16 – RESOL-2018-44-APN-JGM).

programa busca promover y facilitar el alcance a servicios sociales, tramitación de documentos, asistencia sanitaria y asesoramiento laboral, entre otros, a partir de la visita periódica a barrios carenciados, asentamientos y villas de emergencia, donde “se torna esencial la presencia del Estado a fin de integrar a la población que allí reside y mejorar sustancialmente sus condiciones de vida” (Decreto 665/16).

El Ministerio de Desarrollo Social actúa como el organismo coordinador, junto con la Jefatura de Gabinete, propiciando la articulación y realización de acciones conjuntas entre organismos correspondientes a los tres niveles de administración pública. Asimismo, tiene la función de determinar el cronograma de los barrios donde ha de desarrollarse el programa y la duración de cada etapa. La ordenanza se sustenta en las misiones y funciones que la Ley N° 14.803 asigna al Ministerio de Desarrollo Social, destacando la coordinación de políticas relativas a la integración social y la participación ciudadana y la asistencia al Poder Ejecutivo a fin de implementar acciones cuyo objetivo sea dar una respuesta eficaz e inmediata a demandas sociales insatisfechas en sectores de mayor vulnerabilidad social (Ordenanza 665/16)⁹. En cada uno de los operativos, trabaja de forma conjunta con los Ministerios del Interior, de Trabajo, de Justicia, de Cultura, de Educación, de Turismo y Deporte, de Ambiente y de Salud y con diferentes organismos como la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), el Programa de Atención Médica Integral (PAMI), Migraciones, Superintendencia de riesgos de trabajo (SRT), la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (SEDRONAR) y el Instituto de Previsión Social (IPS). Ofrece además asesoramiento, capacitación y atención sobre diferentes programas sociales como ENVIÓN, FINES, ASISTIR y EDUCAR, junto con actividades y talleres lúdicos recreativos¹⁰.

En el año 2020 el programa fue relanzado por la nueva gestión de gobierno. Se estableció la creación de la "Unidad Ejecutora Espacial Temporaria El Estado en tu barrio " que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2021 y la designación de Walter

⁹ En noviembre de 2016, la Ley N° 14.803 fue derogada por la Ley N° 14.853 la cual, a su vez, fue derogada en diciembre de 2017 por la Ley N°14.989; la definición de las funciones del Ministerio de Desarrollo Social, empero, no sufrieron modificaciones considerables (Ver: https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/includes/ley_completa.php?vnrole=14989. Consultado: 28/05/2020). El 5 de Septiembre de 2018 fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto 801/18 que estableció modificaciones en la Ley de ministerios. A partir de entonces, el Ministerio de Desarrollo Social fue sustituido por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, provocando modificaciones en los tres niveles de Estado (Decreto 801/18). El 10 de Diciembre de 2019, asumida la nueva coalición de gobierno encabezada por Alberto Fernández y Cristina Fernández, se publica el Decreto 7/2019 y se establecen nuevas modificaciones a la Ley de Ministerios y el Ministerio de Desarrollo Social se separa del Ministerio de Salud (Decreto 7/2019).

¹⁰ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/elestadoentubarrio>

Alejandro Gramajo como responsable del programa a nivel nacional, manteniendo los objetivos y lineamientos de la política desde sus inicios (Resolución 9/2020 Jefatura de Gabinete de Ministros).

Entre 2016 y 2019, vecinos de diferentes partes del país destacaron la rapidez, buena organización, calidad de atención y gratuidad de los diversos trámites que el programa ofrece, así como la posibilidad de realizar varias gestiones de manera simultánea sin la necesidad de obtener turnos previos. La llegada de los organismos a los barrios permitió, a su vez, ahorrar tiempos de viaje y costos de transporte¹¹. Diferentes autoridades estatales, asimismo, evaluaron el despliegue del programa¹² de forma positiva, destacando el trato directo con el vecino, la eliminación de intermediarios y "punteros" políticos, el trabajo en equipo y la posibilidad de ofrecer un Estado que brinde soluciones rápidas y eficaces al conjunto de la ciudadanía¹³.

2.2. Contexto socioeconómico y partidas presupuestarias

El 10 de Diciembre del año 2015 la alianza Cambiemos¹⁴, encabezada por Mauricio Macri y Gabriela Michetti, asume la Presidencia de la Nación y también el gobierno de la provincia de Buenos Aires por María Eugenia Vidal y Daniel Salvador y del Partido de General Pueyrredón por Carlos Fernando Arroyo.

Durante sus cuatro años de gestión, Cambiemos promovió políticas de apertura económica, aumento de las inversiones privadas y una reducción de la intervención estatal en la economía (Vommaro y Gené, 2017b). La implementación del programa, en

¹¹ Canal CANAL PROVINCIAL (08/06/2017). *Gran Bourg: El estado en tu barrio* [archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=PRSXOBBK5o0>. Canal CANAL PROVINCIAL (15/12/2017). *San Miguel. Programa El Estado en tu barrio, vecinos pudieron realizar sus trámites* [archivo de video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Impy-8YGvJI>. Canal CABLE NORTE TELEVISIÓN S.A. MISIONES (05/06/18). *Vecinos - El Estado en tu barrio* [archivo de video] Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=Rb4QqNCLrKY>. Canal ZONA NORTE HOY (17/10/18). *Cientos de vecinos se acercaron al espacio del Estado en tu barrio en Olivos* [archivo de video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=_HvnWzKxYV8.

¹² Al hacer referencia al "Estado en tu barrio", algunos funcionarios públicos lo definen como una política social. Si bien excede los objetivos de la presente tesina entrar en una discusión conceptual sobre las definiciones y significados asociados a las políticas sociales, creemos que constituye una pista de investigación para tener en cuenta en desarrollos futuros.

¹³ La Capital, 13/01/2017; 03/02/2017; 04/07//2017; 15/01/2018. Ver también: sitio oficial de Facebook "El Estado en tu barrio" disponible en: <https://www.facebook.com/estadoenbarrio>.

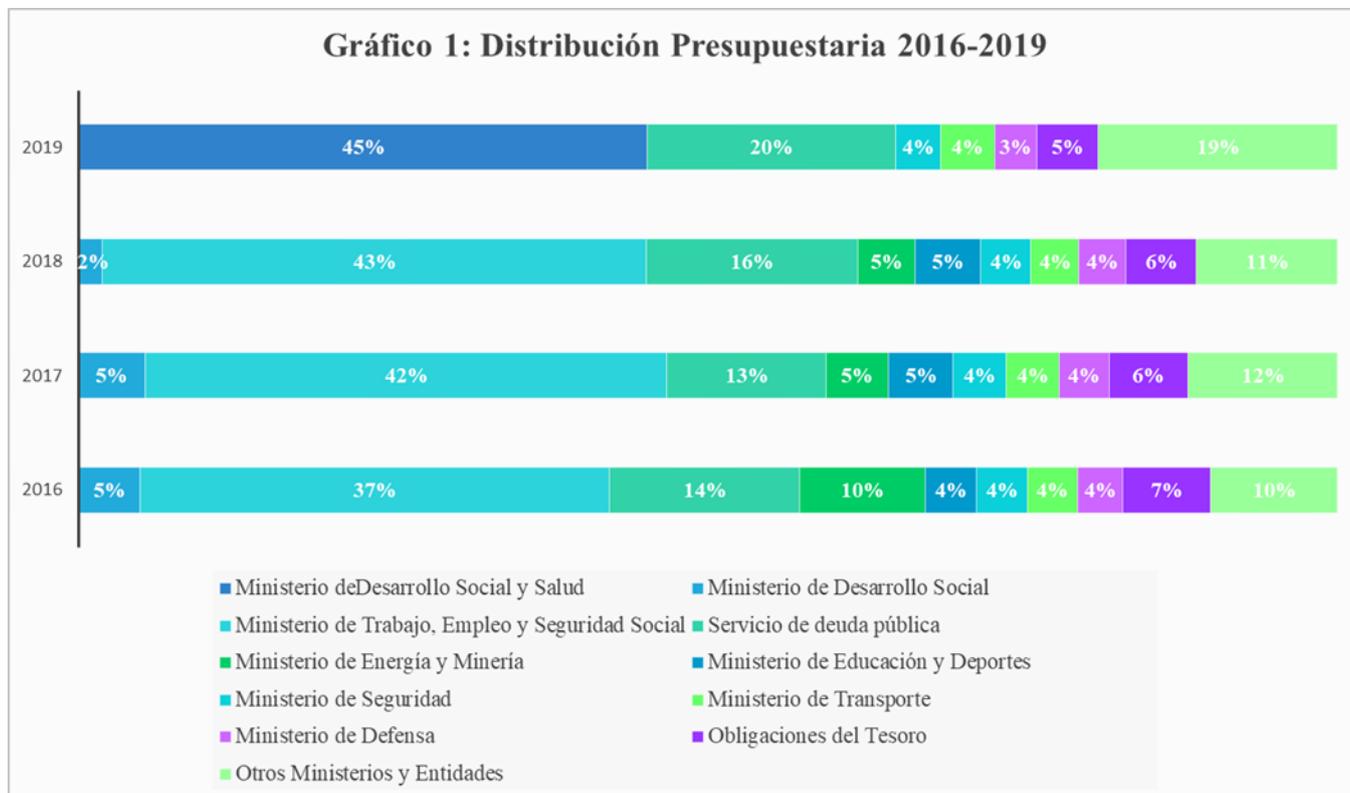
¹⁴ En el año 2015, el acuerdo entre Mauricio Macri (Propuesta Republicana), Ernesto Sanz (Unión Cívica Radical) y Elisa Carrió (Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria) promueve el surgimiento de la coalición política denominada "Cambiemos". Forman parte también el Partido Fe, el Partido Demócrata Progresista, el Partido Conservador Popular y el Partido del Diálogo (Schuttenberg, 2017).

el período que aquí nos ocupa, se dio en un contexto de “emergencia ocupacional”, signada por el crecimiento en los índices de desocupación y subocupación, tanto en el empleo formal como informal; un incremento del número de personas en situación de pobreza; un aumento en el ritmo de endeudamiento externo; la reducción del gasto público y un alza considerable en las tarifas de los servicios públicos y de transporte, combinado con tasas mensuales de inflación superiores al 4% en diversas oportunidades y la consecuente pérdida del poder adquisitivo (Arcidiácono y Bermúdez, 2020; Vommaro y Gené, 2017b; Wainer, 2017).

En este contexto, la descripción y análisis de la distribución de las partidas presupuestarias en diferentes organismos del Estado posibilitan una mayor comprensión del lugar asignado al Ministerio de Desarrollo Social, y específicamente al Estado en tu barrio, durante los cuatro años de gestión de gobierno. A su vez posibilita el interrogante acerca de cómo Cambiemos conjuga políticas económicas que tienen un fuerte impacto en sectores medios y bajos de la sociedad con programas, como “El Estado en tu barrio”, que buscan asistir y mejorar las condiciones de vida de poblaciones que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social.

La participación del Ministerio de Desarrollo Social en las partidas presupuestarias correspondientes a los dos primeros años de gestión, esto es 2016 y 2017, reviste características similares, representando el 4,82% y el 5,25% respectivamente. La mayor parte de dicho presupuesto fue destinada a la provincia de Buenos Aires (29,5% para el 2016 y 29,2% para el 2017), seguida de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (17,45% y 21,71% respectivamente) y el resto de las provincias. En el año 2018, el Ministerio de Desarrollo Social vio caer significativamente su participación en el presupuesto, representando el 1,77% del total. Otro cambio se encuentra en la distribución geográfica, siendo CABA quién detenta gran parte del presupuesto con un 34,44% del total, seguido de la provincia de Buenos Aires con un 37,31%. El año 2019, finalmente, es el que mayores cambios implica. Tras las modificaciones en la Ley de Ministerios en Septiembre de 2018, se establece la constitución del Ministerio de Salud y Desarrollo Social que pasa a detentar la mayor parte de la partida presupuestaria, con un 45,11%. La tendencia en la participación según la ubicación geográfica, por su parte, se sostiene y profundiza, detentando CABA

un 68,41% de la partida presupuestaria, seguida por la provincia de Buenos Aires con un 19,16%, valor significativamente menor al de los primeros años de gestión¹⁵.



Fuente: Elaboración propia¹⁶.

