

Burocracias, proximidad e implementación: análisis del programa El Estado en tu barrio en el Partido de General Pueyrredón (2016-2019)

Bureaucracy, proximity and implementation: Analysis of the program "El
Estado en tu barrio" in the district of General Pueyrredón (2016-2019)

Jésica Lucía Pluchino

Universidad Nacional de Mar del Plata., Argentina

pluchinojesica@gmail.com

Revista Pilquen - Sección Ciencias
Sociales vol. 27 núm. 1 042 063 2024

Universidad Nacional del Comahue
Argentina

Recepción: 09 Agosto 2023
Aprobación: 12 Marzo 2024

Resumen: 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. El objetivo del presente artículo es analizar la implementación del programa "El Estado en tu barrio" en la ciudad de Mar del Plata en el período 2016-2019, identificando las estrategias que despliegan los funcionarios del programa y las representaciones que construyen en torno a la proximidad estatal. La investigación se sustenta en un diseño de investigación cualitativo de tipo exploratorio descriptivo. Las entrevistas realizadas a los agentes del programa permiten dar cuenta que la implementación en el territorio implica el despliegue de diversas prácticas que exceden los objetivos de política pública perseguidos por el programa. En sus contactos cotidianos con los beneficiarios los agentes producen y reproducen nociones vinculadas con la proximidad estatal. La elaboración de estas 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.

Palabras clave: Burocracias, Implementación, Proximidad.

Abstract: The interest on the daily bureaucratic practices, the daily chore of the State and its personification has permeated and renewed, in recent years, the debate in Social Sciences. The objective of this article is to analyze the implementation of the program "El Estado en tu barrio", in the city of Mar del Plata, in the period 2016-2019, identifying the strategies deployed by its functionaries and the representations they build about the State proximity. The research is based on a qualitative research design of a descriptive exploratory type. The interviews made to the program's agents allow us to notice that the implementation in the territory implies the deploy of diverse practices that exceed the public politic's objectives pursued by the public politic. In their daily meetings with the beneficiaries of the program, the agents produce and reproduce notions linked to State proximity. The making up of those notions depends on the self-conception about the State and the public politics, previous work trajectories and, to a larger extent, on the level of involvement in the life situations of the users.

Keywords: Bureaucracies, Implementation, Proximity.

INTRODUCCIÓN

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).

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 (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.

“El Estado en tu Barrio” es una iniciativa de carácter interministerial impulsada en el 2016 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 Ciudadana³, durante la gestión del gobierno de Cambiemos⁴.

El 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 Social⁵ 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. 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 y EDUCAR, cuyo objetivo radica en promover la inclusión económica, social, política y cultural de personas en situación de vulnerabilidad social, promoviendo la igualdad en materia de acceso a tecnologías y educación, junto con actividades y talleres lúdicos recreativos⁶.

El objetivo del presente artículo es analizar la implementación del programa “El Estado en tu barrio” en la ciudad de Mar del Plata en el período 2016-2019 identificando las estrategias que despliegan los funcionarios del programa y las representaciones que construyen en torno a la proximidad estatal. El recorte temporal tiene que ver, por un lado, con el análisis de la puesta en marcha del programa durante una misma gestión de gobierno y, por otro, con la suspensión de los operativos en 2020 producto de las medidas sanitarias tomadas para combatir la pandemia de COVID-19.

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 municipio⁷.

Un gran número de dichos barrios forman parte de lo que se conoce como periurbano marplatense⁸. 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 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.

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; Secretaría 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 consultas⁹.

La hipótesis que guía esta investigación es que 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.

La investigación se sustenta en un diseño de investigación cualitativo de tipo exploratorio descriptivo. El interés en este tipo de análisis radica en que 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 (Raggio 2017). A partir de un criterio de “muestreo teórico” se llevaron a cabo entrevistas a trabajadores de diferentes dependencias estatales que participaron del programa, tales como Ministerio de Trabajo y Producción, Centro Provincial de Adicciones (CPA), Registro Nacional de las Personas (RENAPER) y Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 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”¹⁰, 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.

POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTACIÓN

El análisis de políticas públicas nos provee 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 acento está puesto en lo que Jean Padioleau (1989) denomina el “Estado en concreto”, esto es, 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.