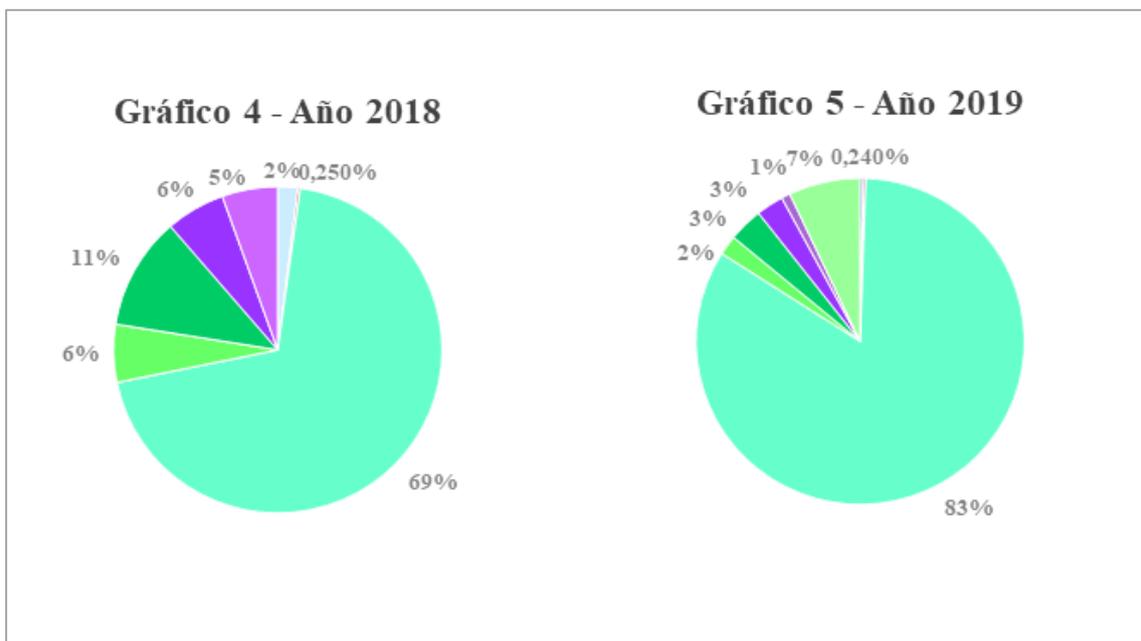
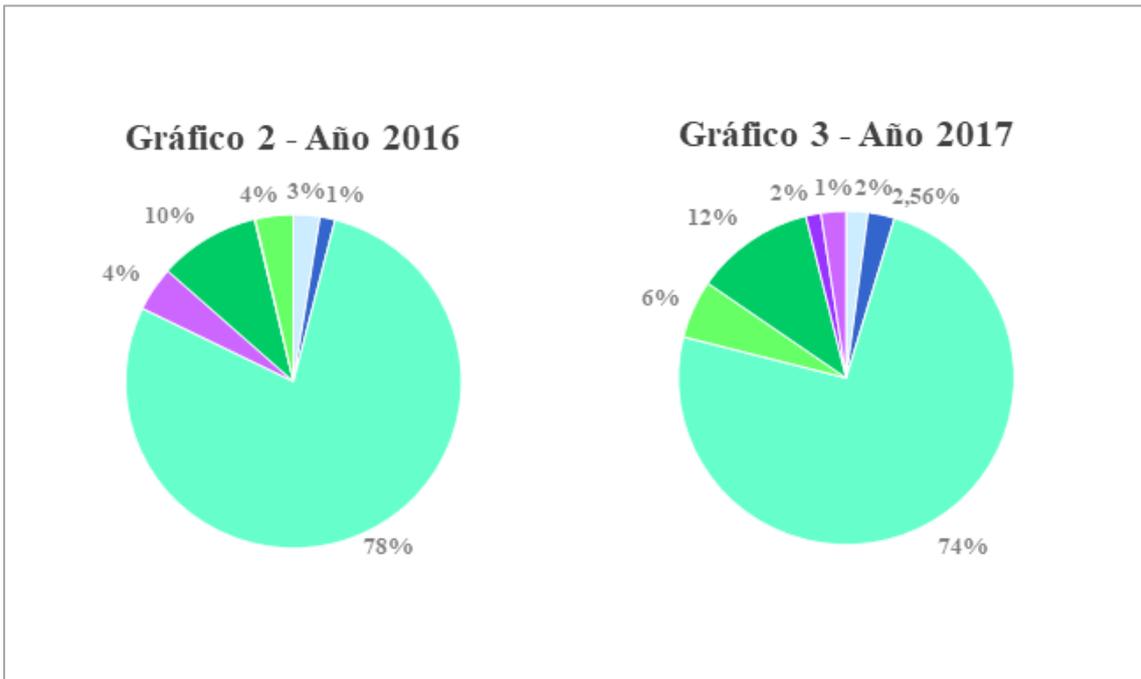
El presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo Social es distribuido en diferentes acciones y programas. En el año 2016, las “acciones de promoción y protección social”, dentro de las cuales podemos ubicar al programa “El Estado en tu barrio”, representaron un 1,46% del presupuesto. En 2017, 2018 y 2019, el presupuesto distingue el “Programa de abordaje territorial”, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de personas en situación de vulnerabilidad social a través de la promoción y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y de servicios educativos, de salud y asistenciales. Dentro del mismo, se destaca la implementación del “Estado en tu barrio” como el encargado de promover una atención directa a la comunidad en el

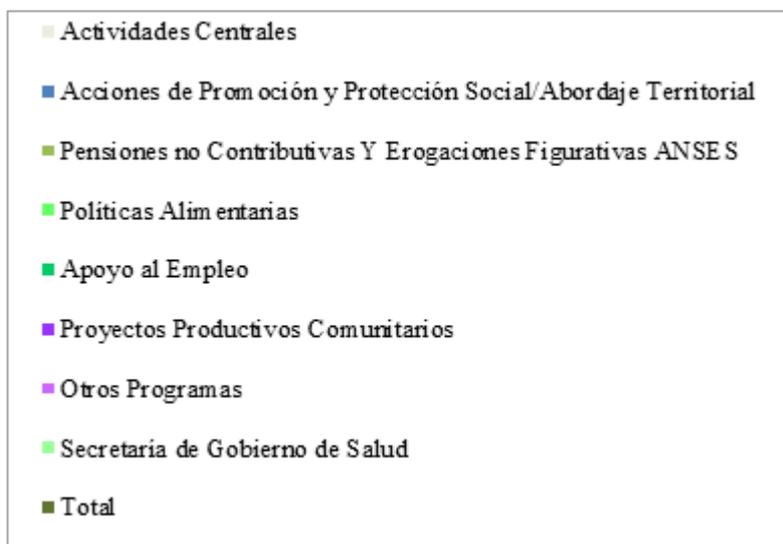
¹⁵ Presupuesto Abierto. Ministerio de Economía de la república Argentina. Disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>

¹⁶ A fines de mejorar la lectura y comprensión de los gráficos fueron considerados sólo aquellos Ministerios (con excepción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que aquí nos ocupa) cuya partida presupuestaria supere el 4%. Los nombres de algunas jurisdicciones experimentan variaciones en función de los cambios en la Ley de Ministerios.

asesoramiento y asistencia en diferentes trámites correspondientes a diversos organismos del Estado. El presupuesto destinado al programa representó un 2,56%, 2,49% y 0,24% respectivamente. En todos los casos, la mayor parte del presupuesto es destinada a transferencias hacia el sector privado y hacia instancias provinciales y municipales para el financiamiento de gastos corrientes, seguidos de gastos en bienes no personales relativos a servicios técnicos, profesionales, de mantenimiento, reparación, limpieza, alquileres, pasajes y viáticos¹⁷.

Distribución Presupuestaria en Acciones y Programas





Fuente: Elaboración propia¹⁸.

Es necesario destacar que, más allá que sea el Ministerio de Desarrollo Social el organismo coordinador del programa y, en consecuencia, la partida presupuestaria tenga una incidencia significativa en la implementación del mismo, al ser una política de carácter interministerial depende en gran medida de las partidas presupuestarias otorgadas a programas provenientes de los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Turismo y Deportes, etc¹⁹. El presupuesto otorgado a cada uno de los organismos intervinientes tiene incidencias en su implementación y en las acciones y decisiones que los burócratas llevan a cabo en el territorio y con relación a los destinatarios, como veremos más adelante.

2.3. *Cambiamos: imaginarios acerca del Estado, la política y las políticas públicas*

El diseño de programas y políticas públicas presupone la identificación de un problema y la decisión de qué medidas tomar en pos de su solución. Las políticas, en consecuencia, expresan una teoría sobre la cual se fundamentan y sustentan su legitimidad frente a los ciudadanos, vinculada con el modo en que se comprenden y definen los problemas y las soluciones (Parsons, 2013).

¹⁸ A fines de mejorar la lectura y comprensión de los gráficos fueron consideradas sólo aquellas acciones y programas (“Programa de abordaje territorial”, que aquí nos ocupa) cuya partida presupuestaria supere el 1%. Asimismo, algunas acciones y programas han sido agrupadas por afinidad a fin de facilitar la visualización.

¹⁹ Los datos sobre las partidas presupuestarias utilizados aquí, y emitidos por organismos oficiales abiertos a los ciudadanos, presentan algunas diferencias numéricas entre sí. Sin embargo, dichas discrepancias no han sido tenidas en cuenta, puesto que consideramos no son significativas a los fines del presente trabajo.

Los discursos políticos (Bordón, 2018; Schuttenberg, 2017, 2019) junto a diversas estrategias de marketing, como la publicidad, los spots de campaña, el uso de nuevas tecnologías y la difusión mediante diversos medios de comunicación política (Dagatti y Onofrio, 2019; Vommaro y Morresi, 2014), permiten adentrarnos en la comprensión acerca de cómo Cambiemos construye, legitima y reproduce una determinada visión de la realidad, de la política y de las políticas públicas.

La coalición gobernante se presenta a sí misma como una fuerza política renovada, desanclada de las formas tradicionales, conformada por una heterogeneidad y diversidad de actores²⁰ dispuestos a impulsar una “nueva forma de hacer política” (Vommaro y Morresi, 2014, 2015; Schuttenberg, 2017).

Los mensajes emitidos por funcionarios de diversas instituciones del Estado combinan una estrategia política de construcción de confianza con un espíritu de cambio que, sobre todo, marca un distanciamiento y ruptura con el modelo anterior de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015) (Bordón, 2018). La administración de estos gobiernos, a los que denominan como “populistas”, habría sido caracterizada por el despilfarro, la mala administración, la corrupción, el clientelismo y la sobredimensión del Estado. En este sentido, el nuevo gobierno encararía la tarea de renovar la política y unir a los argentinos (Schuttenberg, 2017; 2019; Presidencia de la Nación, 2015).

Durante el transcurso de los gobiernos de Kirchner y Fernández, entonces, los diferentes actores de lo que luego sería Cambiemos adoptaron un discurso que rechazaba la intervención y participación estatal (Schuttenberg, 2019). Sin embargo, en la campaña electoral del 2015 Cambiemos realizó un giro estatista en su discurso y propuso la continuidad de políticas públicas como la Asignación Universal por Hijo y la gestión estatal de YPF y Aerolíneas Argentinas, a la vez que señaló un activo rol del Estado en pos de la disminución de la pobreza (Schuttenberg, 2017; 2019; Presidencia de la Nación, 2015).

La identidad de Cambiemos se constituyó, en un primer momento, como antagónica al kirchnerismo; pero un vez en el gobierno, comienza a ponerse de manifiesto la construcción de un relato y una identidad propias que den sentido a su accionar político (Schuttenmberg, 2017). Así, la coalición gobernante elaboró una

²⁰ La Alianza Cambiemos se compone de una diversidad de actores: políticos pertenecientes al Partido Justicialista y a la Unión Cívica Radical, dirigentes de la derecha tradicional, empresarios, militantes territoriales, profesionales pertenecientes a ONGs y al tercer sector, fundaciones y voluntarios (Vommaro y Morresi, 2014, 2015).

propia definición y concepción del Estado, que fue puesta de manifiesto en documentos oficiales elaborados por la Presidencia de la Nación: “(...) *para hacer la Argentina del siglo XXI, tenemos que construir el Estado del siglo XXI, un Estado integrado, eficiente, inteligente, transparente, participativo e inclusivo, un Estado que esté, sobre todo, al servicio de la gente. Estamos juntos, estamos juntos el Gobierno y los ciudadanos; los ciudadanos entre sí y este Presidente junto a 40 millones de argentinos, formando el equipo que va a cambiar la historia*”²¹. Asimismo se continuaron políticas y programas como Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo, que incluso amplió la base de beneficiarios (Mango y Tirenni, 2017; Astarista y De Piero, 2017; Presidencia de la Nación, 2015).

Cambiamos ofrece modos de imaginar y representar la política y la relación con la ciudadanía a partir del despliegue de imágenes y la oferta de diversas formas de visualidad (Dagatti y Onofrio, 2019). El uso de redes sociales como Facebook, Instagram o Youtube, le permite construir un imaginario acerca de la cotidianeidad de las acciones del gobierno, apostando al diálogo coloquial, la relación directa, sin mediaciones, de carácter informal y fuera de protocolo, integrando una dimensión estética y emocional al contacto entre el Estado y los ciudadanos. El acento está puesto en todos y en cada uno; esto es, el interés por el colectivo nacional, pero a la vez la preocupación por cada individuo. Las disputas y antagonismos tienden a invisibilizarse, en pos de un consenso que implicaría a todos como conjunto social (Dagatti y Onofrio, 2019; Schuttenberg, 2017). Los discursos y afirmaciones en torno al programa no se encuentran ajenos a estas formas de pensar y representar la política y las políticas. Nociones como “sacar el Ministerio del escritorio” (Santiago López Medrano, Ministro de Desarrollo Social Bonaerense), “acercar el Estado a la gente” (Roberto Costa, presidente de la bancada de Cambiamos en el senado bonaerense), “un Estado presente, que escucha y acompaña” (Maximiliano Abad), se hacen presentes en la mayor parte de los discursos que diferentes referentes de Cambiamos dan en los medios de comunicación²².

Mediante diversos recursos y estrategias, entonces, la política se inserta en el terreno de la vida cotidiana y se elabora la idea de un Estado próximo, amistoso, que escucha y responde a las problemáticas del día a día que atraviesan los vecinos. Se

²¹ Palabras de Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, 1 de Marzo de 2016. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>. Visto: 31/03/2021.

²² Diario La Capital, 01/03/17; 15/01/18; 27/01/18.

elabora la idea de un gobierno que celebra y promueve las instancias de diálogo y las relaciones directas (Dagatti y Onofrio, 2019; Schuttenberg, 2017).

2.4. Antecedentes de política pública

Los cambios en la gestión u orientación política de los gobiernos no implican necesariamente modificaciones sustanciales en el diseño e implementación de políticas públicas. Sin entrar aquí en una discusión más amplia acerca de los elementos que posibilitan u obstaculizan los cambios y continuidades en las políticas, podemos decir que si bien éstas pueden experimentar variaciones o ajustes en la elección y uso de los instrumentos y/o en los objetivos perseguidos (Hall, 1993 en Solanas y Pérez, 2019:116), la existencia de políticas y programas previos, así como la presencia de instituciones públicas preexistentes pesan sobre las selecciones de acción y establecen líneas de continuidad (Ramírez, 2009).