El análisis de políticas públicas es fundamental para entender la diversidad y complejidad de las políticas y los programas públicos, prestando atención a la conexión directa entre actores públicos,

grupos-objetivo, beneficiarios finales y afectados (Subirats y otros 2008). Permite analizar la interacción entre dichos actores con el fin de comprender el funcionamiento de una política pública en la práctica.

Retomaremos aquí el análisis procesual propuesto por Harold Lasswell (1971 en De León 1997: 5), prestando atención a la etapa de implementación de políticas públicas. 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 su propuesta teórica es utilizada 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. 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 (Meny y Thoenig 1992)

Se busca explorar, así, el funcionamiento cotidiano 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).

BUROCRACIAS

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 Abal Medina 2010:96). 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). 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 las 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)¹¹. 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 (Abal Medina 2010). 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: “(...) 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). Aquello que tendemos a abstraer y uniformizar bajo el concepto de “Estado” puede ser entendido, entonces, desde una dimensión vívida, histórica y temporal, prestando atención a las categorías, representaciones y modos de intervención de quienes cotidianamente se desempeñan al interior del mismo (Quirós 2011).

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. 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.

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 gratificación¹²:

(...) 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 académica¹³ 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 (2003-2007) y Fernández (2007-2011/2011-2015), los agentes entrevistados se desempeñaron como funcionarios en diferentes programas, coordinados por cada una de las dependencias estatales de las cuales forman parte. La personalización en el trato, la búsqueda de cercanía con el vecino e incluso el desplazamiento territorial del Estado en pos de la proximidad son elementos 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. En sintonía con estas ideas, diferentes políticas públicas fueron diseñadas e implementadas con el objetivo de descentrar el aparato técnico-administrativo del Estado en las provincias y municipios (Perelmiter 2016).

La experiencia laboral previa de los agentes no sólo les provee de conocimientos prácticos para aplicar en su trabajo cotidiano, sino que es el punto a partir del cual elaboran, como veremos más adelante, sus propias concepciones y juicios sobre diferentes gestiones de gobierno, el uso del presupuesto, el despliegue de los operativos y los resultados del programa.

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 su desempeño 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.

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). 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 sector. 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 “militantes¹⁴” o “ñoquis” para referirse a

los trabajadores del Estado de forma peyorativa (Fernández 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 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 2018).

Los trabajadores de algunas dependencias del programa, como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Centro Provincial de Acciones (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 imperantes¹⁵. 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 Social, 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 digo como trabajadora, que mantiene una casa (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 conocedores 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.

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 desfinanciamiento¹⁶.

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:

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. 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 si. Con las herramientitas 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 pública.

La implementación de políticas en territorios vulnerables genera un impacto en las percepciones, opiniones, prácticas y subjetividades de los agentes involucrados (Soldano 2009). 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:

(...) 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 ocupate... 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).

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, con la experiencia laboral previa de los entrevistados y la valoración y adopción de prácticas vinculadas con el trato directo, la personalización y la construcción de la indiferencia como un valor negativo.

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 recrean de continuo en su accionar y que actúa como telón de fondo en las críticas que realizan hacia el programa

REFLEXIONES FINALES

El dinamismo y los cambios en las políticas no pueden ser comprendidos en su totalidad sin prestar atención al accionar cotidiano de las burocracias públicas (Arcidiácono y Zibecchi 2017), así como a las características sociales y políticas del contexto que inciden en su definición, implementación y redefinición. 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. (Barattini 2009; Bogdan y Talor 1986; Carrera y Hernández 2014; Camou 1997; Vommaro y Gené 2017)

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 sentimientos 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 escala local de análisis y la cotidianidad de las acciones estatales nos permiten reflexionar en torno a los universos de sentido, representaciones y creencias construidos 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). 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.

REFERENCIAS

1. Abal Medina, Juan Manuel. *Manual de ciencia política*. Eudeba, 2010.
2. Andrenacci, Luciano. "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*. 2002: 10-16.
3. Arcidiácono, Pilar y C. Zibecchi. *La trama de las políticas sociales*. Buenos Aires: Biblos. 2017.
4. Barattini, Mariana. "La dimensión política de las organizaciones sociales: dos experiencias." Frederic y Soprano (Comps.) *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros. 2009.
5. Bogdan, R. y S. Taylor. "Capítulo 4: "La entrevista en Profundidad". " *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*". Buenos Aires: Paidós. 1986.
6. Bohoslavsky, Ernesto Lázaro y Germán Soprano. *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Prometeo Libros. 2010.
7. Boltanski, Luc. *El amor y la justicia como competencias: tres ensayos sobre sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu, 2000.
8. Carrera, Rafael M. Hernández. "La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada." *Cuestiones Pedagógicas. Revista de Ciencias de la Educación* 23 (2014): 187-210.
9. Camou, Antonio. "Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina." *Nueva Sociedad* 152 (1997): 54.
10. De León, Peter. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier." *Gestión y Política Pública* (1997): 5-17. 1997.
11. Fernández Massi, Mariana, and Paula Belloni. "Los derechos y la derecha: el empleo público en tiempos de Macri." *Epocas. Revista de Ciencias Sociales y Crítica Cultural* 3. 2016.
12. Forni, Floreal, María Antonia Gallart, and Irene Vasilachis. "Métodos cualitativos II. La práctica de la investigación." *Centro Editor de América Latina, Buenos Aires*. 1993.
13. Gil García, M. y Piana, R. S. (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. *Historia Regional*, (40), 1-17. 2019.

14. Laguna, Mauricio I. Dussauge, Guillermo M. Cejudo, and María del Carmen Pardo, eds. *Las burocracias a nivel de calle: una antología*. CIDE, 2018.
15. Latour, Bruno. "Re-ensamblar lo social." *Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantia, 2008.
16. Lipsky, Michael. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation, 2010.
17. Maynard-Moody, Steven, and Michael Musheno. "Agente del Estado o agente de los ciudadanos: Dos narrativas sobre la discrecionalidad." *Las burocracias a nivel de calle. Una ontología* (2018): 85-126.
18. Oszlak, Oscar. "Burocracia estatal: política y políticas públicas." *postdata* 11 (2006): 11-56.
19. Padioleau, Jean G. *El Estado en concreto*. Fondo de cultura económica, 1989.
20. Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México, (2013).
21. Perelmiter, Luisina. "Burocracia plebeya." *La trastienda de la asistencia social en el Estado Argentino. UNSAM EDITA* (2016).
22. Perelmiter, Luisina. "Dilemas de justicia y justificación: Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal." (2015).
23. Quirós, Julieta. "El porqué de los que van." *Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia, 2011.
24. Raggio, L. "El abordaje cualitativo en la indagación acerca de las políticas públicas culturales." J. Brawerman y G. Cardarelli (coords.) *Investigación diagnóstica con enfoque participativo* (2017): 33-47.
25. Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. "La implementación de la política pública: un marco de análisis." *La implementación de las políticas* (1993): 323-372.
26. Soldano, Daniela. "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, 2009.
27. Subirats, Joan, et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 2008.
28. Vommaro, Gabriel, and Mariana Gené. "Argentina: el año de Cambiemos." *Revista de ciencia política (Santiago)* 37.2 (2017): 231-254.
29. Weber, Max. "Economía y sociedad. (Nueva edición, revisada, comentada y anotada)." *Sociología. Fondo de Cultura Económica. México* 2014.

30. Zulaica, María Laura, y Juan Pablo Celemin. "Condiciones de habitabilidad y crecimiento poblacional en el periurbano de la ciudad de Mar del Plata, Argentina." (2014).