Para el caso que nos ocupa, la personalización en el trato, la búsqueda de cercanía con el vecino e incluso el desplazamiento territorial del Estado en pos de la proximidad, no son elementos novedosos, sino que ya se encontraban presentes en la gestión kirchnerista. La incorporación y combinación, por parte de estos gobiernos, de elementos propios del peronismo clásico y del peronismo liberal de la década de los noventa dio lugar a un estilo de gestión particular que incorporó la retórica de la cercanía y la territorialidad. La presencia en el territorio se erigió como un elemento que permitía recomponer la legitimidad del Estado, tras las crisis económicas y sociales de años anteriores, a la vez que permitía dotar de mayor visibilidad al Estado nacional, recuperando el control político sobre los vínculos de proximidad (Perelmiter, 2016).

Diferentes políticas públicas fueron diseñadas e implementadas con el objetivo de descentrar el aparato técnico-administrativo del Estado en las provincias y municipios del país y que pueden entenderse como antecedentes del programa que aquí nos ocupa. Los Centros de Referencia (CDR), los Centros Integrales Comunitarios (CIC) y programas como el Tren de Desarrollo Social y Sanitario actuaron en este sentido, desplazando las oficinas del Estado y anclándolas en barrios populares. Los CDR conformaron oficinas que nucleaban en un mismo espacio las sedes locales de diferentes programas de asistencia y fueron concebidos como una prolongación de la gestión administrativa del Ministerio de Desarrollo Social en las provincias y municipios²³. Los

²³ Ver: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/centrosdereferencia>

CIC, por su parte, proveyeron servicios sociales a nivel municipal, puntualmente en territorios considerados como “vulnerables” en diferentes provincias y centros urbanos del país (Perelmiter, 2016), promoviendo el trabajo intersectorial entre los diferentes niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil (MDSN, 2015).

El Plan Nacional de Abordaje Integral, también conocido como “Plan Ahí” o “Estar ahí”, también puede considerarse como un antecedente del Estado en tu barrio, tal como lo propusieron diferentes agentes ministeriales en el transcurso de las entrevistas.

“Estar Ahí” fue implementado desde el 2008 hasta el 2015 y se definió como un programa interministerial para la promoción de la salud y desarrollo social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, cuya ministra era en ese entonces Alicia Kirchner. Su objetivo tenía que ver con “(...) la organización y puesta en marcha de jornadas de abordaje integral de territorio, destinadas a ampliar el alcance de las políticas de inclusión social a través del trabajo articulado entre los distintos organismos del Estado nacional, las organizaciones y la comunidad” (Decreto 627/2008). Implicó la realización de tareas de recolección, procesamiento y análisis de datos con el fin de elaborar un diagnóstico de los territorios a intervenir. Al igual que “El Estado en tu barrio”, el despliegue suponía la instalación de mesas del programa en espacios de fácil acceso y referencia, priorizando aquellos territorios considerados vulnerables en términos de acceso y efectución de derechos, que hayan sido objeto de sucesos climáticos o situaciones críticas o que se encuentren formando parte de la política de urbanización de villas y asentamientos (Decreto 627/2008)

La “puesta en escena” del programa reviste características similares, con la instalación de gazebos representativos de las diferentes oficinas y dependencias estatales, a los cuales los usuarios se acercan a realizar trámites (Fuentes orales). Hacia el año 2012 el programa contó con la adhesión y el trabajo conjunto de los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Defensa, Justicia y Seguridad, junto a la ANSES y a subsecretarías dependientes del Ministerio de Planificación, promoviendo el trabajo en el territorio con la comunidad y de forma conjunta con los tres niveles de Estado (Martinez Robles, 2016).

En el Municipio de General Pueyrredón, el programa tuvo su despliegue en el año 2015 brindando a los vecinos la posibilidad de realizar trámites y consultas correspondientes a los Ministerios de Salud, de Trabajo, de Educación, de Justicia y Derechos Humanos, de Cultura, así como a secretarías de ANSES, RENAPER,

Defensoría del pueblo de la Provincia de Buenos Aires, Superintendencia de Salud y ATAJO, brindando a su vez asesoramiento sobre otros programas como el Plan Fines²⁴.

Sustentado en las características de integralidad, participación comunitaria y territorialidad, el programa implica una concepción de la política pública, específicamente de la política social, como una política integral e inclusiva que acerque a los territorios las herramientas y programas de inclusión propuestos desde el Estado (MDSN, 2015b).

Una gran cantidad de programas sociales fueron articulados y promovidos por el “Estar ahí” con la premisa más amplia de promover la participación y el conocimiento de las organizaciones sociales y de la sociedad civil acerca de las políticas, acciones y canales institucionales propuestos desde el Estado. La idea de la proximidad y de un Estado Nacional presente, comprometido y en movimiento, como vimos anteriormente para el caso del “Estado en tu barrio”, ocupan un lugar central en la retórica discursiva (Martínez Robles, 2016, 2019). En el año 2015, con la asunción del gobierno de Cambiemos, el operativo fue suspendido y sus equipos desintegrados o dirigidos a otros programas, a pesar de no existir un comunicado oficial respecto de la continuidad o eliminación del mismo (Martínez Robles, 2016).

El discurso de la cercanía, finalmente, se encuentra presente de forma implícita o explícita en otros programas que se desarrollan en la provincia de Buenos Aires y en el Municipio de General Pueyrredón como lo son “Cerca de Noche” y “El mercado en tu barrio”. El primero de ellos, complementario del “Estado en tu barrio”, consiste en la realización de operativos nocturnos en diferentes barrios en los cuales se asesora a los vecinos sobre temáticas de género, niñez, violencia intrafamiliar, adicciones y desarrollo social y se asiste a personas en situación de calle facilitando su traslado en diferentes paradores²⁵. El segundo, por su parte, busca acercar a consumidores y productores regionales de alimentos eliminando intermediarios en la comercialización y garantizando un costo bajo, mediante ferias fijas e itinerantes en diferentes barrios de la ciudad²⁶.

Las políticas públicas mencionadas, al igual que “El Estado en tu barrio”, suponen una serie de estrategias de intervención en el espacio local y la construcción de nuevos vínculos entre el Estado nacional y las poblaciones objetivo, donde las burocracias

²⁴ Portal de noticias online Que Digital, 23/09/15.

²⁵ Ver: https://gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/cercadenochec

²⁶ Noticias MGP, 05/06/2018.

juegan un rol fundamental para la puesta en práctica de la proximidad (Perelmiter, 2016).

3. Capítulo II

Los operativos en tu barrio

Este capítulo tiene como objeto analizar la operación y dinámica de los operativos del Estado en tu barrio en el territorio. En un primer momento, se hará referencia al despliegue del programa en el país y, en un segundo momento, se profundizará en el Partido de General Pueyrredón. El análisis del despliegue del programa a escala local y, específicamente en el barrio, nos invita a pensar estos espacios como escenarios donde diferentes actores establecen relaciones, construyen estrategias, participan en negociaciones y nos aproxima al conocimiento de las lógicas particulares que se despliegan desde y hacia el interior del aparato estatal (Frederic y Soprano, 2009). En consonancia, entendemos que la implementación del programa supone prestar atención a diferentes categorías de análisis, como lo son las características socio-económicas y la disposición geográfica de los barrios en los que funcionan los operativos; las particularidades del programa en cuanto a su despliegue visual y características estéticas; y, finalmente, las relaciones que se establecen entre diferentes actores participantes.

3.1. Despliegue del programa en el territorio

“El Estado en tu Barrio” se implementa en diferentes puntos del país: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Catamarca, Santiago del Estero, Río Negro, La Rioja, Jujuy, Corrientes, Misiones, Salta, Chaco, La Rioja y Tucumán²⁷. En la provincia de Buenos Aires han tenido lugar operativos en La Plata, La Matanza, Moreno, Quilmes, Lomas de Zamora, Lanús, Almirante Brown y Mar del Plata²⁸. Se estima que para fines del año 2019 el programa había realizado más de 2800 operativos, alcanzando a cinco millones de vecinos en todo el país²⁹.

²⁷ En las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero anuda sus planes de acción con el Plan Belgrano. Este último fue creado mediante el Decreto N°12 del 10 de Diciembre de 2015, y modificado por el Decreto N° 434/2016 atento a las modificaciones en la Ley de Ministerios y a cambios en la distribución del presupuesto General de la Administración Nacional. Tiene como objetivos brindar asistencia en el “desarrollo y coordinación de políticas sociales, productivas y de infraestructura que reduzcan la desigualdad entre la región Norte (...) y el resto del país” (Decreto N° 434/16 – Publicado en el Boletín Oficial el 1 de Marzo de 2016).

²⁸ Ver: <http://www.casarosada.gob.ar/elestadoentubarrio>

²⁹ Ver: https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/elestadoentubarrio

La existencia de un “federalismo cooperativo” supone el trabajo conjunto y coordinado entre los tres niveles de Estado, así como también una distribución territorial de las competencias, a través de diversos mecanismos e instrumentos que promuevan el hacer conjunto de actividades y programas. La gestión de los procesos administrativos, en consecuencia, es compartida por los tres ámbitos de la Administración Pública. La puesta en marcha del “Estado en tu barrio” se encuentra inscripta en esta lógica de funcionamiento y el accionar de Nación, Provincia y Municipio en cada uno de los operativos se encuentra establecido por convenios que determinan los términos y las condiciones de la participación, cooperación y responsabilidades de cada uno. El despliegue de políticas de este tipo implica la participación de múltiples actores en los procesos de toma de decisiones, lo que puede dar lugar a superposiciones e interdependencias. Pero, por otro lado, la articulación entre los distintos niveles de Estado puede traducirse en una mayor legitimidad política y social (Blutman y otros, 2007).

El Estado Nacional asume la obligación de realizar diagnósticos sociales en el territorio con el fin de identificar dónde es requerido el programa; coordinar la participación de los organismos correspondientes a los diferentes niveles de Estado y supervisar las tareas en cada una de las jornadas; proveer recursos humanos y materiales; realizar informes periódicos sobre la intervención en el territorio, a fin de evaluar y proponer mejoras; y establecer el cronograma de trabajo. Los gobiernos provinciales, por su parte, deben brindar asistencia técnica para el desarrollo de diagnósticos sociales en terreno; garantizar la integridad de las personas asistentes mediante la oferta de servicios de seguridad y salud públicas; y brindar apoyo logístico; entre otras. Cada Municipio, finalmente, se compromete a colaborar en la elaboración de diagnósticos territoriales; garantizar los espacios físicos y las necesidades técnicas y operativas de cada uno de los organismos intervinientes para la ejecución del programa; realizar tareas de señalización y control peatonal y vehicular en cada uno de los operativos. En los tres niveles de Estado se presenta la facultad de designar responsables de las acciones a desarrollarse en el programa (Resolución 775-E/2017 Jefatura de Gabinete de Ministros).

El análisis del Estado en tu barrio en la ciudad de Mar del Plata, por su carácter multinivel e interministerial, no sólo permite adentrarnos en la comprensión de la dinámica y las características particulares que adquiere en el espacio local, sino también arrojar luz sobre aspectos vinculados con escalas provinciales y nacionales (Frederic y

Soprano, 2009). Tal como plantean Sabina Frederic y Germán Soprano (2009), entendemos estos niveles como escenarios permeables y con límites difusos, contruidos permanentemente a partir de las perspectivas, sentidos y experiencias cotidianas de una variedad de actores que, como los burócratas que aquí nos ocupan, se posicionan e intervienen en “*múltiples contextos encajados*” (2009: 31).

3.2. Despliegue del programa en el Partido de General Pueyrredón

En el Municipio de General Pueyrredón el programa ha realizado, en el período 2016-2019, visitas periódicas en diferentes espacios de la ciudad. Los barrios Bernardino Rivadavia, Hipódromo, Belgrano, Jorge Newbery, Cerrito, San Salvador, Nuevo Golf, Antártida Argentina, Parque Hermoso, Las Heras, La Herradura, Ameghino, San Martín, Libertad, El Gaucho, Félix U Camet, Nuevo Golf y Sierra de los Padres, entre otros, han sido sede del Estado en tu Barrio. En ocasiones, el despliegue del programa fue llevado a cabo en el Centro de Especialidades Médicas y Ambulatorias (CEMA), en el predio del Hospital Interzonal General de Agudos (HIGA) y en diferentes plazas del municipio. Asimismo, se realizaron operativos en espacios recreativos como Tecnópolis y en relación a actividades deportivas como los Juegos Evita³⁰. En algunas oportunidades algunos de estos espacios han sido visitados por el programa en más de una ocasión, en función de la demanda constatada en cada uno de ellos (Fuentes orales).