Artículos periodísticos

1. "Abad: El Estado llegó para quedarse y eso no puede tener vuelta atrás". Portal de noticias online Lo que pasa.net. [Mar del Plata, Argentina]. 26 Jul. 2019: s.p. Web: <https://loquepasa.net/2019/07/26/abad-el-estado-llego-para-quedarse-y-eso-no-puede-tener-vuelta-atras/>. 20 Mar. 2024
2. "Arroyo recibe el Tren Argentino 1 de Desarrollo Social de la Nación". Diario La Capital [Mar del Plata, Argentina]. 30 Sep. 2017: s.p. Web: <https://www.lacapitalmdp.com/arroyo-recibe-el-tren-argentino-1-de-desarrollo-social-de-nacion/>. 18 Mar. 2024.
3. "El Estado en tu barrio celebra su primer año en General Pueyrredón". Noticias Municipalidad de General Pueyrredón. [Mar del Plata, Argentina]. 14 Jul. 2017: s.p. Web: <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/aniversarioestadoentubarrio>. 22 Mar. 2024.
4. "El Estado en tu barrio llega al Jardín Municipal N°1". Noticias Municipalidad de General Pueyrredón. [Mar del Plata, Argentina]. 24 Jul. 2017: s.p. Web: <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/estado-en-tu-barrio-en-el-jardin-1>. 24 Mar. 2024
5. "El Estado en tu barrio: 80 mil trámites en poco más de un año". Portal de noticias online Qué Digital. [Mar del Plata, Argentina]. 21 Ago. 2017: s.p. Web: <https://quedigital.com.ar/sociedad/el-estado-en-tu-barrio-80-mil-tramites-en-poco-mas-de-un-ano/>. 24 Mar. 2024.
6. "El Estado en tu barrio: más de 2 mil trámites en Plaza Rocha". Portal de noticias online 0223. [Mar del Plata, Argentina]. 25 Feb. 2018: s.p. Web: <https://www.0223.com.ar/nota/2018-2-25-11-49-24-el-estado-en-tu-barrio-mas-de-2000-tramites-en-plaza-rocha>. 20 Mar. 2024
7. "En seis meses, el Estado en tu Barrio ya realizó más de 6 mil documentos". Diario La Capital [Mar del Plata, Argentina]. 13 Ene. 2017: s.p. Web: <https://www.lacapitalmdp.com/en-seis-meses-el-estado-en-tu-barrio-ya-realizo-mas-de-6-mil-documentos/>. 24 Mar. 2024.

Notas

1.

Palabras de la ex 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>

2.

Palabras del ex 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>

3.

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 Temporal “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).

4.

En el año 2015, el acuerdo entre Mauricio Macri (Propuesta Republicana), Ernesto Sanz (Unión Cívica Radical) y Elisa Carrió (Coalición para la Afirmación de una República Igualitaria) promueve el surgimiento de la coalición política denominada “Cambiamos”. Forman parte también el Partido Fe, el Partido Demócrata Progresista, el Partido Conservador Popular y el Partido del Diálogo (Schuttenberg 2017). Tras los resultados de las elecciones de ese mismo año, Cambiamos se consolida como la fuerza política gobernante a nivel país para el período 2015-2019.

5.

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). 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).

6.

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

7.

Diario La Capital, 30/09/17. Portal de noticias online 0223, 16/03/18. Portal de noticias online Lo que pasa.net 26/07/19.

8.

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).

9.

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

10.

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 (Carrera 2014).

11.

En el presente trabajo utilizaremos las categorías “burócratas”, “agentes”, “trabajadores estatales” y “trabajadores de calle” de forma indistinta, y sin adentrarnos en discusiones de carácter conceptual, para hacer referencia a los trabajadores del sector público que se encuentran en el escalafón más bajo de las cadenas jerárquicas y que tienen un contacto directo con los destinatarios de la política pública.

12.

En 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.

13.

La 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).

14.

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.

15.

Estas categorías hacen referencia al régimen de acceso a las diferentes entidades que componen el sector público argentino. Las designaciones de cargos en planta permanente, las cuales pueden suponer o no un proceso de selección por concurso, suponen la ocupación de un cargo en el marco de un régimen de estabilidad. Las designaciones por contrato, ya sea por tiempo determinado, indeterminado, por plazo eventual o a tiempo parcial, suponen, en cambio, el establecimiento expreso de un vencimiento o finalización, lo cual implica una renegociación permanente de la situación laboral y la imposibilidad de llevar adelante una carrera administrativa. Para más información sobre la clasificación y tipificación del empleo público ver: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/clasificacion>. Consultado: 24/03/2024.

16.

Es necesario tener en cuenta que la implementación del programa, en el período que aquí nos ocupa, se dio en un contexto de reducción del gasto público (Vommaro y Gené, 2017)



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347580384003>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Jésica Lucía Pluchino

Burocracias, proximidad e implementación: análisis del
programa El Estado en tu barrio en el Partido de General
Pueyrredón (2016-2019)

Bureaucracy, proximity and implementation: Analysis of the
program "El Estado en tu barrio" in the district of General
Pueyrredón (2016-2019)

Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales

vol. 27, núm. 1, p. 042 - 063, 2024

Universidad Nacional del Comahue, Argentina

revista.pilquen@curza.uncoma.edu.ar

ISSN: 1666-0579

ISSN-E: 1851-3123



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
CompartirIgual 4.0 Internacional.**