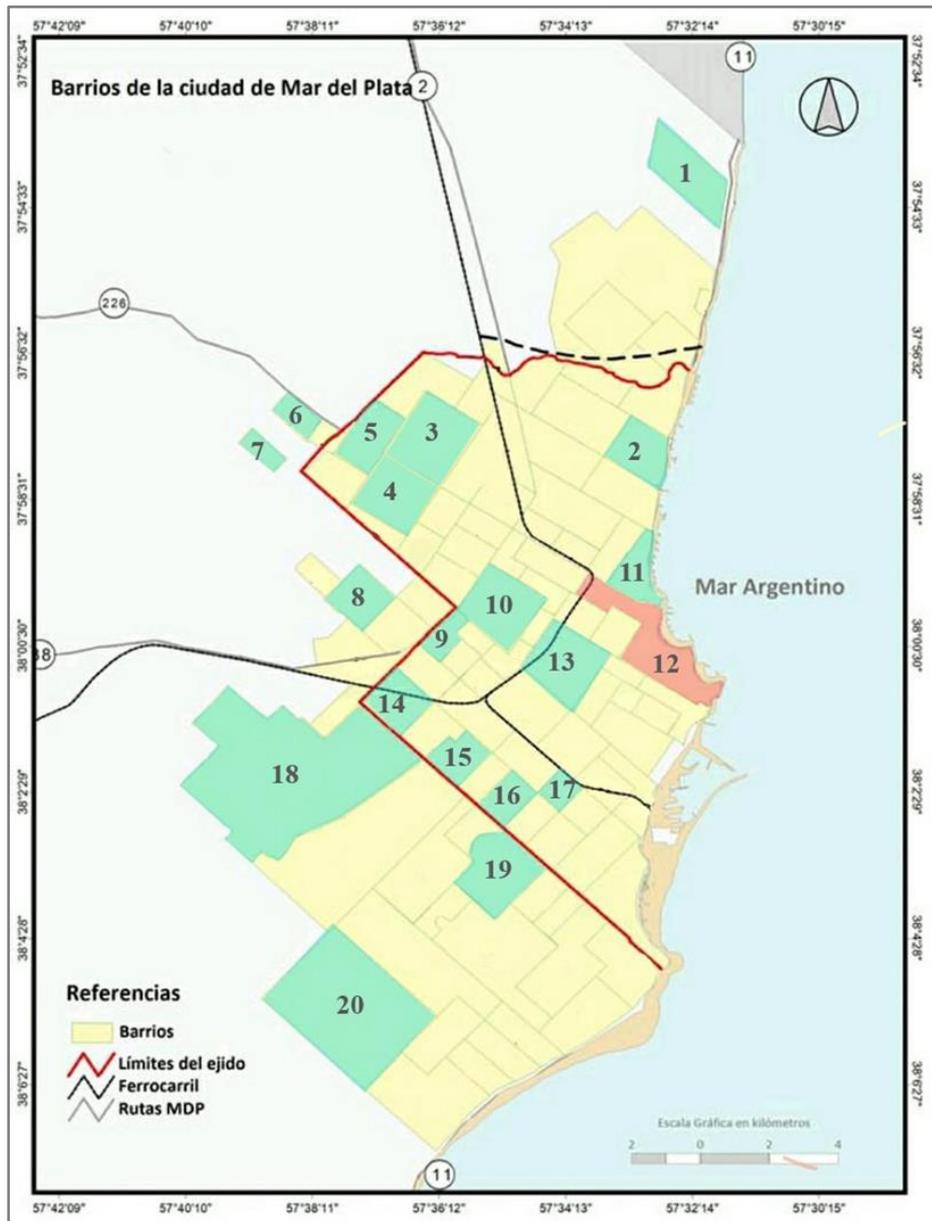
Un gran número de dichos barrios forman parte de lo que se conoce como periurbano marplatense³¹. Si bien se trata de un territorio heterogéneo, diversos estudios coinciden en caracterizar al periurbano como un territorio fragmentado y poco consolidado, con baja densidad poblacional y problemáticas socio-ambientales que impactan en las condiciones de habitabilidad de la población que allí reside (Iglesias y Bazán, 2009; Ferrero et al., 2013; Zulaica y Celemín, 2014). En buena parte de ellos, se detectan condiciones críticas y desfavorables en el análisis de dimensiones educativas, sanitarias, habitacionales, económicas y ambientales, a la vez que presentan índices de

³⁰ Noticias MGP, 28/06/16. Diario La Capital, 03/02/17; 30/09/17. Portal de noticias online 0223, 16/03/18; 26/07/19.

³¹ Las áreas periurbanas pueden entenderse como zonas complejas de “interfase urbano-rural”, producto del crecimiento espontáneo y desordenado de las ciudades y que manifiestan una permanente transformación y dinamismo. En base a los últimos datos censales de 2010, se estima que el periurbano de Mar del Plata cubría más de 34.000 hectáreas y poseía 125.143 habitantes, representando cerca del 20% de la población total del Partido de General Pueyrredón (Zulaica y Celemín, 2017).

desocupación y necesidades básicas insatisfechas superiores al conjunto del Partido (Zulaica y Celemín, 2014; 2017). En términos espaciales, muchos de ellos se encuentran alejados de las principales dependencias de la administración pública, que en su mayoría se concentran en la zona céntrica de la ciudad y, en menor medida, en los barrios San José y Constitución.

Mapa ciudad de Mar del Plata – Barrios sede del programa



Referencias:

- | | |
|--------------------------|------------------------------------|
| 1. Félix U. Camet | 11. La Perla |
| 2. Constitución | 12. Centro |
| 3. Libertad | 13. San José |
| 4. Jorge Newbery | 14. Juan Gregorio de Las Heras |
| 5. Florentino Ameghino | 15. El Martillo |
| 6. La Herradura | 16. General San Martín |
| 7. Hipódromo | 17. Cerrito y San Salvador |
| 8. General Belgrano | 18. Parque Hermoso y Valle Hermoso |
| 9. El Gaucho | 19. Nuevo Golf |
| 10. Bernardino Rivadavia | 20. Antártida Argentina |

Fuente: Lucero, 2016.

El espacio del barrio ha sido constituido como una escala privilegiada para la implementación de políticas públicas focalizadas desde la década de 1990 (Soldano, 2009 en Frederic y Soprano, 2009). Paulatinamente, asimismo, cobró importancia como un ámbito desde el cual analizar diferentes procesos de territorialización y prácticas de los sectores populares (Barattini, 2009 en Frederic y Soprano, 2009). Más allá de las condiciones materiales que los caracterizan, estos territorios han de pensarse como espacios sociales producidos y reproducidos por quienes los habitan, con sus historias y procesos, en los cuales se ponen en juego relaciones de poder y lógicas específicas (Tiscornia, 2015).

En sus cuatro años de implementación, el programa ha brindado servicios y asesoramiento correspondientes a las diferentes áreas nacionales y provinciales mencionadas con anterioridad y sumó la participación de dependencias municipales como las áreas de Mujer, Discapacidad y Promoción Social, Juventud, Tercera Edad, Protección Integral a la víctima y Cultura; Gestión Ambiental Municipal; Oficina de empleo; Centro de Atención al Vecino; Obras Sanitarias; Secretaria de Derechos Humanos; Ente Municipal de Deportes (EMDER) y Ente Municipal de Servicios Urbanos (EMSUR). A las tareas de promoción, capacitación y asesoramiento, se sumaron campañas de vacunación, atención pediátrica, promoción de la salud sexual y reproductiva, prevención de adicciones, seguridad alimentaria, entrenamiento laboral, distribución de garrafas y actividades recreativas. Se estima que hacia el 2019 el programa había realizado más de ochenta mil trámites y consultas³². Las administraciones públicas que concentran la mayor demanda por parte de los usuarios

³² Noticias MGP, 24/07/17. Diario La Capital, 13/01/17; 04/07/17. Portal de noticias online Qué Digital, 21/08/2017.

son ANSES, con trámites vinculados en su mayoría con la AUH, y RENAPER, para la realización de DNI, partidas de nacimiento e inscripciones tardías (Fuentes orales).

En 2017, a un año de su implementación, tanto el intendente Carlos Arroyo, como el director de la Secretaría de Desarrollo Social, Pablo Quiróz, evaluaron positivamente el despliegue y la evolución del programa. En palabras de Arroyo: “El Estado en tu Barrio nació para quedarse. Es un programa vital, que le permite al vecino, tener a manos los distintos estamentos del Estado para realizar trámites y programar consultas e inquietudes (...) ha sido una decisión tomada que celebramos. Los resultados son positivos y los vecinos lo agradecen”. Quiróz, por su parte, destacaba que: “Tomamos como consigna aquella que nos fijó el intendente Carlos Fernando Arroyo cuando nos dijo que este programa era el emblema de Nación, Provincia y Municipio y que lo lleváramos a todos los lugares donde más se necesitara” (La Capital, 04/07/17). Esta perspectiva es compartida por otros agentes estatales que, en diferentes ocasiones, realizaron visitas a los barrios donde se desarrollaba el programa, como Carolina Stanley (Ministra de Desarrollo Social de la Nación), Daniel Núñez (Director Regional del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires), Joaquín de la Torre (Ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires), Vilma Baragiola (Secretaria de desarrollo Social del Municipio de General Pueyrredón), Maximiliano Abad y Lucas Fiorini (concejales del Municipio de General Pueyrredón). En sus discursos destacaron el trabajo cerca de la gente, la mejora en la calidad de vida de los vecinos y la importancia de un Estado presente³³.

3.3. Puesta en escena: aspectos visuales y estéticos en los operativos

La realización de cada uno de los operativos implica el despliegue de una serie de elementos y actores que buscan dar cuenta de la llegada del Estado al barrio. Las plazas actúan como sede del programa y espacio de encuentro entre agentes y destinatarios de la política pública; sólo en algunos casos, como cuando las condiciones climáticas no lo permiten, el programa se desarrolla en espacios cerrados como sociedades de fomento. Un arco inflable da la bienvenida al Estado en tu barrio, donde los usuarios encuentran múltiples gazebos de color azul, que identifican a cada una de las dependencias públicas, debidamente señalizadas, y a la coordinación del programa, donde se brindan

³³ Noticias MGP, 28/06/16; 26/08/16. Diario La Capital, 15/10/16,01/06/17. Portal de noticias online 0223, 26/07/19.

respuestas rápidas y orientaciones de carácter general sobre su funcionamiento. Algunas dependencias poseen trailers propios, ubicados en las calles de la plaza donde se realiza el operativo, con ventanillas abiertas al público. Los usuarios se encuentran con carteles y folletería del programa y también con información específica de algunas dependencias estatales, como ANSES y CPA.

La estética del programa reviste características similares en los diferentes años de implementación, aunque en un comienzo se utilizaron gazebos, camiones y mobiliario provenientes de otros programas y eran los propios agentes quienes se encargaban de las tareas de armado y desarmado en cada uno de los abordajes. A un año de su implementación, se contrató a una empresa que se encargó de las tareas de diseño, logística y armado, se efectuó la compra de gazebos y mobiliario nuevo y se señalaron cada una de las dependencias estatales (Entrevista Mariela - Coordinadora del programa).

El orden, la prolijidad, la correcta disposición de los carteles y la folletería y otros aspectos vinculados a la imagen del programa son factores que, según los agentes entrevistados, eran de gran importancia para las personas encargadas del diseño del mismo, a quienes se refieren como “la gente de Nación” o “los de arriba”, y una tarea que las coordinadoras se encargaban de llevar a cabo. Lo mismo ocurría con la concurrencia y la insistencia en mostrar imágenes en las cuales los operativos convocaban a muchas personas:

Lo que quería era mostrar esto lleno de gente, o sea nada más que eso. Que funcione y lleno de gente (...) “Chicos”, nos mandaban un mensaje, “ya tienen que sacar esta foto, haciendo estos trámites”. Entonces agarrábamos gente de los otros gazebos, compañeros de los otros gazebos y les decíamos “ponete y hacete el que estás haciendo la cola”, para sacar la foto (Entrevista Carolina - RENAPER).

Vayan, vayan, vayan, saquen fotos, publiquen
(Entrevista Pablo – Ministerio de Empleo y Producción).

Este énfasis en el cuidado de los aspectos visuales puede relacionarse con un proceso de mediatización de la política, en la cual el uso cada vez más creciente e interconectado de medios de comunicación y diferentes redes sociales modifica los

discursos, las prácticas y las lógicas de acción (Slimovich, 2017). Figuras relevantes de Cambiemos, como lo son Mauricio Macri y María Eugenia Vidal, son usuarios activos de este tipo de plataformas y las utilizan para exponer sus propias visiones de la política y las políticas públicas, como también de gobernantes y ciudadanos, a partir de una amplia utilización de contenido audio-visual y, en menor medida, discursivo (Annunziata y otros, 2018).

“El Estado en tu barrio” no es ajeno a estas lógicas, por lo que el despliegue visual del operativo es un aspecto importante en su implementación, tratando de captar la atención de los receptores, como así también mostrando una forma particular de hacer política para quienes no hacen uso del programa de forma directa. Este escenario, al decir de Goffman (1981), no sólo representa la puesta en escena del programa, sino también contribuye a la interpretación de los roles desempeñados por los burócratas en sus trabajos cotidianos.

3.4. Interacciones, relaciones, vínculos

El despliegue de los operativos en los barrios supone la interacción entre diferentes actores que participan de los abordajes territoriales. Las relaciones que se establecen entre agentes correspondientes a diferentes dependencias, usuarios, políticos y actores locales tienen injerencia en el desarrollo del programa y son ejemplificadoras de algunas estrategias que los burócratas despliegan en su hacer cotidiano.

El contacto con actores locales, como lo son referentes barriales y asistentes sociales, no se encuentra establecido como una condición necesaria al momento de pensar y desplegar los operativos. En entrevista con una de las coordinadoras del programa, se pone de manifiesto que suelen ser los referentes barriales quienes se acercan a los abordajes una vez instalados en el barrio y no al revés. Para los agentes del “Estado en tu barrio”, la falta de relación con estos actores es vista como problemática puesto que entienden que poseen recursos y conocimientos que podrían resultar de utilidad no sólo para el despliegue de la política pública, como por ejemplo lograr una mayor difusión y convocatoria, sino también para resolver cuestiones más profundas vinculadas con situaciones de vulnerabilidad social algo que, como veremos más adelante, cobra relevancia para los agentes. En palabras de Pablo, trabajador del Ministerio de Empleo y Producción:

Por ahí faltaba una relación más territorial con los vecinos, con las sociedades vecinales, con las sociedades de fomento y todo esto (...) Yo creo que un poco lo que se ha perdido de la gestión anterior con esta es eso, el contacto del referente del barrio, la cuestión territorial, con aquellas personas que realmente saben cuál es la problemática de esos lugares y que pueda llegar la gestión ahí de manera política.

La relación con estos actores es realizada en diversas ocasiones por los propios agentes del Estado, sin que exista una orden o directiva al respecto, quienes buscan la ayuda de asistentes sociales o figuras relevantes de los barrios para buscar dar respuesta a las demandas de los vecinos.

Otros actores con los que se establece una escasa o nula relación son con figuras ligadas al mundo de la política, como lo son el intendente, concejales y ministros. La participación de políticos en los operativos suele coincidir con épocas de campaña electoral, en la cual dialogan con los vecinos y se toman fotografías, poniendo de nuevo de manifiesto la importancia del uso de imágenes como una forma de representar a los candidatos y sus ideas políticas. Para los agentes, quienes prácticamente no establecen conexiones en territorio con estos actores, no existe una relación directa entre éstos y el despliegue del programa, puesto que su llegada al barrio es intermitente y esporádica.

El trabajo en el territorio supone, según los objetivos del programa, el trabajo conjunto e interdependiente entre ministerios. Sin embargo, una vez situados en territorio, cada una de las dependencias estatales se rige según sus propias dinámicas y lineamientos. Tal como expresa Mariela, coordinadora del programa:

Cada organismo tiene sus decisiones y nosotros no nos metemos en las decisiones de RENAPER o de ANSES... Si obviamente en articular y generar reuniones esporádicas entre los organismos (...) se va charlando con los jefes y los jefes son los que después en su área hablan con su equipo.

Para los agentes esta falta de coordinación y trabajo conjunto entre las agencias afecta el despliegue del programa, puesto que implica algunas superposiciones de tareas y en ocasiones crea trabajos adicionales para los burócratas que disponen de mayor información o desenvolvimiento en territorio:

Lamentablemente no se aprovechan esas coordinaciones de los organismos del Estado, de las mismas oficinas públicas, de ANSES, de nosotros, de PAMI, de Desarrollo Social. No puede ser que yo agente del Registro Civil le tengo que estar haciendo la coordinación con la de Desarrollo para resolver casos... es una locura (Entrevista Carolina – RENAPER).

Más allá de estos aspectos vinculados estrechamente con las formas de abordar el trabajo de cada una de las agencias y con lógicas de funcionamiento particulares, los trabajadores de las diferentes dependencias establecen vínculos de cordialidad entre sí, que atribuyen al propio espacio de trabajo. El contacto con otros agentes les permite resolver consultas generales y operativas sobre el programa, derivar casos a las dependencias correspondientes, intercambiar opiniones, compartir sus propias experiencias en el territorio y, en algunos casos, establecer relaciones extralaborales.

Los vínculos de los agentes con los usuarios, finalmente, son de amabilidad y buen trato, y se sustentan en la comprensión de que son personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica y social, relacionadas con adicciones, violencia de género e intrafamiliar, y que muchas veces no poseen conocimientos sobre los modos de realizar los diferentes trámites que el programa propone. En consecuencia, los trabajadores los tratan con paciencia y gentileza y los usuarios responden de manera agradecida por los servicios que brindan los operativos y también por el trato particularizado que le brindan los agentes. En ocasiones, como veremos más adelante, las relaciones con los vecinos superan los límites establecidos por el programa y los agentes tratan de resolver cuestiones particulares por sus propios medios.

En pocas ocasiones se producen relaciones de hostilidad con los beneficiarios, pero los agentes destacan que sucede con usuarios que no pertenecen al barrio donde se desarrolla el operativo y que detentan un mayor poder económico:

Por lo general no son gente del barrio, o sea no son personas más humildes las que reclaman, sino que son personas que vienen así, en un auto re nuevo... (...) y exigen... y vos decís, mirá, esto no es para vos, vos podés pagar, vos podés ir acá, vos poder pagarte tus cosas... Viste, si querés, esperá (Entrevista Pablo – Ministerio de Empleo y Producción).

Estas circunstancias, aunque poco frecuentes, nos permiten entrever que los agentes realizan una propia construcción del destinatario de la política pública y establecen criterios de justicia³⁴ acerca de quiénes pueden o no realizar reclamos o, incluso, hacer uso del programa. Se genera una distinción entre personas “humildes” o “vulnerables”, con quienes el trato suele ser de cortesía y la respuesta se traduce en un agradecimiento, y quienes no lo son, con quienes suelen establecerse relaciones de hostilidad.

³⁴ La noción de “criterios de justicia” remite a la propuesta elaborada por Luc Boltansky (2000) en relación a lo que denomina como un “modelo de la competencia para el juicio”. Partiendo de la existencia de sociedades donde las operaciones de crítica y justificación se producen constantemente, el autor proporciona un modelo de los procedimientos y los dispositivos en los cuales los actores se apoyan para dar fundamento a sus pretensiones de justicia. El acuerdo sobre principios que trascienden la situación les permite a los actores determinar la magnitud relativa de las personas en el modelo, fundado en la existencia de siete “ciudades” tomadas de diversas obras de la Filosofía Política.

4. Capítulo III

La burocracia en tu barrio

El foco puesto en el análisis de la política en el territorio permite adentrarnos en el quehacer cotidiano de las instituciones y agencias estatales y en los modos en que estos actores producen y reproducen nociones asociadas a la proximidad de las políticas públicas. El presente capítulo busca responder a la pregunta acerca de quiénes son estos burócratas, cuáles son sus lugares de procedencia, cuál es su formación, qué se espera de ellos en el encuentro diario con los usuarios del programa y cuáles son los universos de sentido que se ponen en juego en la implementación del Estado en tu barrio.

4.1. Agentes del Estado en tu barrio: reclutamiento y adaptación

Los burócratas que se desempeñan en el “Estado en tu barrio” no son seleccionados en función de sus credenciales educativas, experiencia territorial o criterios relacionados específicamente con el rol a desempeñar en el programa. Son agentes que se encontraban realizando tareas en diferentes oficinas y reparticiones públicas y fueron designados, por los jefes de cada dependencia, para trabajar en los operativos.

Para algunos trabajadores, sobre todo de organismos con menor experiencia territorial, como Lotería de la Provincia por ejemplo, esta situación puede resultar desconcertante. En palabras de Mariela, coordinadora:

Hay gente que le encanta y se adapta y hay gente que no sabe para qué la mandaron (...) nosotros nos tenemos que acercar a la gente (...) darle esa pauta y de que obtenga algún beneficio por estar acá: primero que se sienta útil como trabajador (...) al principio puede que no entiendan bien la lógica pero nosotras nos encargamos de que puedan.

Las encargadas son quienes buscan generar una adaptación de los trabajadores al programa y, particularmente, al trabajo territorial, haciendo uso de diferentes discursos o herramientas que funcionen como incentivos. Para otros trabajadores, empero, el traslado de las oficinas al territorio es visto como una oportunidad de desarrollar un

trabajo de carácter más “militante”, estar en contacto con la gente y explorar una faceta que les interesa y les da gratificación³⁵:

(...) me gusta estar, me gusta ir. A mi me gusta un poco salir de la oficina, el trabajo de oficina no me gusta mucho, por eso me gusta, me gusta hablar con la gente (Entrevista Pablo – Ministerio de Empleo y Producción)

(...) a mí me vino joya, porque yo estaba adentro de una oficina y esto tenía más que ver con lo que a mí me gustaba. Y bueno, empezamos a laburar, yo le ponía bastante garra, le poníamos garra (Entrevista Carolina - RENAPER)

La valoración positiva acerca del trabajo se debe, en buena medida, a las preferencias personales de los agentes, a la formación académica³⁶ de algunos de ellos en disciplinas como comunicación y trabajo social y, sobre todo, a la experiencia previa de trabajo en territorio, rasgo que comparten todos los entrevistados. De este modo, durante la gestión de los gobiernos de Kirchner y Fernández, los agentes del “Estado en tu barrio” se desempeñaron como funcionarios en diferentes programas, coordinados por cada una de las dependencias estatales de las cuales forman parte. La experiencia laboral previa no sólo les provee de conocimientos prácticos para aplicar en su trabajo cotidiano, sino que también los habilita a realizar comparaciones entre la anterior y la actual gestión de gobierno en relación a las políticas públicas, la distribución del

³⁵En el análisis de políticas públicas que suponen el desplazamiento y anclaje territorial, Perelmiter (2015) constata la existencia de una dicotomía “escritorio/territorio” al interior de algunos organismos públicos, como el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La elaboración de esta dicotomía permite a los burócratas establecer una oposición entre aquellos que tienen una mirada abstracta y, en cierto modo, elitista de la pobreza y las desigualdades y quienes poseen una visión de la realidad basada en la experiencia y la cercanía, construida en el encuentro cara a cara con los beneficiarios.

³⁶La formación de profesionales y académicos por parte de las universidades y la complejización de las estructuras del Estado han fomentado la progresiva incorporación, desde mediados de la década del '40 en adelante, de especialistas y técnicos en diferentes ámbitos de la burocracia pública (Camou, 1997). En el terreno de las políticas asistenciales disciplinas como el trabajo social han tenido un rol fundamental en el estudio y el desarrollo de técnicas de abordaje territorial, siendo progresivamente complementadas por disciplinas vinculadas con la administración pública y las políticas sociales, en un creciente proceso de profesionalización (Perelmiter, 2016). Este hecho nos invita a pensar la relación existente entre la presencia en territorio de burócratas que poseen un saber experto y la implementación de políticas públicas. Entendemos aquí, tal como propone Antonio Camou, que “(...) *cuestiones técnicas y cuestiones políticas son como dos puntas de un mismo ovillo (...) las dos puntas están indisolublemente unidas, y en el medio está siempre un complicado entramado de ideas e intereses, creencias técnicas y evaluaciones políticas (...)*” (1997:11).

presupuesto, el despliegue territorial de los operativos y los resultados en relación con la mejora en la calidad de vida de los beneficiarios de distintas políticas. La mayoría de ellos, excepto la coordinadora cuyo discurso busca mostrarse más neutral, da señales implícitas y explícitas de posicionarse como opositores al gobierno de Cambiemos y más cercanos al kirchnerismo.

La experiencia de trabajo territorial y las destrezas y conocimientos particulares de cada una de las dependencias de las que provienen son las que permiten a los burócratas llevar a cabo los operativos. Al momento de dar inicio a los abordajes y en el transcurso de sus desempeños en el programa, no se brindaron capacitaciones sobre cómo actuar en el espacio del barrio, cómo relacionarse con los usuarios ni cómo hacer frente a diferentes situaciones específicas que atañen a la implementación del “Estado en tu barrio”:

Era anda y hace el laburo. Ni siquiera nos bajaron línea de qué teníamos que hacer, nada (...) Mi capacitación fue la que yo ya traía de la militancia digamos (...) Era todo más por el voluntarismo del empleado que por una coordinación general que dijera “el programa tiene estos lineamientos, se va a trabajar así, se va a hacer esto, esto y esto” (Entrevista Carolina - RENAPER).

Las palabras de la entrevistada dejan entrever un aspecto que, como veremos, se torna central en la implementación del programa y que tiene que ver con la voluntad de los trabajadores, aspecto que se vincula al mayor o menor grado de involucramiento y empatía que establecen con las situaciones particulares de la población asistida.

4.2. Los burócratas en territorio: condiciones y medio ambiente de trabajo

El trabajo de los burócratas en los abordajes supone brindar información y asesoramiento sobre las tareas desempeñadas por cada uno de los organismos, los servicios y programas específicos que ofrecen y la colaboración en el inicio de diferentes trámites. Las directivas e instrucciones son impartidas por los jefes de cada una de las dependencias. Una vez en el barrio, los agentes son “la cara y el discurso de la institución” a la que representan (Entrevista Pablo – Ministerio de Empleo y Producción). De este modo, conjugan lógicas micro sociales ligadas al espacio del

barrio con lógicas macro sociales vinculadas con las dinámicas propias del estado nacional, provincial y municipal (Barattini, 2009 en Frederic y Soprano, 2009).

El empleo en el Estado se encuentra regido por la ley N° 25.164 de Regulación de Empleo Público, que determina los derechos, deberes, condiciones de ingreso y regímenes de empleo (de estabilidad, de contrataciones y prestación de servicios al personal de gabinete de las autoridades superiores) de los trabajadores de la Administración Pública (Ley 25.164). En un proceso que comienza con la última dictadura cívico-militar y se profundiza en la década de los '90, el empleo en el sector público ha atravesado una tendencia a la precarización, caracterizada por una creciente heterogeneidad en las condiciones de empleo, falta de protección y seguridad social, insuficiencia de ingresos, incertidumbre e inestabilidad contractual (Fernández Massi y Belloni, 2016). Los regímenes de contratación establecen una diferencia sustancial entre quienes poseen contratos por tiempo indeterminado, y son asignados a planta permanente, y quienes no, sujetos a un mayor grado de incertidumbre e inestabilidad y a una mayor inequidad en términos laborales, salariales y de derechos (Zeller y Rivkin, 2005; Guimenez, 2009).

Entre 2015 y 2019, asimismo, la gestión de Cambiemos llevó a cabo una serie de medidas que, entre otras cosas, implicaron una reorganización de las plantas ministeriales y el aumento de los despidos en el sector³⁷. La nueva gestión puso en tela de juicio el aumento de trabajadores estatales durante los gobiernos de Kirchner y Fernández y denunció falta de cumplimiento de las obligaciones y mecanismos de ingreso poco transparentes, utilizando categorías como *militantes*³⁸ o *ñoquis* para referirse a los trabajadores del Estado de forma peyorativa (Massi y Belloni, 2016). El trabajo en el sector público, en sus diferentes niveles, comienza a ser objeto de debate público, asociado a la ineficiencia y la corrupción. Conjuntamente con los despidos, el gobierno tomó medidas relacionadas con el congelamiento de vacantes, la no

³⁷ Las medidas tomadas a cabo por el gobierno de Cambiemos se vieron reflejadas en normativas que buscaron mejorar el desempeño y la eficiencia de la Administración Pública. En el año 2016 se firmó el acuerdo de “Compromiso Federal para la Modernización del Estado” que propuso, entre otras medidas, desburocratizar el Estado, transparentar la gestión, jerarquizar el empleo público y avanzar en la incorporación de infraestructura tecnológica (Gil García y Piana, 2019; Documento Compromiso Federal para la Modernización del Estado disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado.pdf)

³⁸ Los entrevistados también hacen uso de la categoría “militante”, aunque con un sentido diferente. Mientras figuras relevantes del gobierno y de los medios de comunicación la entienden de forma peyorativa, los agentes del programa la utilizan para referir al trabajo en territorio y en contacto directo con los usuarios, cargándola de significados positivos.

reubicación del personal y un régimen de retiros voluntarios, a la par de una disminución del salario real (Gil García y Piana, 2019). Se estima que en el primer año de gestión se produjo el despido de alrededor de setenta mil empleados pertenecientes al sector público, de forma conjunta con la eliminación y/o redefinición de programas dirigidos a sectores populares (Raggio et al., 2018). En respuesta a estas medidas, en el período analizado se realizaron huelgas, paros y retenciones de actividades por parte de diversos organismos públicos de los tres niveles de Estado, demandando mejoras salariales y en las condiciones de trabajo³⁹.

Los trabajadores de algunas dependencias del programa, como ANSES y CPA, experimentan estas situaciones de flexibilidad y precariedad laboral, con contratos anuales que no les dan garantías de continuidad en el largo plazo. El número de trabajadores contratados, el pase a planta permanente y otros elementos se encuentran supeditados a decisiones políticas, vinculadas con los objetivos de política pública que persiguen los gobiernos y con los contextos socio-económicos imperantes. Para el caso específico del “Estado en tu barrio”, los entrevistados manifiestan no percibir ingresos extra, viáticos ni comisiones por el trabajo en territorio, agregándose el gasto en transporte que corre por cuenta de cada uno de ellos.

Estos elementos colaboran en la elaboración de una retórica discursiva de los burócratas como “trabajadores”, que atraviesan las mismas circunstancias y problemas que otros trabajadores. Por un lado, los agentes simbolizan la presencia del Estado en sus diversos niveles e implementan programas y políticas públicas. Pero, por otro lado, son personas que deben realizar esfuerzos “como cualquiera” para llevar ingresos a sus hogares y sostener a sus familias:

Yo soy Trabajadora Social⁴⁰, estudié, me formé, y voy a trabajar independientemente del gobierno que sea y de la política pública que haya (...) cuando hay una decisión política nosotros estamos exentos (...) Te lo

³⁹ Diario La Capital 02/03/2017; 24/06/2018.

⁴⁰ Una comprensión más profunda de las lógicas de acción de aquellos burócratas que detentan credenciales educativas puede ser alcanzada a partir de las herramientas teóricas propuestas por los análisis sociológicos de los grupos profesionales. Esta perspectiva ofrece un mayor entendimiento acerca del modo en que dichos burócratas definen e interpretan su trabajo, los valores y creencias construidos en torno a su identidad, la referencia (directa o indirecta) a una vocación de servicio y las pautas de carácter más general que orientan su labor (Avila, 2008). Asimismo, y sin entrar aquí en discusiones más amplias sobre formas de abordaje específicos, permite una comprensión plural, reflexiva y situada de las prácticas y del carácter intersubjetivo del ejercicio de su trabajo (Urteaga Olano, 2008).

digo como trabajadora, que mantiene una casa. Y como también me preocupa mucho el tema de la política y de la calidad de la política pública... Mucha gente la está pasando mal y nosotros no podemos darle ninguna respuesta (Entrevista Luisa - ANSES).

Este hecho pone de manifiesto la elaboración, por parte de los agentes, de categorías que permiten mediar entre el discurso y las prácticas de intervención estatales y sus propias trayectorias vitales (Soldano, 2009). Definirse como “trabajadores” les permite a los burócratas eliminar jerarquías, aunque sea de manera simbólica, entre ellos y los destinatarios de las políticas públicas, buscando la construcción de relaciones horizontales. Asimismo, permite desmitificar la actuación del Estado, que se encuentra representado por hombres y mujeres comunes. Por último, esta definición les posibilita tomar distancia de las acusaciones estigmatizantes que los sitúan como “militantes” y “vagos” o que, incluso, los identifican como trabajadores de privilegio, que no deben esforzarse o rendir cuentas.

Los agentes del Estado, en definitiva, son vulnerables a dos tipos de definiciones construidas en torno a ellos. Una de ellas tiene que ver con el estereotipo de la burocracia como un sistema rígido, cargado de formalismos y ajeno a las necesidades de los usuarios. La otra con las sospechas de clientelismo, corrupción e ineficiencia en el despliegue de su trabajo, aspectos que se acentúan cuando se trata de políticas dirigidas a sectores populares (Perelmiter, 2015; 2016). Los burócratas, que son concedores de los preconceptos que se elaboran en torno a ellos y su trabajo, buscan re elaborar y re significar estas ideas a partir de su trabajo cotidiano, elaborando enunciaciones y valoraciones propias acerca de su rol y del vínculo con los usuarios.

4.3. Percepción de los trabajadores y funcionamiento del programa

El trabajo de los burócratas de calle se encuentra delimitado por los objetivos perseguidos por el programa pero, asimismo, la puesta en práctica en territorio implica una cierta capacidad de improvisar y de originar respuestas específicas para casos particulares. De este modo, la implementación supone combinar las normativas con las actividades efectivamente llevadas a cabo y el producto de esta combinación es el que da forma a la imagen que los beneficiarios elaboran acerca del programa y los agentes

estatales. La puesta en práctica de la política pública supone, entonces, diferentes márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones (Lipsky, 2010).

Al implementar la política en el territorio, los agentes se encuentran ante el obstáculo de asesorar e informar sobre programas que, si bien existen, atraviesan un progresivo desfinanciamiento. De esta manera, si bien “El Estado en tu barrio” continúa llevando a cabo los operativos con normalidad y se da inicio a tramitaciones, los burócratas advierten que los usuarios no encontrarán respuestas reales a sus situaciones concretas. Como se mencionó en el primer capítulo, las decisiones políticas y el presupuesto asignado al conjunto de los Ministerios participantes inciden en el despliegue de los abordajes. Esta situación, asimismo, se ve reforzada por las características del contexto socio-económico. Para los agentes comprometidos con el trabajo territorial, este hecho promueve el descrédito de los vecinos hacia las instituciones estatales, a la vez que les genera sensaciones de incomodidad e insatisfacción en el ejercicio de su trabajo:

Pablo venía y me decía “estoy acá y te juro me canso de mentirle a la gente”
(Entrevista Carolina - RENAPER)

Se fueron debilitando prácticamente todos los programas de la mayoría de las instituciones (...) Tuvimos no una cancelación de los programas, sino una disminución de... o sea, no los cerramos, pero no llega más. No llega más el programa, o no hay cupo, o algo siempre pasa en el medio. Entonces eso también nos llevó a nosotros a que te crean cada vez menos o que se acerquen cada vez menos (Entrevista Pablo – Ministerio de Empleo y Producción)

Desde el punto de vista de los agentes del Estado, los programas deben estar acompañados de decisiones políticas que posibiliten cambios reales en la situación laboral, económica, social, etc., de las personas asistidas.

Los burócratas, por otro lado, despliegan una serie de estrategias y recursos que exceden los objetivos de política pública que se persiguen con el programa. A las tareas de asesoramiento y promoción, se suma la aspiración de mejorar la calidad y las condiciones de vida de los usuarios. De este modo, más allá de los recursos que cada dependencia les brinda para atender a las demandas, los trabajadores de calle buscan

tratar problemáticas más amplias vinculadas con adicciones, violencia de género y otras situaciones relacionadas a contextos de vulnerabilidad económica y social.

Los motivos que impulsan estas decisiones por parte de los burócratas tienen que ver con aspectos personales, relacionados a cómo entienden las políticas públicas, y con la creación de lazos y vínculos con algunos usuarios del programa. Nuevamente se pone de manifiesto, como se mencionó en el capítulo anterior, la definición de los beneficiarios y la discriminación entre quiénes son y quiénes no son merecedores de los servicios que el “Estado en tu barrio” ofrece. Aquellos que los agentes consideran como plenos sujetos de la política pública, y con quienes establecen vínculos más fuertes, son caracterizados como personas vulnerables, con poca instrucción, falta de herramientas y de posibilidades para revertir la situación en la que se encuentran. Este hecho, como propone Lipsky (2010), pone de manifiesto que los agentes toman iniciativas propias y desarrollan técnicas que les permiten hacer frente a situaciones adversas, re elaborando valores e ideas asociados al servicio y a su propio trabajo, dentro de los límites impuestos por las estructuras laborales y por las características de escenarios complejos. La discrecionalidad en la toma de decisiones, en consecuencia, no se asocia a la persecución de fines e intereses propios, sino que se encuentra ligada a la persecución de valores ligados a la justicia, la equidad y la mejora en la calidad de vida de las poblaciones asistidas (Perelmiter, 2015).

Para hacer frente a estas circunstancias, los agentes utilizan sus propios recursos para contactarse con asistentes sociales y referentes barriales, dirigirse a barrios donde el operativo no ha vuelto a realizarse con el objeto de dar respuesta a demandas específicas, utilizar sus propios vehículos e, incluso, realizar colectas solidarias para vecinos del barrio:

Yo recién vino una señora, pobre, y llamé, llamé con mi celular y no me pude comunicar y le digo mirá me tengo que llevar los chicos a la escuela. Tratando de suplir nosotras cosas que en realidad acá debería haber alguien de otra dependencia (Entrevista Carmen - ANSES)

Y sí. Con las herramientas que tenemos... A veces, incluso, hacemos más de lo que nos dejan (...) Se han detectado demandas en otros lugares que no estaba El Barrio y bueno, hemos ido nosotros, solos... Porque por otros

contactos y qué se yo. Porque nos han contactado, porque nos han contado la situación y porque veíamos que se podía hacer algo, entonces íbamos (Entrevista Pablo – Ministerio de Empleo y Producción)

Había una señora (...) que tenía problemas psiquiátricos (...) y todos juntamos plata para darle entre los empleados, juntamos ropa... o sea a ese nivel (Entrevista Carolina - RENAPER)

Las palabras de los entrevistados denotan la existencia de un compromiso con el programa y con los usuarios. Teniendo en cuenta la propuesta de Paul Sabatier y Daniel Mazmanian (1993), la implementación requiere superar posturas neutrales y establecer un grado de compromiso que posibilite el desarrollo de nuevas reglas y procedimientos, constituyéndose en un factor que tienen una fuerte incidencia en el comportamiento de los destinatarios, a la vez que contribuye al logro de los objetivos finales que se persiguen con la política pública⁴¹

La implementación de políticas en territorios vulnerables genera un impacto en las percepciones, opiniones, prácticas y subjetividades de los agentes involucrados (Soldano, 2009)⁴². Cuando ven agotados todos los recursos a su disposición, los agentes se sitúan en un lugar de acompañamiento y escucha, empatizando y poniendo de manifiesto una real preocupación con las circunstancias que atraviesan los vecinos:

⁴¹ Los autores hacen referencia a la existencia de diferentes mecanismos de selección de funcionarios que contribuyen a que éstos se comprometan con los objetivos perseguidos: asignar responsabilidad de implementación a instancias con una orientación política similar a la que promueve el programa; designar como responsables a agentes de instancias prestigiosas que estén en búsqueda de nuevas políticas; entre otros. Sostienen, sin embargo, que estos mecanismos son restringidos en la práctica y que en ocasiones la única opción disponible es reasignar a funcionarios que se desempeñan en dependencias ya existentes, lo que puede provocar actitudes ambivalentes o incluso de rechazo hacia el programa. Este último procedimiento de selección, como vimos, es el que se aplica en “El Estado en tu Barrio”. Sin embargo, a diferencia de lo que proponen los autores, no supone actitudes de hostilidad hacia el programa, sino que muchos de los burócratas designados presentan un fuerte compromiso con los destinatarios y con los objetivos perseguidos.

⁴² Si bien excede los límites de la presente investigación, es necesario tener en cuenta que los usuarios, en su encuentro diario con los burócratas, también elaboran ideas, valoraciones y discursos acerca de los agentes, de su propio rol como beneficiarios, del Estado y de las políticas públicas. La implementación del programa, en consecuencia, impacta en las subjetividades de ambos sujetos de la relación (Soldano, 2009). El encuentro con los burócratas, en definitiva, constituye el momento en el cual los ciudadanos experimentan la relación con el Estado de forma directa (Lipsky, 2010).

(...) gente que se te pone a llorar, con las necesidades que tiene, y a veces terminas agotando todas las herramientas, terminas siendo un poco una contención para esas personas, que es lo mínimo, pero es un montón para ellos, que los escuches, que entiendas su situación (...) Eso está relacionado con nosotros. Con la impronta del trabajador estatal y de que entienda que están trabajando con población de riesgo. Tienes que entender también que estas en un lugar donde hay un montón de gente que está muy mal. Y por lo menos, lo mínimo que puedes hacer si no tienes las herramientas en ese momento... Y bueno, por lo menos contenerlo, comprenderlo, alentarlo... Te tienes que involucrar, yo creo que sí (Entrevista Pablo – Ministerio de Empleo y Producción).

La proximidad con el destinatario funciona como una categoría que permite establecer una frontera entre quienes se implican e involucran en las situaciones de los beneficiarios y quienes no lo hacen. Los entrevistados cuestionan en su discurso a aquellos que permanecen ajenos, imparciales o distantes. Como pone de manifiesto Perelmiter (2015), los agentes construyen tipologías que permiten calificar moralmente y establecer distinciones entre “comprometidos” e “indiferentes”. La mirada de los propios compañeros, en consecuencia, actúa como un factor que incide en las actitudes y los comportamientos de los burócratas en territorio y en la relación con los receptores de la política pública. Si bien en ocasiones la crítica se dirige a sus compañeros de forma personal, los agentes encuentran en la falta de una propuesta política y una directiva emanada desde los propios lineamientos del programa la causa principal de esta situación:

Nosotros lo hacemos así porque nadie nos dijo que lo hagamos así, en realidad nosotras estamos haciendo más de lo que nos corresponde, estamos haciendo un laburo social. Yo eso no sé, si no te surge ¿cómo transmitirlo? (...) Yo no puedo obligar a un compañero a que se levante de la silla, largue el mate, largue el celular y se vaya a hablar con la asistente social porque yo no soy nadie para decirle. Eso te tiene que salir o tiene que bajar en todo caso de vos, que sos la jefa zonal o de la directiva de quien está organizando esto... No yo. Yo no le voy a decir a mis compañeros largá el celular y

ocúpate... O sea, no. No. No me corresponde (Entrevista Carolina - RENAPER).

Lo que se pone de manifiesto en el diálogo con los trabajadores de calle es una concepción más amplia acerca del Estado y de las políticas que producen y reproducen en su quehacer cotidiano. La implementación se presenta como un espacio en el que los agentes ponen de manifiesto sus ideas personales y profesionales acerca del deber ser de las políticas públicas (Sabatier y Mazmanian, 1993). Entienden al Estado como garante de derechos de la ciudadanía y reclaman un rol más atento a las circunstancias de vida de quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Cuestionan, asimismo, concebir la ayuda hacia los ciudadanos como caridad o voluntarismo, hecho que ellos mismos reactualizan con sus acciones cotidianas, y hacen hincapié en concebirlos como plenos sujetos de derecho, lo que lleva a cuestionar el programa:

La idea era más desde la caridad que desde el Estado. Era todo voluntarismo puro (...) Lo asumen más desde ese lugar de “ayudar al pobre” (Entrevista Carolina - RENAPER)

“El Estado en tu barrio” es, para los burócratas, “una buena herramienta, mal utilizada”. La propuesta de llevar a barrios periféricos programas y servicios de diferentes oficinas públicas es algo que consideran efectivo, porque detectan las dificultades que los vecinos tienen para tener acceso a la información, acceder a las dependencias ubicadas en la zona céntrica de la ciudad, combinado con el hecho de estar atravesados por circunstancias complejas que no les permiten tener tiempo, dinero o, incluso, interés en acercarse a los servicios que el Estado dispone. Consideran, además, que el trato directo en el espacio del barrio es bien recibido por los vecinos y contribuye a desmitificar la imagen construida en torno al Estado y a sus trabajadores. Sin embargo, destacan la falta de coordinación entre organismos, la ausencia de directivas claras sobre cómo implementar la política en territorio y la reducción de partidas presupuestarias, combinada con un contexto socio-económico deteriorado, que impiden dar una solución eficaz a los problemas. La crítica de los agentes reactualiza, en definitiva, un viejo debate acerca del carácter asistencial de las políticas públicas: los programas focalizados a sujetos y grupos específicos inciden en la mejora de la calidad de vida de los beneficiarios en tanto individuos, pero no apuntan a una modificación de

las estructuras sociales que impacte de forma directa sobre las causantes de la desigualdad social (Andrenacci, 2002).

Las críticas al programa, en ocasiones, suelen entrecruzarse con críticas hacia la gestión del gobierno de Cambiemos y la concepción que estos tienen del Estado. Los agentes afirman que “El Estado en tu barrio” se constituye como una de las políticas emblemáticas del gobierno y una de las que más se ha sostenido a lo largo del tiempo, pero identifican en este hecho un fin propagandístico, basado en el uso político de la imagen:

Me parece que es una excelente idea pero, como se decía antes, “no tiene fierros”. Y eso lo convierte en una especie de escenografía (...) Yo creo que es un programa que con fierros atrás digamos, que con programas sólidos atrás y que funcione realmente, es un golazo, es un golazo (Entrevista Pablo – Ministerio de Empleo y Producción).

Lo que queda claro es que el programa nunca tuvo la intención de ser algo coordinado, o sea, de ser algo que fuera como punta de flecha a resolver situaciones concretas, con coordinación con (...) las chicas de Desarrollo Social, de Salud, con las asistentes sociales, con las salitas, con las entidades del barrio. En ningún momento se produjo eso como línea política, como idea política del Estado en tu barrio. Decir “esto va a funcionar así, vamos a trabajar con la gente del barrio” (...) Pero en sí, para resumirte, lo del Estado en tu barrio es una buena herramienta mal utilizada. Mal utilizada y con un fin impropio. Porque claramente no tenía un fin de resolver las cuestiones de las personas. El fin era propagandístico. Imagen. Pura imagen (...) Era ir, estar ahí y nada más. El Estado es estar. El Estado es estar. Hacer no sé, pero estar está (Entrevista Carolina - RENAPER).

La crítica, en definitiva, se relaciona con la concepción que los agentes tienen de la proximidad estatal. Un Estado comprometido, empático y atento a las circunstancias de vida de los vecinos es un valor que los burócratas rescatan y que buscan encarnar en la cotidianeidad de sus trabajos. Siguiendo el planteo de Perelmiter (2015), este hecho puede relacionarse, por un lado, con el traslado de las oficinas hacia el territorio, donde los agentes tienen un contacto directo con los usuarios y con sus situaciones de vida, lo

que promueve mayores grados de involucramiento. Por el otro, la mayoría de los entrevistados se desempeñaron como agentes ministeriales en la gestión del gobierno kirchnerista, que valoró la personalización y el trato directo como elementos de trabajo de las burocracias, construyendo la indiferencia como un valor negativo, y es factible pensar que la incorporación de estas lógicas se manifiesten en la implementación del programa. Asimismo, la gestión de Cambiemos promueve, aunque sea discursivamente, un tipo de trato personalizado y directo representado en ocasiones, como vimos, por políticos y dirigentes.

Estos elementos, sumado a la propia mirada de los pares y a intereses y aspiraciones personales, contribuyen a crear un imaginario en torno a la proximidad del Estado y de las políticas públicas, que los agentes re crean de continuo en su accionar y que actúa como telón de fondo en las críticas que realizan hacia el programa

5. Reflexiones finales

La presente investigación tuvo como objetivo analizar la implementación del programa “El Estado en tu barrio” en el Municipio de General Pueyrredón en el período 2016-2019. El acento estuvo puesto en las prácticas, estrategias, significados y representaciones elaboradas por los burócratas encargados de la puesta en marcha de los operativos.

La tesis fue estructurada en tres capítulos, cada uno de los cuales buscó dar cuenta de diferentes aspectos que atañen a la implementación de políticas públicas y que permiten dar respuesta a nuestras preguntas de investigación. El diseño elegido y la metodología de trabajo propuesta permitieron abordar el análisis del programa en sus múltiples dimensiones y reconstruir el trabajo interpretativo de los agentes.

El primer capítulo propone una descripción de la normativa que establece los lineamientos y objetivos perseguidos por el programa. La lectura de resoluciones y ordenanzas nos permitió definir al “Estado en tu barrio” como una política interministerial y multinivel, de alcance nacional. Asimismo, posibilitó la identificación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como organismo coordinador y la enumeración de las diferentes instituciones y oficinas involucradas en su despliegue.

Una vez descriptos los aspectos formales del programa el acento estuvo puesto en la descripción de las partidas presupuestarias del período bajo estudio, prestando atención al lugar ocupado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y, específicamente, en las actividades de abordaje territorial en las que se enmarca el programa. Se mencionaron, asimismo, las principales características del contexto socio-económico en el cual éste se impulsa y desarrolla. La lectura del presupuesto nos permite formarnos una idea acerca de los objetivos perseguidos por la coalición gobernante y del lugar que ocupan las políticas de desarrollo social. Como pudo constatarse en diálogo con los entrevistados, el presupuesto otorgado a cada una de las dependencias y organismos combinado con un contexto económico que, entre otras cosas, denota un crecimiento en los índices de desocupación, subocupación y pobreza combinados con una reducción del gasto público, no sólo tiene incidencia en la implementación del programa por cuestiones meramente operativas, sino que supone el despliegue de diferentes estrategias y recursos por parte de los burócratas. La puesta en práctica de una política cuyo objetivo último es mejorar las condiciones de vida de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social encuentra fuertes

tensiones con un contexto de toma de decisiones políticas y económicas que tienden a profundizar las desigualdades.

El capítulo, por último, ofrece una descripción acerca de los modos en que Cambiemos construye imaginarios acerca de la política y las políticas públicas. La idea de un Estado próximo, ya presente en la gestión de los gobiernos kirchneristas, es producida a partir de discursos, gestos y modos de actuar que buscan mostrar la cotidianeidad de las acciones estatales y presentar a los políticos y funcionarios como hombres comunes. Estas ideas se reproducen y consolidan en el programa estudiado y en las referencias que hacen del mismo diferentes autoridades y actores de la política. Los burócratas, como vimos, no son ajenos a las elaboraciones discursivas y a la construcción de imaginarios en torno a la proximidad, sino que los recrean en sus propias prácticas cotidianas. Podríamos decir que el programa, incluso, reactualiza políticas públicas de la gestión anterior, como el “Estar Ahí”, que funcionan como antecedentes, lo que nos conduce a reflexionar sobre los cambios y continuidades en las políticas.

Una vez presentados los aspectos de carácter más general, nos adentramos en las dimensiones concretas que supone la implementación de la política pública. El segundo capítulo propone, en consecuencia, analizar la dinámica de los operativos en el territorio. Este objetivo implica concentrarse en la escala local de implementación y, particularmente, en los barrios que actúan como sede del programa. Se describen, entonces, sus principales características constatando que un buen número de ellos presenta situaciones críticas en relación a variables sanitarias, educativas, económicas, etc. junto con índices de desocupación y necesidades básicas insatisfechas superiores al conjunto del partido, a la vez que se encuentran distanciados espacialmente de la zona céntrica de la ciudad que condensa el mayor número de dependencias estatales. Estos espacios se ajustan, podríamos decir, a los objetivos del programa de actuar en territorios caracterizados por su vulnerabilidad social, aunque queda abierto el interrogante acerca de su participación en barrios que no coinciden con esta caracterización.

La implementación en territorio nos conduce, además, a prestar atención a aquellos aspectos vinculados con la puesta en escena del programa, esto es, con los elementos que contribuyen a crear una estética e imagen propias. La disposición de los gazebos, los colores, la cartelería, son elementos representativos de la forma en que la política pública se despliega en el territorio. El uso de la imagen es una de las maneras

con las que la coalición gobernante da cuenta de sus modos de hacer política, hecho que es constatado y cuestionado por los burócratas entrevistados, que encuentran en ello la persecución de fines electoralistas.

El territorio, igualmente, da cuenta de las múltiples interacciones que supone la puesta en práctica del programa. Teniendo como referencia a los agentes, el capítulo identifica la compleja red de actores que supone la implementación y describe las relaciones que los burócratas establecen con referentes sociales, políticos electos, con sus propios compañeros y con los destinatarios. En relación a estos dos últimos, burócratas y beneficiarios, los agentes establecen diferentes categorías que construyen y median sus relaciones. Distinguen, así, entre agentes comprometidos con su trabajo y con las situaciones de vida de los vecinos y agentes no comprometidos, objeto de críticas y cuestionamientos. Una distinción similar se aplica a los usuarios del programa, que se dividen entre merecedores y no merecedores, contribuyendo a una propia tipificación de los beneficiarios de asistencia, la cual se refuerza ante la ausencia de una delimitación clara que emane de las autoridades o de la propia normativa.

La escala local de análisis y la cotidianidad de las acciones estatales, entonces, nos permiten reflexionar en torno a los universos de sentido, representaciones y creencias contruidos en torno al fenómeno estatal, a la vez que posibilitan la reconstrucción de las interacciones, discursos y prácticas que tienen lugar en torno al mismo (Soldano, 2009).

El tercer y último capítulo profundiza aún más en las estrategias, los recursos y los aspectos afectivos y emocionales de los burócratas que implementan “El Estado en tu barrio”. Existe una vasta literatura dedicada a comprender a los destinatarios de las políticas y programas y se ha prestado menor atención a reconstruir los imaginarios y representaciones de los actores estatales. El dinamismo y los cambios en las políticas, sin embargo, no pueden ser comprendidos en su totalidad sin prestar atención al accionar cotidiano de las burocracias públicas (Arcidiácono y Zibecchi, 2017).

Concebir a los burócratas como hacedores finales de políticas públicas (Lipsky, 2010) implica prestar atención a quiénes son, de qué espacios provienen, cuál es su experiencia territorial y, además, qué representaciones construyen acerca de su propio rol en tanto agentes del Estado, como así también en relación a los usuarios y a las políticas públicas de proximidad.

La ausencia de directivas claras acerca de cómo trabajar en territorio, junto a objetivos de política algo difusos y la escasa o nula capacitación e instrucción en

relación a cómo encarar las tareas que “El Estado en tu barrio” demanda, conducen a que los agentes elaboren diversas estrategias de trabajo, haciendo uso de diferentes recursos a su alcance. La formación académica de algunos de ellos pero, sobre todo, la experiencia territorial y profesional previa, sumado a un interés genuino en mejorar las condiciones de vida de las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social, son los elementos que se ponen en juego al momento de tomar decisiones en territorio y, en definitiva, implementar el programa.

El compromiso con su propio trabajo y con los destinatarios constituye un elemento fundamental en el hacer cotidiano de los agentes. Involucrarse y comprometerse son aspectos que actúan casi como un imperativo en el trabajo territorial. Para los entrevistados, estar en territorio implica necesariamente involucrarse no sólo con el trabajo, sino con las situaciones particulares de los usuarios. Esto los conduce a dos tipos de situaciones, en primer lugar, los sentimiento de impotencia y la sensación de disconformidad al constatar que buena parte de los programas que ofrecen se encuentran desfinanciados o en progresivo vaciamiento, lo que no permite establecer vías de solución reales para quienes acceden a ellos y, en segundo lugar, a llevar a cabo acciones que exceden los objetivos perseguidos por el programa. Los burócratas entienden al “Estado en tu barrio” como una herramienta necesaria y eficaz, pero cuestionan su puesta en práctica, asociándolo a un fin propagandístico.

Lo que se pone en juego en las lógicas discursivas y en las intervenciones de los burócratas es, en definitiva, una propia concepción del Estado y de las políticas públicas, que se erige en torno a la idea de proximidad. Ahora bien, son los propios agentes del programa los que, a nuestro entender, asumen y (re) producen la cercanía entre el Estado y sus reparticiones públicas y los ciudadanos. La proximidad no podría entenderse sin considerar las prácticas e interacciones cotidianas de múltiples actores situados en las bases de las jerarquías organizacionales que, como se dijo en otro lugar, “ponen a funcionar al Estado todos los días” (Perelmiter, 2016:28).

A partir del recorrido propuesto se espera ofrecer una comprensión de la complejidad de las políticas públicas. El programa analizado pone en juego una multiplicidad de factores normativos, operativos y logísticos, en una espacialidad y temporalidad propias, a la vez que involucra una serie de decisiones políticas en los tres niveles de gobierno y a una gran cantidad de actores que interactúan construyendo imaginarios y representaciones.

El “Estado en tu barrio”, entonces, puede entenderse como un escenario que nos permite reflexionar acerca de las múltiples intenciones, racionalidades, recorridos y prácticas que componen y dan sentido a la categoría “Estado”. Considerar a los burócratas como el punto de partida del análisis permite comprenderlos como algo más que actores que representan un rol institucional y responden en mayor o menor medida a aspectos normativos. Implica considerar los puntos de vista, identidades, prácticas y saberes de aquellos que aquí consideramos, siguiendo a Bohoslavsky y Soprano (2010:30) “el rostro humano del Estado”, quienes recrean de continuo la acción estatal y mediante los cuales nos aproximamos y experimentamos al Estado en nuestro día a día.

La presente tesis pretende contribuir a la reflexión sociológica en relación al Estado y las políticas públicas de proximidad, a la vez que busca despertar y suscitar nuevos interrogantes en relación a las burocracias y la cotidianidad de las acciones estatales. Se espera, asimismo, promover futuras investigaciones acerca de la dinámica y complejidad de los programas diseñados e implementados en el Partido de General Pueyrredón.

6. Bibliografía

Acuña, C. H., Kessler, G., Repetto, F. (2002). Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Buenos Aires: The University of Texas at Austin.

Andrenacci, L. (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, 159.

Andrenacci, L., Neufeld, M. R., Raggio, L. (2000). Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Documentos de Trabajo ICO-UNGS.

Annunziata, R. (2008). Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón. Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Informe final, Programa Regional de Becas CLACSO.

Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40). Disponible en: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/446>. Consultado: 9/03/2021

Annunziata, R. (2012). ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina. Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío (Comps.). Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina. Buenos Aires: Prometeo

Annunziata, R., Ariza, A. F., March, V. R. (2018). “Gobernar es estar cerca”. Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. *Revista mexicana de opinión pública*, (24), 71-93.

Arcidiácono, P., Bermúdez, A. (2020). “Marcas de gestión” de la Alianza Cambiemos in Argentina. La agenda de las transferencias de ingresos. *Laboratorio*, (30), 16-40.

Arcidiácono, P., Zibecchi, C. (2017). La trama de las políticas sociales. *Buenos Aires, Biblos*.

Astarita, M., De Piero, S. (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial. *EL NEOLIBERALISMO TARDÍO*, 187.

Ávila, N. R. (2008). Manual de sociología de las profesiones (Vol. 343). Edicions Universitat Barcelona.

Blutman, G., Estevez, A. M., Iturburu, M. S., Cao, H. (2007). Introducción a la administración pública Argentina: Nación, provincias, y municipios. Editorial Biblos.

Bohoslavsky, E., Soprano, G. (2010). Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad), Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

Boltanski, L. (2000). El amor y la justicia como competencias. Buenos Aires: Amorrortu.

Bordón, E. I. (2018). La construcción de la confianza política desde el discurso de Cambiemos. *RevCom*.

Brawerman, J., Raggio, L., Ruiz, V. (2015). “Algunas reflexiones sobre las estrategias evaluativas para programas gestionados desde el Estado”, en Cardarelli G., (Comp.). (2015). La evaluación cualitativa. Una oportunidad de aprendizaje social: perspectivas metodológicas. Aplicaciones en programas y proyectos sociales y educativos. Editorial Noveduc.

Calderón, F., Dos Santos, M. (1990). Hacia un nuevo orden estatal en América Latina, Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre. Nueva Sociedad, N°110, noviembre-diciembre, pp. 50-65.

Camou, A. (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. Nueva Sociedad, 152(54-67).

Cao, H., Vaca, J. (2006). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 14(2).

Dagatti, M., Onofrio, M. P. (2019). Visiones políticas. El sistema imaginario de Cambiemos (Argentina, 2015-2018). *Cuadernos. info*, (44), 79-98.

De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública* (1) Vol. VI, México, primer semestre de 1997, pp. 5-17.

Eguía, A., Ortale, S. (2007). *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*. Edulp, La Plata, Argentina.

Fernández Massi, M., Belloni, P. (2016). *Los derechos y la derecha: el empleo público en tiempos de Macri*.

Ferraro, R., Zulaica, L., Echechuri, H. (2013). *Perspectivas de abordaje y caracterización del periurbano de Mar del Plata, Argentina*.

Forni, F., Gallart, M. A., Vasilachis, I. (1993). *Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Frederic, S., Soprano, G. (2009). *Construcción de escalas de análisis en el estudio de la política en sociedades nacionales*. En Frederic, S. y Soprano, G. (Comp.) *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.

Gil García, M. (2019). *Historia reciente del empleo público del gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires (2015-2018). Su estudio a partir de sus dimensiones normativas, discursivas y operativas*.

Goffman, E., Perrén, H. B. T., Setaro, F. (1981). *La presentación de la persona en la vida cotidiana* (No. 302 G6). Buenos Aires: Amorrortu.

Grassi, E., Guimenez, S., Landau, M., Martínez, C., Bogani, E., Laacher, S., Merklen, D. (2004). *Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de política social*. *Laboratorio/n line Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, 4.

Guimenez, S. (2009). *La precariedad laboral en el sector público*. In *9º Congreso*.

Hernández Carrera, R. M. (2014). *La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada*. *Cuestiones Pedagógicas*, 23, 187-210.

Hornes, M., Salerno, A. (2019). *Interpretaciones sobre la cercanía estatal en las áreas socio-asistenciales de dos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires*.

Sentidos, relaciones y prácticas de los funcionarios políticos, los burócratas de la calle y los sectores asistidos. *Estudios Sociales del Estado*, 5(10), 60-91.

Iglesias, G., Bazán, A. (2009). El periurbano marplatense. Una propuesta de delimitación, ponencia presentada en el X Seminario de RedMuni: “Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”. Argentina, La Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales, 13.u

Isuani, F. (2005). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. In Trabajo presentado en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile (pp. 1-17)

Lagroye, J. (1993). *Sociología Política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 453-473.

Laguna, M. I. D., Cejudo, G. M., Del Carmen Pardo, M. (Eds.). (2018). *Las burocracias a nivel de calle: una antología*. CIDE.

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social—una introducción a la teoría del actor-red*. [2005] Manantial. Buenos Aires, Argentina.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Lucero, P. (2014), “Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires): el Mapa Social a través del Valor Índice Medio”, en: Buzai, Gustavo, *Mapas Sociales Urbanos*, pp. 95-109, Lugar Editorial, Buenos Aires.

Lucero, P. I. (2016). *El mapa social de Mar del Plata: procesos de producción del espacio urbano y construcción de desigualdades territoriales*.

Macpherson, C. B. C. B. (1994). *La democracia liberal y su época*. Alianza.

Mango, C. G. F., Tirenni, J. *La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social*. *EL NEOLIBERALISMO TARDÍO*, 109.

Martinez Robles, C. (2016). Sentidos y representaciones sobre el Estado, el Territorio y la Comunidad en la concepción de la política social. In IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Ensenada, 2016).

Maynard-Moody, S., Musheno, M. (2018). “Agente del Estado o agente de los ciudadanos: dos narrativas sobre la discrecionalidad”, en Laguna, M. I. D., Cejudo, G. M., & del Carmen Pardo, M. (Eds.). (2018). Las burocracias a nivel de calle: una antología. CIDE.

Maynar-Moody, S., Portillo, S. (2018). “Teoría de la burocracia de nivel de calle”, en Laguna, M. I. D., Cejudo, G. M., & del Carmen Pardo, M. (Eds.). (2018). Las burocracias a nivel de calle: una antología. CIDE.

Meny, Y., Thoenig, J. P. (1992). Las políticas públicas. Ariel, Madrid.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.

Padioleau, J. G., (1989). El Estado en concreto. México, Fondo de Cultura Económica, trad. José Barrales Valladares.

Parsons, W. (2013). Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Flacso México.

Perelmiter, L. (2011). “Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal argentina (2003-2008), en Morresi, S., Vommaro, G. (Comp.), Saber lo que se hace: expertos y política en Argentina, Buenos Aires, Prometeo libros, 2011, pp. 135-169.

Perelmiter, L. (2015). Dilemas de justicia y justificación: Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal.

Perelmiter, L. (2016). Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. Universidad Nacional de San Martín.

Perelmiter, L. (2017). “Hacia una micropolítica del Estado central: el papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social” en: Arcidiácomo, P., Zibecchi,

C. (Comp.), *La trama de las políticas sociales: Estado, saberes y territorio*, Buenos Aires, Editorial Biblós, 2017, pp. 141-166.

Raggio (Comp.) (2018). *Antropología de las políticas sociales y culturales*.

Ramírez, E. P. (2009). Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas. *Administración & Desarrollo*, 37(51), 153-160.

Robles, C. A. M. (2019). La intervención territorial estatal sobre la pobreza en Argentina (2008-2015). *Revista de Ciencias Sociales*, (163), 101-116.

Sabatier, P., Mazmanian, D. (1993). "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.), *La implementación de las Políticas*, México, Ed. Porrúa, pp. 323-372.

Schuttenberg, M. (2017). La política de la despolitización. *Desafíos*, 29.

Schuttenberg, M. (2019). *Votamos a Macri Un análisis político del discurso de los intelectuales que apoyan a Cambiemos*. Millcayac: *Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 261-290.

Slimovich, A. (2017). La ruta digital a la presidencia argentina. Un análisis político e hipermediático de los discursos de Mauricio Macri en las redes sociales. *Dixit*, (26), 24-43.

Solanas, F., Pérez, P. E. (2019). Del Estado Postneoliberal al Estado neoliberal híbrido pragmático en Argentina en perspectiva histórica: Definiciones y herramientas para analizar el Estado en América Latina. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(22).

Soldano, D. (2009). *El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía*. Frederic, S. y Soprano, G., *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Soldano, D., Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

Subirats J., Knooepefel, P., Varone, F., Larrue, C. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Ariel. Capítulos 8 y 9.

Taylor, S., Bogdan, R. (1986) La entrevista en profundidad en Introducción a los métodos cualitativos de la investigación, Buenos Aires, Paidós, cap 4

Tiscornia, S. (2015). Reflexiones sobre el uso de la categoría territorio. Política y derechos. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, 14(1), 191-200.

Urteaga Olano, E. (2008). Sociología de las profesiones: una teoría de la complejidad.

Valles, M. (2000) Técnicas de observación y participación: de la observación participante a la investigación acción participativa en Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional, Madrid, Editorial Síntesis, cap.5

Vommaro, G., Gené, M. (Comp.) (2017), La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Vommaro, G., Gené, M. (2017b). Argentina: el año de Cambiemos. Revista de ciencia política (Santiago), 37(2), 231-254.

Vommaro, G., Morresi, S. (2015). Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina. Departamento de Planificación y Políticas Públicas Universidad Nacional de Lanús Argentina, 191.

Vommaro, G., Morresi, S. D. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 8(2), 375-417.

Wainer, A. (2017). El carácter social de la política económica del gobierno de Cambiemos. Presentado en “XII Jornadas de Sociología”-UBA.

Weber, M. (2014). Economía y sociedad. Fondo de cultura económica.

Zeller, N., Rivkin, A. (2005). El empleo público nacional: estudio de sus principales transformaciones. Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Prometeo, Buenos Aires, 278.

Zulaica, M. L., Celemín, J. P. (2014). Condiciones de habitabilidad y crecimiento poblacional en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata, Argentina.

Zulaica, M. L., Celemín, J. P. (2017). Análisis exploratorio de datos espaciales: aplicación a las condiciones de habitabilidad en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata, Argentina.

Artículos periodísticos:

La Capital

(15/10/16), “Stanley pidió trabajar juntos para reducir la pobreza”.

(13/01/2017), “En seis meses, el Estado en tu barrio ya realizó más de 6 mil documentos”

(13/01/17), “En seis meses, el Estado en tu Barrio ya realizó más de 6 mil documentos”.

(03/02/2017), “El Estado en tu barrio en Sierra de los Padres”

(03/02/17), “El Estado en tu barrio en Sierras de los Padres”.

(01/03/2017), “Abad: hizo falta una mujer decente para devolverle a la Provincia la dignidad”.

(01/06/17), “De la Torre participó en la ciudad del programa El Estado en tu barrio”.

(04/07/2017), “El Estado en tu barrio celebra su primer año en General Pueyrredon”

(04/07/17), “El Estado en tu Barrio celebra su primer año en General Pueyrredon”.

(30/09/17), “Arroyo recibe el Tren Argentino 1 de Desarrollo Social de la Nación”.

(15/01/2018), “López Medrano: Mar del Plata es prioridad desde el día uno”

(27/01/2018), “Mar del Plata es una ciudad maravillosa, con mucho potencial”

(02/03/2017), “ATE convocó para el lunes y martes a un paro nacional”.

(24/06/2018), “Qué servicios se verán afectados por la medida de fuerza”.

Qué digital

(23/09/2015), “Barrio Centenario: el Estado nacional va a Estar Ahí”.

(21/08/2017), “El Estado en tu barrio: 80 mil trámites en poco más de un año”.

Portal de noticias online 0223

(16/03/2018), “El Estado en tu barrio: 2 mil trámites en una semana”.

(26/07/2019), “Abad: El Estado llegó para quedarse y eso no puede tener vuelta atrás”.

Noticias Municipalidad de General Pueyrredón

(28/06/2016), “Comenzó el programa El Estado en tu barrio”.

(26/08/2016), “Nueva semana de El Estado en tu barrio”.

(24/07/2017), “El Estado en tu barrio llega al Jardín Municipal N°1”.

(05/06/2018), “El mercado en tu barrio”.

Fuentes documentales:

Presidencia de la Nación (2015), “El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015”.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, (2015), “Centros Integradores Comunitarios. Estrategia de gestión”.

(2015b), “¿Qué es Estar Ahí?”

Compromiso Federal para la Modernización del Estado disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado.pdf

Ley N° 25.164 – Marco de regulación del empleo público nacional disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>